

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA DEL
GOBIERNO MUNICIPAL



MARCO ESBEE LANTÁN AGUILAR

CHIQUMULA, GUATEMALA, NOVIEMBRE 2013

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA DEL
GOBIERNO MUNICIPAL

TRABAJO DE GRADUACIÓN

Sometido a consideración del Honorable Consejo Directivo

Por

MARCO ESBEE LANTÁN AGUILAR

Al conferírsele el título de

ADMINISTRADOR DE EMPRESAS

En el grado académico de

LICENCIADO

CHIQUMULA, GUATEMALA, NOVIEMBRE 2013

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**



**RECTOR
Dr. CARLOS ESTUARDO GALVEZ BARRIOS**

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente:	M.Sc. Nery Waldemar Galdámez Cabrera
Representante de Profesores:	M.Sc. Edgar Arnoldo Casasola Chinchilla
Representante de Profesores:	Ph.D. Felipe Nery Agustín Hernández
Representante de Graduados:	Lic. Zoot. Alberto Genesio Orellana Roldán
Representante de Estudiantes:	Br. Heidy Jeaneth Martínez Cuestas
Representante de Estudiantes:	Br. Otoniel Sagastume Escobar
Secretaria:	Licda. Marjorie Azucena González Cardona

AUTORIDADES ACADÉMICAS

Coordinador Académico:	Ing. Agr. Edwin Filiberto Coy Cordón
Coordinadora de Carrera:	Licda. Rosaura Isabel Cárdenas Castillo

ORGANISMO COORDINADOR DE TRABAJOS DE GRADUACIÓN

Presidente:	Licda. Rosaura Isabel Cárdenas Castillo
Secretaria:	M. A. Eduina Araselly Linares Ruiz
Vocal:	Licda. Ester Palacios Castañeda

TERNA EVALUADORA

Presidente:	Lic. Gustavo Adolfo Sagastume Palma
Secretario:	M. A. Jaime René González Cámbara
Vocal:	M. A. Claudia Verónica Pérez Aguirre

Chiquimula, 25 de Noviembre de 2013

Señores:

Miembros del Consejo Directivo

Centro Universitario de Oriente -CUNORI-

Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-

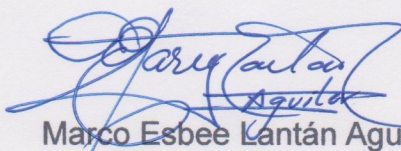
Respetables Señores:

En cumplimiento con lo establecido en los estatutos de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Centro Universitario de Oriente, presento a consideración de ustedes, el trabajo de graduación denominado "CRITERIOS PARA LA FORMULACION PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL".

Como requisito previo a optar el título profesional de Administrador de Empresas en el grado académico de Licenciado

Muy atentamente

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Marco Esbee Lantán Aguilar
Estudiante carné: 9640109

Chiquimula, Noviembre 25 de 2013

MSc. Nery Waldemar Galdámez Cabrera
Director
Centro Universitario de Oriente -CUNORI-
Chiquimula

MSc. Galdámez Cabrera:

Para su conocimiento y efectos consiguientes, me permito informarle que procedí a asesorar al estudiante: **MARCO ESBEE LANTÁN AGUILAR** carné 9640109, quien realizó la investigación denominada **"CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL"**.

El estudiante **LANTÁN AGUILAR**, se encuentra inscrito en la Carrera de Administración de Empresas -Plan Diario-, y a mi criterio, los resultados de dicha investigación si cumplen con los requisitos establecidos por el Normativo de Trabajos de Graduación aprobado por la carrera.

En consideración a lo anterior, me permito recomendar que se autorice la impresión del documento, para el consecuente Examen Público de Graduación Profesional.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

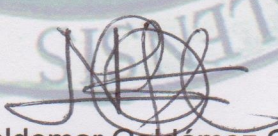
MSc. Carlos Leonel Cerna Ramírez
Asesor Principal

cc. Archivo
/mts

EL INFRASCRITO DIRECTOR DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, POR ESTE MEDIO **HACE CONSTAR QUE:** Conoció el Trabajo de Graduación que efectuó el estudiante **MARCO ESBEE LANTÁN AGUILAR** titulado “**CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL**”, trabajo que cuenta con el aval de su Asesor y del Organismo Coordinador de Trabajos de Graduación, de la carrera de Administración de Empresas. Por tanto, la Dirección del CUNORI con base a las facultades que le otorga las Normas y Reglamentos de Legislación Universitaria **AUTORIZA** que el documento sea publicado como **Trabajo de Graduación** a Nivel de Licenciatura, previo a obtener el título de **ADMINISTRADOR DE EMPRESAS**.

Se extiende la presente en la ciudad de Chiquimula, a veintisiete de noviembre de dos mil trece.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



MSc. Nery Waldemar Gardámez Cabrera

**DIRECTOR
CUNORI - USAC**



c.c. Archivo

NWGC/ars

Listado de Siglas

BM: Banco Mundial

CEPAL: Comisión Económica Para América Latina y El Caribe

CGC: Contraloría General de Cuentas

DAFIM: Dirección de Administración Financiera Municipal

DIPRES: Dirección Presupuestaria de República de Chile.

DMP: Dirección Municipal de Planificación

DTP: Dirección Técnica del Presupuesto Ministerio de Finanzas, Guatemala.

FMI: Fondo Monetario Internacional

ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

INFOM: Instituto de Fomento Municipal

MINFIN: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala

PDM: Plan de desarrollo municipal

PGL: Planes de Gobiernos Locales

PIB: Producto Interno Bruto

PIMA: Plan de Inversión Multianual

POA: Plan operativo anual

POT: Plan de ordenamiento territorial

SEGEPLAN: Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia.

SIAF MUNI: Nombre de la herramienta informática del sistema integrado de administración financiera municipal.

SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera

SIAFITO: Primera herramienta informática para el registro de ingresos y egresos en la administración financiera municipal.

SICOIN GL: Herramienta informática para el Sistema de Contabilidad Integrado para Gobiernos Locales

SICOIN: Sistema de Contabilidad Integrada

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

UDAF: Unidades de Administración Financiera

ACTO QUE DEDICO

A DIOS

Tú creador del universo quien hiciste posible este triunfo, para Ti sea la honra y la gloria señor. Tú que con tu amor y misericordia guiaste mis pasos, iluminando mi mente dándome conocimiento, entendimiento, inteligencia y sabiduría, pudiendo convertir este sueño en una realidad.

A MIS PADRES

Marco Aurelio Lantán Vela
Marina Edelmira Aguilar de Lantán
Por su amor, dedicación, esfuerzo, sabios consejos, principios y valores que me inculcaron toda la vida, mil gracias. Que esta meta sea un gozo y regocijo en su vida.

A MI ESPOSA

Eleanor Anna Maytte Gálvez Pérez
Por ser, el ser que me ha brindado su amistad, cariño, paciencia y sobre todo el amor incondicional durante todos los años de vida estudiantil y vida matrimonial que me han permitido alcanzar este triunfo.

A MIS HIJOS

Fátima Marye Julieth
Esbee Marco Raúl
Clemente Josué David
Por ser los tesoros máspreciado de mi vida, por ser la razón que me permite esforzarme cada día y seguir adelante. Que este triunfo sea un ejemplo a seguir y superar.

A MIS HERMANOS

Angel Clemente, Randy Onell, Aurelio Raelí, Linyose Abad y Hugo Leonel.
Por compartir un hogar, años de mi vida, por su apoyo y amor. Que este triunfo sea un ejemplo a seguir en sus vidas

A MIS SOBRINOS

Jeisy Lisandri, Jenny Yolmary, Randy Onell, Evy Mariedel, Marco Miguel, Raúl Josué, Julita María, que este triunfo sea un ejemplo a seguir.

A MIS SUEGROS	Raúl Gálvez Reyes (Q.E.P.D) Julia Pérez Rozalez Por haberme dado a un ser maravilloso como esposa, y todo el apoyo brindado durante mi vida estudiantil. Que este triunfo sea una satisfacción para ellos.
A MI CUÑADO Y CUÑADAS	Josué Raúl y Blanca Lidia, Estibaliz Evangelina, Jenny Karina, Cristy Analy, Evelin María. Por ser parte de mi familia y el apoyo brindado.
A TODA MI FAMILIA	Tíos, Primos, bendiciones y agradecimiento para todos, por ser parte de mi vida.
A MIS AMIGOS Y AMIGAS	Podría nombrarlos, pero no me alcanzaría todas las páginas de este trabajo para mencionarles a todos. Gracias por su amistad, comprensión apoyo y cariño.
A MI ASESOR	M.Sc. Carlos Leonel Cerna Ramírez, por ser la persona que me oriento y guio, contribuyendo con su tiempo, conocimiento y experiencia para la realización de este documento. Dios lo bendiga, mil gracias.
A MIS CATEDRATICOS	Por sus sabios concejos, regaños, muestras de amistad y cariño a lo largo de la carrera el Señor los bendiga a todos.
A LA COORDINACIÓN ACADEMICA DE LA CARRERA	Por el apoyo, amistad y cariño brindado durante la carrera y facilitar el proceso de este trabajo de graduación.
A LA DIRECCION DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE	Por el apoyo incondicional brindado en este proceso de graduación y las muestras de aprecio y cariño durante la vida estudiantil.

RESUMEN

Durante el transcurso de los años el gobierno central, cooperación internacional y algunas otras instituciones como Instituto de Fomento Municipal (INFOM), Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y Ministerio de Finanzas (MINFIN), se han preocupado por el fortalecimiento de la gestión municipal, las municipalidades del país son los entes encargados de la administración de los recursos de los municipios, por ello son quienes deben de realizar la formulación presupuestaria de ingresos y egresos.

Contribuyendo al fortalecimiento de la gestión municipal, se definió para la presente investigación como objetivo principal establecer los criterios básicos para la formulación del presupuesto público de ingresos y egresos de la municipalidades y de esta forma contar con una herramienta adecuada para la planificación de los recursos económicos, de entidades de esta naturaleza; para el cumplimiento de la investigación se definieron los mecanismos de la planificación a corto y largo plazo, se describieron las bases teóricas del presupuesto por programas y se identificando los criterios actuales de formulación presupuestaria aplicable para los gobiernos locales.

Por su naturaleza, la investigación realizada fue descriptiva documental realizando resúmenes y análisis críticos de la documentación, legislación y normativa existente para la realización del tema.

Se concluye que los gobiernos locales por medio de la planificación estratégica podrán priorizar las necesidades de los habitantes de sus municipios, brindando los insumos para desarrollar planes operativos anuales que fortalezcan la administración de los recursos económicos; además las bases teóricas del presupuesto permiten comprender la formulación presupuestaria para desarrollar presupuestos públicos acordes a las estrategias de acción; la aplicación adecuada de los criterios de formulación permitirá establecer estructuras presupuestarias correctas y presupuestos que permita atender las necesidades prioritarias de la población.

Índice

INTRODUCCION	1
TITULO I	3
CAPITULO I	3
MARCO METODOLÓGICO	3
1.1 Planteamiento del problema	3
1.1.1 Antecedentes	3
1.2 Justificación	6
1.3 Objetivos	8
1.3.1 Objetivo general	8
1.3.2 Objetivos específicos	8
1.4 Metodología	9
CAPITULO II	10
MARCO TEÓRICO	10
2.1 El presupuesto	10
2.1.1 Funciones del presupuesto	11
2.1.2 Clasificación de los presupuestos	12
A. Según los sectores	12
B. Según su flexibilidad	12
C. Según el periodo de tiempo	13
TITULO II	14
CAPITULO I	14
PLANIFICACIÓN MUNICIPAL	14
1.1 El plan operativo anual	14
1.1.1 Planificación estratégica	14
1.1.2 Planificación estratégica municipal	15
1.1.3 Planificación operativa	16
1.1.4 Plan operativo anual (POA)	17
1.2 Marco Legal	18
1.2.1 Legislación sobre el plan operativo anual (POA)	18
1.3 Contenido del (POA)	22
1.3.1 Base legal	22
1.3.2 Misión	22
1.3.3 Visión	23
1.3.4 Objetivos estratégicos	25
1.3.5 Objetivos operativos	27
1.3.6 Acciones	28
1.3.7 Metas	28
1.3.8 Indicadores	28
CAPITULO II	29
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	29
2.1 Historia	29
2.2 Definiciones y conceptos básicos	30

2.2.1	Insumos	30
2.2.2	Productos	31
2.2.3	Tipos de productos	32
2.2.3.1	Independientes y conjuntos	32
2.2.3.2	Terminales e intermedios	33
2.2.4	Relación insumo-producto	34
2.2.4.1	Comparación de las relaciones de condicionamiento con las de insumo-producto	34
2.2.5	Técnicas de gestión institucional	36
2.2.6	Categorías programáticas	37
2.2.6.1	Concepto	37
2.2.6.2	Tipos de categorías programáticas	38
A.	Programa	38
B.	Subprograma	39
C.	Proyecto	40
D.	Actividad	41
E.	Obra	45
CAPITULO III		47
CRITERIOS PRESUPUESTARIOS		47
3.1	Etapas del proceso	47
3.1.1	Formulación	48
3.2	Términos de uso común en la formulación presupuestaria	51
3.3	Formularios	52
3.4	Instrumentos Básicos	53
3.5	Ingresos	55
3.5.1	Actividades para el cálculo de los ingresos	55
3.5.1.1	Base legal de los ingresos	55
3.5.1.2	Cálculo de los ingresos	56
3.5.1.3	Ingresos propios	56
3.5.1.4	Préstamos	56
3.5.1.5	Donaciones	56
3.5.1.6	Préstamos o donaciones por obtener	57
3.5.2	Estructura de los ingresos	57
3.5.3	Principales cuentas de rubros de ingresos para los gobiernos locales.	58
3.5.4	Fuentes de financiamiento	69
3.5.5	Creación de escenarios de ingresos	72
3.5.6	Techos presupuestarios	72
3.6	Egresos	72
3.6.1	Estructura presupuestaria de egresos	72
3.6.2	Clasificador tipo de gasto	79
3.6.3	Clasificador de Finalidad y Función	85
3.7	Vinculación plan presupuesto	86
3.7.1	Productos terminales	87
3.7.2	Productos intermedios	88
3.7.3	Vinculación plan – presupuesto	88

3.8	Ejemplos prácticos	89
3.8.1	Convenios	89
3.8.1.1	Institucionales	89
3.8.2	Prestamos	90
3.8.2.1	Sector Privado y Público	90
3.8.3	Contratos	95
3.8.3.1	Proveedores	95
	CONCLUSIONES	99
	RECOMENDACIONES	100
	BIBLIOGRAFIA	101
	APÉNDICE	104
	Manual de formulación presupuestaria municipal	104

Índice de Cuadros

Cuadro 1 Programas presupuestados del año 2010 al 2012	4
Cuadro 2 Formularios de formulación presupuestaria	53
Cuadro 3 Fuentes de Financiamiento para municipalidades	70
Cuadro 4 Distribución por fuente de financiamiento de los ingresos	71
Cuadro 5 Numerología aplicable a estructuras presupuestarias	74
Cuadro 6 Finalidades y funciones tipo de gasto 12	81
Cuadro 7 Finalidades	86
Cuadro 8 Estructuras programáticas de convenios	90
Cuadro 9 Estructuras de ingresos de préstamos	91
Cuadro 10 Estructuras presupuestaria de egresos de préstamos	92
Cuadro 11 Estructura de amortizaciones de préstamos	93
Cuadro 12 Estructuras a corto plazo para amortizaciones de préstamo	94
Cuadro 13 Estructuras a largo plazo para amortizaciones de préstamo	94
Cuadro 14 Estructuras egresos pago de intereses de préstamo	95
Cuadro 15 Estructuras egresos reprogramación de proyectos	97
Cuadro 16 Estructuras egresos de proyectos con actividad y obra	98

Índice de Figuras

Figura 1. Esquema del proceso de la planificación	17
Figura 2. Características de objetivos estratégicos	26
Figura 3. Características de objetivos operativos	27
Figura 4. Esquema de relación de condicionamiento de insumo producto	36
Figura 5. Esquema de actividades específicas	42
Figura 6. Ejemplo de actividades específicas	43
Figura 7. Ejemplo de actividades centrales	44
Figura 8. Ejemplo de actividades comunes	44
Figura 9. Proceso Presupuestario	47
Figura 10. Esquema de preparación y presentación proyecto de presupuesto	57
Figura 11. Estructura presupuestaria de los ingresos	59
Figura 12. Estructura del clasificador fuente financiamiento específico	71
Figura 13. Esquema de la estructura de los egresos	73
Figura 14. Estructura del objeto del gasto	75
Figura 15. Diagrama de vinculación plan – presupuesto	88
Figura 16. Esquema de elaboración del plan operativo anual	107

Figura 17. Esquema de elaboración presupuesto anual 110

Figura 18. Esquema de preparación y presentación proyecto de presupuesto municipal 111

INTRODUCCION

En Guatemala las entidades de gobierno central, instituciones centralizadas y descentralizadas y entidades autónomas, en materia de ingresos y egresos, deben regirse a lo que indica la Ley Orgánica del Presupuesto; en la cual se establecen las normas, principios y procedimientos que rigen el proceso presupuestario. En ese sentido el presupuesto se considera un instrumento de planificación, de política económica y administración de los recursos durante un ejercicio fiscal, por los entes estatales y privados.

En el año 1997 se crea la Ley Orgánica del Presupuesto, en la cual se norma que todo el sector público y entidades autónomas y especialmente las municipalidades conocidas como gobiernos locales, deben formular el presupuesto de ingresos y egresos anualmente acorde a lo establecido en la normativa. Es así como el Ministerio de Finanzas en conjunto con otras Instituciones como Banco Mundial (BM) y Cooperación Internacional, empiezan una labor de seguimiento y apoyo para el sector público y los gobiernos locales en la formulación de sus presupuestos.

En el año 2004 el Ministerio de Finanzas Públicas y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), unen nuevamente esfuerzos con el financiamiento del Banco Mundial, se inicia la creación de una herramienta informática denominada Siafito, que en el año 2006 se realiza un complemento con otra herramienta denominada SIAF MUNI, la cual tiene por objetivo sistematizar la formulación presupuestaria de los gobiernos locales y en consecuencia se materialice el cumplimiento del proceso presupuestario que establece la ley. Actualmente la herramienta informática que permite sistematizar este proceso de formulación y ejecución presupuestaria se denomina SICOIN GL, Sistema de Contabilidad Integrada de los Gobiernos Locales.

Se propone una compilación de criterios presupuestarios que se consideran como los más utilizados en la elaboración de un presupuesto anual de ingresos y egresos para los gobiernos municipales, la información se obtendrá de investigaciones en libros de

texto realizado, presupuestos municipales, y experiencias de las municipales en la formulación presupuestaria, de esta forma facilitar a estudiantes, personal de municipalidades e interesados en general un documento, que contenga varios conceptos, normas, procedimientos y técnicas basadas en la legislación vigente para la preparación de un presupuesto.

En el presente documento se integran en su primer capítulo el diseño metodológico definiendo el planteamiento del problema, continúan los antecedentes de la institución donde se desarrollará la investigación; un siguiente apartado describe la importancia de realizar esta investigación mismo que permitirá mejorar la planificación presupuestaria y priorizar las necesidades de los habitantes en los municipios; un tercer apartado se define como su objetivo principal en la investigación que es establecer los criterios necesarias para la elaboración de un presupuesto público de ingresos y egresos municipal y de esta forma contar con una herramienta adecuada de planificación de los recursos económicos, de los municipios, así mismo se definió una metodología para el desarrollo de la investigación.

En el capítulo II, se define la teoría conceptual para la elaboración de la investigación, definiendo que es un presupuesto, sus funciones y la clasificación existente.

En el desarrollo de resultados que corresponde al capítulo III, se desarrollaron los principales temas propuestos en el diseño de investigación en secciones, como estableciendo los mecanismos de una planificación a corto y largo plazo en las municipalidades; describiendo las bases teóricas del presupuesto por programas y su categorización; definiendo los criterios básicos para la formulación presupuestaria de ingresos y egresos con sus principales estructuras; en la última sección se describen ejercicios prácticos para la presupuestación de préstamos, convenios y contratos.

TITULO I
CAPITULO I
MARCO METODOLÓGICO

1.1 Planteamiento del problema

1.1.1 Antecedentes

La división política de Guatemala, está distribuida en veintidós departamentos y trescientos treinta y cuatro municipios, cada uno de estos municipios están dirigidos por Concejos Municipales, electos por el voto popular que lo preside el Alcalde Municipal, quien deberá de dirigir a la institución llamada municipalidad que tendrá un mandato de cuatro años y podrá optar a una o varias reelecciones (Art 254 Constitución Política de la República de Guatemala). El municipio es la unidad básica de la organización territorial del estado y administrativamente es una institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica, bajo la responsabilidad administrativa del alcalde municipal; las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. (Código Municipal y la Constitución Política de la República de Guatemala en su capítulo VII que se refiere al Régimen Municipal de los artículos 253 al 262)

Las municipalidades como entidad encargada de la administración de los recursos, han desarrollado presupuestos de ingresos y egresos para llevar el adecuado control de gastos y los ingresos, pero es a partir del año 1997 con la creación de la Ley Orgánica del Presupuesto, en donde se norma que todas las entidades de gobierno, entidades descentralizadas y autónomas y siendo los gobiernos locales entidades autónomas, deben de realizar sus presupuestos de ingresos y egresos, cumpliendo con la bases teóricas del presupuesto por programas, se inicia un proceso de fortalecimiento municipal; en un inicio solo se presupuesta los ingresos y egresos en forma global, no indicando y desglosando los programas existentes, a partir del año 2004 para la formulación presupuestaria anual se inicia la aplicación del presupuesto por programas, el cual su estructura se conforma de la siguiente manera: Programa, Sub Programa, Proyecto, Actividad u Obra, y el objeto del gasto con su respectiva fuente de

financiamiento, por medio del proyecto SIAF regido por el Ministerio de Finanzas Públicas, y el Instituto de Fomento Municipal INFOM.

Derivado que aun en la mayoría de municipalidades del país aún existen dificultades para la adecuada formulación presupuestaria, y en este sentido se tomó de referencia el municipio de Teculután, Zacapa, no es la excepción debido a que en los últimos tres años se han realizado más de ochocientos (800) expedientes de modificaciones presupuestarias, entre ampliaciones y transferencias presupuestarias, que se reflejan dentro del Sistema Integrado de Contabilidad para Gobiernos Locales SICOIN GL, (<https://sicoingl.minfin.gob.gt.>)¹ Esto demuestra dificultades en la formulación de un presupuesto de ingresos y egresos anual, y la falta de planificación y cumplimiento de procesos y tiempos establecidos en ley.

La falta de aplicación de criterios adecuados para la correcta planificación y una adecuada presupuestación de los ingresos y egresos, puede provocar en la ejecución de los presupuestos errores que se serán susceptibles de sanciones a funcionarios y empleados por parte del ente fiscalizador que es la Contraloría General de Cuentas de la Nación.

En el siguiente cuadro se demuestra los programas que muestran cambios significativos durante los últimos años es el de actividades centrales en el año 2010 es de 3.4 millones y para el año 2012 es de 5.6 millones, lo que se refleja un aumento en los gastos de funcionamiento, este aumento en este tipo de gastos va en estrecha relación por el cambio del programa 99 Partidas no asignables a otros programas, conocido como deuda el cual tiene una baja de casi 1.5 millones en el mismo periodo, además otro de los programas con cambios más importantes es el de mejoramiento de las condiciones de salud y ambiente tiene un presupuesto vigente en el año 2010 de 4.4 millones y para el año 2010 es de 5.8 millones.

¹ Dirección electrónica donde funciona el motor financiero de la municipalidad de Teculután, para ingresar es necesario contar con un usuario y contraseña.

Cuadro No.1
Programas presupuestarios del año 2010 al 2012

Programa	Descripción	Año 2010 Vigente	Año 2011 Vigente	Año 2012 Vigente
1	Actividades centrales	Q3,489,331.03	Q4,187,331.30	Q5,684,342.14
11	Mejoramiento de las condiciones de salud, ambiente y seguridad	Q4,454,751.00	Q3,181,439.17	Q5,885,528.17
12	Administración y mejoramiento de otros servicios e instalaciones	Q1,240,816.02	Q1,714,171.83	Q2,617,190.09
13	Servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos	Q1,597,541.84	Q1,854,378.40	Q1,024,816.56
14	Gestión educativa	Q761,881.47	Q734,477.86	Q1,530,791.00
15	Desarrollo económico del municipio	Q721,856.00	Q1,126,024.69	Q4,254,653.79
99	Partidas no asignables a programas	Q2,091,205.22	Q2,676,518.83	Q541,155.55
	Totales	Q14,321,475.75	Q15,474,342.08	Q21,538,477.305

Fuente: <https://siafmuni.minfin.gob.gt>

En relación a la deuda pública, la institución tiene dificultades en la programación de pagos destinados a la amortización de capital e intereses de los préstamos vigentes debido a que no se aplican los renglones correspondientes a la naturaleza del crédito.

Derivado de lo anterior se realiza el siguiente cuestionamiento:

¿Cuáles son los criterios necesarios para la formulación de un presupuesto de ingresos y egresos municipal, que permita obtener una adecuada herramienta de planificación para la ejecución de los recursos (ingresos y egresos) de la municipalidad de Teculután Zacapa?

Para darle respuesta a esta pregunta se definen las siguientes interrogantes.

- ¿Cuáles son los mecanismos utilizados para la elaboración de los planes a largo y corto plazo en las municipalidades?
- ¿Qué define las bases teóricas presupuestarias, para el presupuesto por programas y su adaptabilidad a la gestión por resultados?
- ¿Cuáles son los criterios actuales para una adecuada formulación presupuestaria, acorde a la normativa vigente establecida y la importancia de articular los planes operativos a las estructuras programáticas?

1.2 Justificación

Es necesario preparar un documento que contenga los criterios generales que norma la legislación vigente, los gobiernos municipales podrán contar con una guía para realizar una formulación de presupuesto adecuada a sus necesidades y podrán tener la certeza de que prioricen y programen sus recursos orientados a satisfacer las necesidades de los ciudadanos y elevar la calidad de vida de sus habitantes y de esta forma presentar una gestión municipal transparente ante el organismo contralor que es la Contraloría General de Cuentas (CGC).

En las trescientas treinta y cuatro municipalidades del país se realiza el proceso de formulación presupuestaria, es por ello que los gobiernos locales necesitan criterios que le permitan adecuar la formulación del presupuesto y mediante la articulación de la planificación estratégica y operativa con los resultados que puedan ser medibles y cuantificables.

Durante la ejecución del presupuesto en los últimos tres años la Municipalidad de Teculután, Zacapa debió realizar modificaciones presupuestarias entre ampliaciones y transferencias, en más de 800 ocasiones como se observa en el SICOIN GL, ante la incongruencia entre la planificación y la asignación del presupuesto; por lo que se considera necesario contar un procedimiento para ordenar y asignar el presupuesto acorde a las necesidades y prioridades del municipio.

De no desarrollarse esta investigación los empleados municipales y en especial las áreas de presupuesto municipal, no tendrán una guía de consulta para mejorar la planificación y la elaboración del presupuesto anual, además que podría continuar las sanciones económicas por el ente fiscalizador CGC, en el año 2012 según el informe de auditoría realizado por esta entidad a nivel nacional fueron un total de 2100 hallazgos y 41 denuncias; para el municipio de Teculután, Zacapa es un monto de Q230,000.00 en cinco hallazgos realizados (www.contraloria.gob.gt), lo cual la sanción va dirigida al Concejo Municipal y Director Financiero, estas sanciones se derivan de una inadecuada

formulación presupuestaria que se ve reflejada en la ejecución del presupuesto y de procedimientos de control interno no existentes.

Además constituye una guía de consulta para otros gobiernos municipales para la elaboración de presupuesto de ingresos y egresos municipal, que permita desarrollar presupuestos acordes a las necesidades de cada uno de los municipios de la región nororiental.

La correcta formulación presupuestaria permitirá a las autoridades de los municipios de iniciar procesos de presupuesto participativo, y cumplir con los ofrecimientos de campaña y necesidades encontradas en las comunidades más necesitadas.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

- Establecer los criterios básicos para la formulación del Presupuesto Público de Ingresos y Egresos de las municipalidades y de esta forma contar con una herramienta adecuada de planificación de los recursos económicos, de entidades de esta naturaleza.

1.3.2 Objetivos específicos

- Identificar los mecanismos utilizados para la elaboración de la planeación estratégica a largo y mediano plazo, que permita definir los métodos, procesos y legalidades del desarrollo del plan operativo anual en los gobiernos municipales.
- Describir las bases teóricas presupuestarias vigentes del presupuesto por programa que se adapte a la gestión por resultados, para el desarrollo adecuado de presupuestos públicos acordes a las estrategias y prioridades existentes en los municipios.
- Identificar los criterios actuales de una adecuada formulación presupuestaria, acorde a la normativa vigente para proponer una guía (manual) que oriente el análisis de los planes operativos, estructuras programáticas y recursos asignados para la municipalidad.

1.4 Metodología

La investigación realizada es de tipo descriptiva documental, para ello se utilizó la técnica de recopilación bibliográfica, utilizando como instrumento de recolección de información, diferentes tipos de fichas bibliográficas y fichas de trabajo entre ellas fichas de texto, paráfrasis y de resumen, en las que se detalló y organizó toda la información recolectada a través de fuentes primarias (libros, textos, leyes, manuales, páginas web e investigaciones realizadas sobre el tema) lo que permitió realizar el análisis y las comparaciones de los diferentes temas que se involucran en la presente investigación.

CAPITULO II MARCO TEÓRICO

2.1 El presupuesto

De acuerdo a Cristóbal del Rio, “etimológicamente, por sus raíces latinas presupuesto significa **Pre:** antes y **Supuesto:** Hecho, se interpreta como antes de lo hecho”

Cristóbal, Del Rio (2000), define lo define como un presupuesto es una herramienta que nos permite por medio de un documento que traducir los planes en dinero: dinero que necesita gastarse para conseguir tus actividades planificadas (gasto) y dinero que necesita generarse para cubrir los costes de finalización del trabajo (ingresos). Consiste en una estimación o en conjeturas hechas con fundamento sobre las necesidades en términos monetarios para realizar tu trabajo.

Es la estimación programada, de manera sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un período determinado.

Jorge, Burbano (2005) los define como: “Expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la administración de la empresa en un período, con la adopción de las estrategias necesarias para lograrlos”

Para Héctor, González (2009), “el presupuesto es un conjunto de pronósticos referentes a un lapso precisado

Método sistemático y formalizado para lograr las responsabilidades directivas de planificación, coordinación y control. En particular comprende el desarrollo y la aplicación de:

Objetivos Empresariales: generales a largo plazo, especificación de las metas de la empresa desarrollo de un plan general de utilidades a Largo Plazo.”

Un Plan de utilidades a Corto Plazo detallados por responsabilidades particulares (divisiones, productos, proyectos). Un sistema de informe periódicos de resultados detallados por responsabilidades asignadas procedimientos de seguimiento.

Definiremos presupuesto así: El presupuesto es un plan de acción en el cual se detallaran los ingresos a percibir durante el periodo de un año y el definir los posibles gastos que se ejecutaran, para el cumplimiento de objetivos y metas en un periodo determinado.

2.1.1 Funciones del presupuesto

Los objetivos del presupuesto son de Previsión, Planeación, Organización, Coordinación o Integración, Dirección y Control; es decir, comprende o están en todas las etapas del Proceso Administrativo, y no como los autores sobre la materia, que sólo los enmarcan en la Planeación y en el Control, pocos agregan la Dirección.(Cristóbal, Del Rio. 2000)

- a) Planeamiento: Le permite asegurar que sus ingresos cubran el total de sus gastos y le ayuda a administrar su dinero de manera que sus ingresos y sus gastos estén equilibrados.
- b) Comunicación: Un presupuesto es una comunicación concreta de sus objetivos personales y planes monetarios con usted y otras personas.
- c) Motivación: Un presupuesto puede ayudarle a fijar objetivos de largo alcance mediante el establecimiento de objetivos intermedios.

- d) Control: Un presupuesto le permite controlar sus finanzas al mostrarle cómo usted opera versus lo que planea. De esta manera usted puede modificar ya sea el plan o su manera de operar.

2.1.2 Clasificación de los presupuestos

Se establecen las siguientes clasificaciones:

A. Según los sectores

- **Oficiales**

Los presupuestos de tipo gubernamental y que buscan el equilibrio entre los recaudos por impuestos y los gastos e inversiones necesarios para el desarrollo de una región o entidad pública.

- **Privados**

Los de las entidades o personas que buscan principal, aunque no necesariamente, una utilidad económica o de lucro, o una estabilidad de acuerdo a sus ingresos y gastos.

B. Según su flexibilidad

- **Rígidos, estáticos, fijos o asignados**

Son aquellos que se elaboran para un único nivel de actividad y no permiten realizar ajustes necesarios por la variación que ocurre en la realidad. Dejan de lado el entorno de la empresa (económico, político, cultural etc.). Este tipo de presupuestos se utilizaban anteriormente en el sector público.

- **Flexibles o variables**

Son los que se elaboran para diferentes niveles de actividad y se pueden adaptar a las circunstancias cambiantes del entorno. Son de gran aceptación en el campo de la presupuestación moderna. Son dinámicos adaptativos, pero complicados y costosos. (Gustavo V, Rodríguez. 2010).

C. Según el periodo de tiempo

- **A corto plazo**

Son los que se realizan para cubrir la planeación de la organización en el ciclo de operaciones de un año. Este sistema se adapta a los países con economías inflacionarias.

- **A largo plazo**

Este tipo de presupuestos corresponden a los planes de desarrollo que, generalmente, adoptan los estados y grandes empresas.

TITULO II

CAPITULO I

PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

Se desarrollan los mecanismos utilizados para la elaboración de la planificación a corto y largo plazo para las municipalidades del país, teniendo como ente rector de la planificación a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

1.1 El plan operativo anual

Para desarrollar un adecuado plan operativo anual (POA) el cual es una planificación para un año como su nombre lo expresa, debemos de partir de una base llamada planificación estratégica, la cual se desarrolla a un mediano o largo plazo, para el sector municipal, en el sector de gobiernos locales de acuerdo al ente rector SEGEPLAN, se debe de tener una planificación a largo plazo realizando primero un Plan de Desarrollo Municipal (PDM), o un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), ambos instrumentos de planificación a largo plazo entre 15 y 25 años, y planes a mediano plazo como los Planes de Gobierno Municipal los (PGL).

1.1.1 Planificación estratégica

Al determinar sus funciones sustantivas y objetivos, le proporciona a las organizaciones un enfoque que les permite diseñar estrategias, asignar prioridades y aplicar recursos para moverse de dónde están ahora en el presente hacia dónde desean estar en el futuro.

El concepto de Planificación Estratégica ha sido definido por varios autores. Kotler, (1990) Explica que la Planificación Estratégica es el proceso gerencial de desarrollar y mantener una dirección estratégica que pueda alinear las metas y recursos de la organización con sus oportunidades cambiantes de mercadeo.

En DIPRES, (2003) se señala que es un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza de un negocio, definiendo los objetivos a largo plazo, identificando metas y objetivos cuantitativos, desarrollando estrategias para alcanzar dichos objetivos y localizando recursos para llevar a cabo dichas estrategias.

La planeación estratégica nos permite imaginar que queremos tener o ser en un largo plazo, permite tener una visión del futuro, a través de esta planeación se fijan los caminos a seguir para lograr alcanzar los objetivos trazados.

Es decir, la planificación estratégica define los objetivos y estrategias que la organización realizará en futuro, en distintas áreas y analizando las cosas que en ese futuro pueden cambiar y afectarles positiva o negativamente de no enfrentarlas desde un momento presente.

1.1.2 Planificación estratégica municipal

Establece un objetivo futurista, el sueño de la comunidad o del municipio y que se sabe que no se podrá alcanzar en un año o dos porque requiere de mucho mayor esfuerzo sacrificio y trabajo y los recursos necesarios para su ejecución y cumplimiento.

SEGEPLAN (2009). Los Planes de Desarrollo Municipal, tienen como finalidad posibilitar el desarrollo humano promoviendo la activación de las potencialidades sociales, económicas y naturales del territorio en el marco de las políticas nacionales y el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Además permiten establecer la vinculación plan - presupuesto, con el propósito de orientar y optimizar la inversión pública y serán considerados también como instrumentos de gestión, que consiste en la parte de negociación de los recursos técnicos, financieros y mixtos para la implementación de los planes, actividad que corresponde a los actores locales, políticos, sociales e institucionales

1.1.3 Planificación operativa

Esta planificación se desarrolla a mediano o corto plazo, para varios objetivos o para una sola actividad, estableciendo claramente lo que se debe de hacer, el orden en que se hará, los responsables de cada actividad a desarrollar, los recursos necesarios para hacerlo y el tiempo en que se cumplirá.

Anualmente y en el marco de la planificación estratégica se realiza la planificación de las actividades a realizar por cada una de las áreas responsables de los procesos operativos y de los sistemas de apoyo, especialmente de aquellos que manejan recursos. El marco para su elaboración comprende: reuniones y reflexiones a lo interno de la organización sobre sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para un período menor al de la planificación estratégica caso concreto según lo ordenado por la norma jurídica aplicable. En el POA se establecen metas físicas con su expresión financiera así como los responsables, esto implica actividades de coordinación entre los responsables de las unidades de planificación y unidades de la dirección financiera de las organizaciones públicas.

La definición de POA, no solo se circunscribirá a los formularios que detallan la producción terminal, los programas, metas, indicadores y otros rubros bajo el marco estratégico, sino también a aspectos fundamentales sobre la filosofía institucional, el marco ético, fundamento legal y su ámbito de competencia; y estructura jurídica a nivel de funcionarios. Sin embargo, dado a que la planificación trasciende la mera elaboración de un documento, el proceso de planificación operativa en el mediano plazo, apuntará a que los resultados sean eficaces en tanto logren productos valiosos para la población que se hagan al menor costo posible (eficiencia), tiempo y recursos asignados.

1.1.4 Plan operativo anual (POA)

El plan operativo anual es un modelo gerencial para la toma de decisiones respecto a la asignación de recursos que integran planificación con el presupuesto, mejora los mecanismos decisorios, para la asignación y estimula la gestión por resultados. Es un documento formal en el cual se enumeran y describen los objetivos a conseguir durante un ejercicio, definiendo los responsables dentro de una entidad.

Edgardo, Pesquera (2010) El POA debe de estar perfectamente alineado y vinculado con el presupuesto y sirve para concretar, además de los objetivos a cumplir cada año, la manera de alcanzarlos. Este proporciona unión directa entre las metas a mediano o largo plazo, establecidas en la planificación estratégica, y las fijadas para un periodo o presupuesto anual.

Algunas definiciones prácticas de Plan Operativo Anual

- Es un enfoque sistémico, disciplinado y pragmático que permite la toma de decisiones ahora acerca del futuro de las organizaciones.
- Es un proceso de auto-evaluación, fijación de objetivos, desarrollo de metas y monitoreo del rendimiento.
- Es el proceso de planificación las organizaciones determinan o revisan sus funciones sustantivas y objetivos en el contexto de tendencias en el ambiente externo, sus capacidades internas como organizaciones y sus misiones.

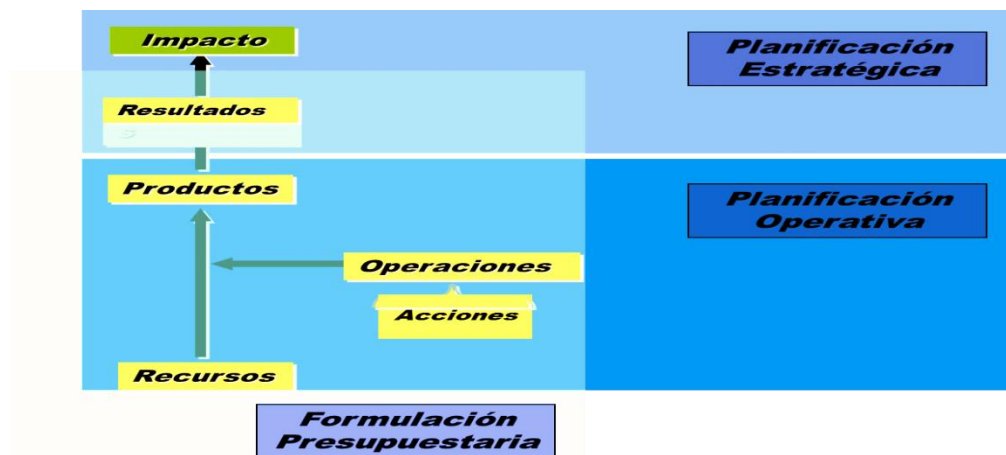


Figura 1. Esquema del proceso de la planificación

Fuente: Proyecto SIAF.

1.2 Marco Legal

1.2.1 Legislación sobre el plan operativo anual (POA)

En La legislación guatemalteca, contempla que es responsabilidad de las instituciones del sector público entidades descentralizadas y autónomas a elaborar y presentar los Planes Operativos Anuales y los correspondientes presupuestos, para el cumplimiento de la siguiente normativa legal.

a) Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto Ley 101-97.

Artículo 8: Vinculación Plan - Presupuesto. Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales regionales e institucionales.

El Organismo Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas, consolidará los presupuestos institucionales y elaborará el presupuesto y las cuentas agregadas del sector público.

La ley orgánica del presupuesto literalmente indica Artículo 20. Políticas Presupuestarias. El Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias especializadas, practicará una evaluación anual del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país. En función de los resultados de esta evaluación dictará las políticas presupuestarias y los lineamientos generales. Sobre estas bases las entidades prepararán sus propuestas de prioridades presupuestarias en general, y de planes y programas de inversión pública, en particular, para la formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

Artículo 21. Presentación de Anteproyectos. Para los fines que establece esta ley, y con el objeto de integrar el presupuesto consolidado del sector público, los organismos del Estado y sus instituciones descentralizadas y autónomas, deberán presentar al

Ministerio de Finanzas Públicas, en la forma y en el plazo que se fije en el reglamento, sus anteproyectos de presupuesto, adjuntando sus respectivos planes operativos.”

b) Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Acuerdo Gubernativo 240-98

Literalmente indica “Artículo 16. Fecha de presentación de los anteproyectos de presupuesto. Los anteproyectos de presupuesto a que se refiere el artículo 21 de la Ley, deben presentarse al Ministerio de Finanzas Públicas, a más tardar el día 15 de junio de cada año, y se estructurarán conforme a las categorías programáticas y clasificaciones señaladas en el artículo 11 de este reglamento, según los formularios e instructivos que proporcione la Dirección Técnica del Presupuesto, debiéndose acompañar el respectivo plan operativo anual elaborado conforme lineamientos que emita la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.”

c) Código Municipal. Decretos No. 12-2002 y 22-2010.

Artículo 9. Del concejo y gobierno municipal. El Concejo Municipal, es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidarios y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones.... “El Alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal”.

Artículo 131. Formulación y aprobación del presupuesto. El Alcalde Municipal, asesorado por las comisiones de finanzas y probidad y funcionarios municipales, con sujeción a las normas presupuestarias contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, este Código y la Ley Orgánica del Presupuesto, formulará el proyecto de presupuesto en coordinación con las políticas públicas vigentes, y en la primera semana del mes de octubre de cada año, lo someterá a consideración del Concejo Municipal que, al aprobarlo podrá hacerle las modificaciones.

d) Acuerdo de la Contraloría General de Cuentas

Según acuerdo No. 09-03 Normas Generales de Control Interno Gubernamental, Norma 4.2 Plan Operativo Anual: La máxima autoridad de cada ente público, debe promover la elaboración técnica y objetiva de los planes operativos anuales. El plan operativo anual constituye la base técnica para una adecuada formulación presupuestaria, por lo tanto las unidades especializadas de cada entidad, deben elaborar anualmente de forma técnica y objetiva, sus respectivos planes operativos, reflejando los alcances y las metas según su finalidad, a fin de que su anteproyecto de presupuesto sean contemplados los recursos financieros que harán posible alcanzar las metas propuestas, por lo que deberá existir interrelación entre ambos.

El incumplimiento con la elaboración de un Plan Operativo Anual, será motivo de sanción que oscila entre los Q2, 000.00 y Q80, 000.00 según el artículo 39 de la ley de Contraloría General de Cuentas de la Nación.

Productos Obtenidos del (POA):

- Obtener información general de las Municipalidades y otras entidades de carácter municipal que permitan conocer el panorama, diagnóstico y necesidades de la población.
- Reflejar la programación presupuestaria y su relación con las áreas estratégicas del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), los planes estratégicos a mediano y largo plazo; y aquellas otras áreas o acciones definidas por la Municipalidad u otras entidades de carácter municipal.
- Plasmar las iniciativas de desarrollo en un plan y programas municipales y fortalecer la gestión efectiva y eficiente de la inversión pública.

El contenido de los (POA) debe observar como mínimo lo siguientes principios:

- Mostrar correspondencia presupuestaria entre la Misión, Visión Institucional, los objetivos estratégicos y objetivos operativos con su correspondiente red de categorías programáticas.

- Coherencia con la capacidad financiera de la municipalidad, expresada a través de la política, normas y techos presupuestarios anuales y multianuales previamente definidos por la AFIM.
- Promover la calidad y productividad del gasto público municipal, a través de programas y proyectos.
- Garantizar los recursos destinados para la ejecución de programas y proyectos de inversión.
- Priorizar el financiamiento de los proyectos de arrastre.

Aspectos relevantes del POA:

- Proporcionar una mejor y mayor vinculación Plan-Presupuesto
- Simplificar la estructura presupuestaria
- Permite visualizar y analizar las variables requeridas para la toma de decisión en todas las etapas del proceso presupuestario.
- Facilita la gestión pública en función de las políticas y objetivos estratégicos de la nación.
- Permite una mejor evaluación y control del presupuesto
- Concibe al proyecto como el punto focal del proceso presupuestario a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad.

e) Circular de Contraloría General de Cuentas de la Nación

En la circular No. A-37-06 Artículo 2: Plazos, períodos y contenidos de la información. Todas las municipalidades y sus empresas, deberán presentar la información en los formatos electrónicos definidos por el Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y la Contraloría General de Cuentas, conforme a las siguientes disposiciones:

- I. En la primera quincena del mes de enero de cada año: a) Copia del Plan Operativo Anual (POA), del ejercicio fiscal vigente, debidamente aprobado por el Consejo Municipal.”

1.3 Contenido del (POA)

SEGEPLAN (2010). En la guía para la elaboración del POA cuales son los aspectos mínimos a considerar que debe de contener el documento de planificación anual llamado plan operativo anual POA son los siguientes:

1.3.1 Base legal

Deberá de contener todos los preceptos legales que rigen el accionar de la institución, para la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Operativo Anual y su presupuesto.

1.3.2 Misión

Es esencial para determinar objetivos, formular estrategias y reflejar expectativas e intereses de la municipalidad así como los beneficios que recibirá; debe de ser precisa y factible, delimitar claramente la responsabilidad adoptada, generando motivación y compromiso de todos los actores sociales y del gobierno local hacia el desarrollo municipal.

La misión es por definición, la finalidad última y específica que busca toda organización y que la distingue de otras organizaciones de su mismo tipo. Es orientadora de todo el accionar de la municipalidad, dirección y unidad; es el cual se desarrollan todas las otras actividades y sistemas. La misión expresa la razón de ser y de existir de toda organización. En ese contexto, debe reflejar lo que las municipalidades, direcciones o unidades están haciendo en forma directa a la función general y específica que cumple como instancia de gestión pública.

Es importante tener como base fundamental los principios bajo los cuales se pretende operar y sobre la dirección hacia a donde se quiere avanzar como gobierno municipal, logrando consensos claros y abiertos sobre los principios que estarán presente para orientar la toma de decisiones.

La misión pone de manifiesto:

- La identidad de la municipalidad para ser reconocida en su entorno.
- Democracia, tolerancia y ética.

- Los Valores, reglas y principios que orientan la actividad de los integrantes.
- Coherencia en los objetivos comunes.

En la constitución de la Misión hay que contestar las siguientes preguntas: 1. ¿Quiénes somos? = Identidad, legitimidad, 2. ¿Qué buscamos? = Propósitos, 3. ¿Por qué lo hacemos? = Valores, Principios, Motivaciones, 4. ¿Pará quiénes trabajamos? = Municipio.

1.3.3 Visión

La visión estratégica por definición es una fotografía del futuro, que le da discrecionalidad al trabajo de la organización. Se puede definir también como la imagen futura que una organización desarrolla sobre sí misma y sobre la competencia en la cual trabaja.

La visión sirve para impulsar cualquier proceso de gestión y desarrollo de los organismos y entidades por unidad administrativa. Si la visión está claramente establecida y responde a un contrato social básico, otorga valor agregado a los procesos.

Es una expresión clara que indica hacia dónde se dirigen las expectativas de desarrollo viable en un futuro deseado y en qué se deberá convertir en el corto, mediano y largo plazo, se basa en principios, ideales y valores compartidos por los habitantes y autoridades del municipio; es la imagen viva de donde se quiere estar y a donde se quiere llegar, es la representación de cómo se cree que debe de estar el municipio a un periodo de 15 o más años.

La visión debe ser utilizada como base para definir prioridades y objetivos que nos permitan en un futuro alcanzarla.

Características de la visión:

- Propia del municipio, integradora, amplia, detallada y realista.

- Positiva y alentadora que motive a la transformación o cambio y tener dimensión de tiempo.
- Proyectar sueños y esperanzas e incrementar valores e intereses comunes.

a) Valores

Representan las normas, principios y significados ideales de comportamiento sobre los que descansa la cultura como un modo de vida integrado. Estos elementos dicen algo de lo que el grupo es y de lo que quiere y debe ser. Los valores son las bases de toda cultura, los principios de acción que animan el deber ser en la vida social, en su búsqueda por lograr el bien común, que se orienta hacia el mejoramiento constante de la calidad de vida. Por lo que las municipalidades por medio de su Concejo Municipal, deben orientar su gestión administrativa pública a fin de lograr la materialización de estos enunciados.

b) Políticas

El medio que se usará para alcanzar los objetivos. Entre otras cosas, las políticas incluyen lineamientos, reglas y procedimientos establecidos para reforzar las actividades a efecto de alcanzar los objetivos definidos. Las políticas sirven de guía para tomar las decisiones y abordan aspectos que aparecen como obligatorios en los acuerdos que aprueban los diferentes Concejos Municipales.

c) Estrategias

Para lograr la misión se tienen que fijar las estrategias. Ellas son los grandes caminos en cuanto a cobertura municipal, resultados de la gestión social, productividad, rentabilidad, administración / organización y tecnología aplicada.

Las estrategias constituyen el plan que integra las principales metas y políticas de las municipalidades, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar, por mandato del Concejo Municipal a la autoridad administrativa superior como lo es el alcalde.

Una estrategia bien formulada ayuda a poner en orden y asignar recursos humanos, físicos y financieros, tomando en cuenta sus atributos y deficiencias internas, con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las posibles acciones de los oponentes.

1.3.4 Objetivos estratégicos

Es un enunciado breve que se define en forma clara y específica, indica que es lo fundamental que se tiene que hacer para superar el problema prioritario en el municipio, asegurando que tenga un impacto real debiendo de estar orientados a una política del Estado.

Deben de redactarse con enunciados concisos, comprensibles, viables y susceptibles de ser valorados, describiendo lo que se quiere o tiene que lograr en el futuro detallando claramente los fines hacia los cuales se deben orientar las acciones y recursos municipales, los cuales tendrán coherencia entre el diagnostico, las estrategias y las metas. Se sugiere un máximo de cinco (5) objetivos estratégicos por ejercicio.

La creación de los objetivos deberá de estar a cargo de la DMP Dirección Municipal de Planificación, DAFIM Dirección de Administración Financiera Municipal y Alcalde Municipal.

Jorge, de la Fuente (2011), define las características de los objetivos estratégicos:

- Deben ser específicos: acotados, que no se preste para interpretaciones, sino que al leerlo se entienda claramente lo que se pide obtener
- Deben ser medibles: debe existir a lo menos un indicador que permita medir lo que se espera lograr
- Realistas: que sea un objetivo alcanzable pero a la vez desafiante, considerando las capacidades internas de la organización y el ambiente externo.

- Oportuno: tiene que darse en un tiempo acotado para que responda a las demanda de los usuarios

Proyecto SIAF (2009) definió las siguientes características para la implementación del plan operativo anual en las herramientas informáticas de SIAF MUNI y SICOIN GL.

- Son alcanzables en el mediano y largo plazo (3 a 5 años)
- Deben apoyar la misión organizacional
- Deben estar balanceados entre sí
- Se recomienda un mínimo de 3 y un máximo de 5

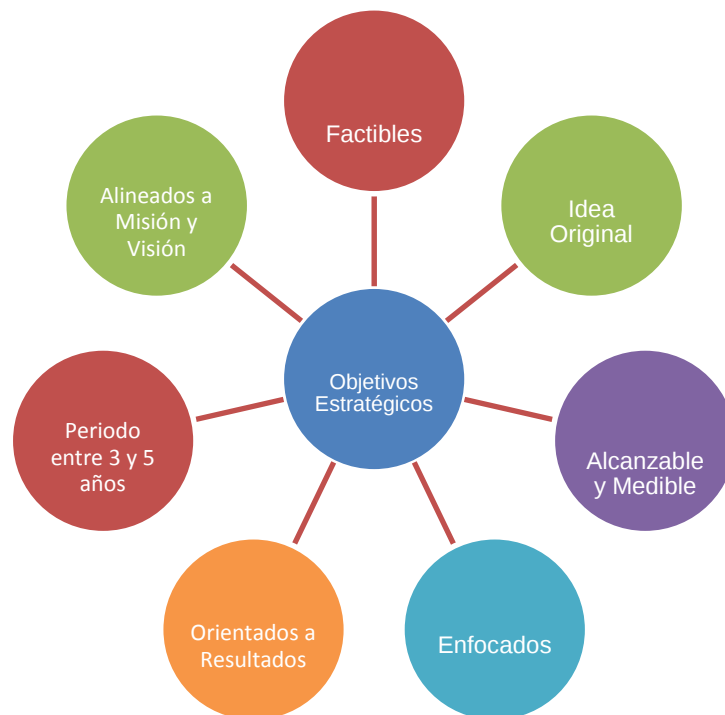


Figura 2. Características de objetivos estratégicos

Fuente: Proyecto SIAF

1.3.5 Objetivos operativos

Constituyen los cambios deseados en un horizonte de tiempo corto plazo (1 año) en apoyo a la realización de los Objetivos Estratégicos. Estos deben ser tan específicos como se pueda, para definir nivel de ejecución por alcanzar. La esencia del Objetivo Operativo es proporcionar información retroactiva sobre resultados efectivamente alcanzados con los recursos asignados.

Cada objetivo estratégico deberá tener al menos un objetivo operativo que contribuya a su ejecución y asociado a él.

Proyecto SIAF (2009) Define las características de los objetivos operativos de la siguiente forma:

- Alcanzables en un año
- Contribuir al cumplimiento de los objetivos estratégicos
- Medibles o cuantificables
- Parte del plan operativo anual



Figura 3. Características de objetivos operativos

Fuente: Proyecto SIAF

1.3.6 Acciones

Constituyen todas las actividades que se deban desarrollar para el cumplimiento del objetivo operativo, las acciones pueden haber o realizarse en N cantidad para alcanzar el objetivo operativos en el corto plazo.

1.3.7 Metas

Esta se puede definir como la finalidad y objetivo último que se quiere trazar, es la que brindara los insumos de una gestión, estas deben ser medibles en el tiempo, periodicidad fecha de inicio y fin, una unidad de medida y cantidad, para poder realizar la evaluación respectiva en el mediano y largo plazo.

1.3.8 Indicadores

Este será la magnitud utilizada para medir y comparar los resultados efectivamente obtenidos, en la ejecución de un proyecto, programa o actividad realizada.

En el ámbito de la medición del sector público un indicador de desempeño puede ser definido como:

Marianela, Armijo (2009) “una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del desempeño (gestión o resultados) en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por la Entidad, cubriendo aspectos cuantitativos o cualitativos.”

CAPITULO II

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

En la presente sección se describen las bases teóricas del presupuesto por programas que se adapte a la gestión por resultados, el cual se ha desarrollado en el continente americano desde el año 1946, cuando es Estados Unidos de América, quien inicia utilizando el presupuesto por programas. Desarrollando criterios de la conformación de las categorías programáticas adaptadas a las normativas y legislación vigente.

2.1 Historia

Este tipo de presupuestos es preparado normalmente por dependencias gubernamentales y entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, sus cifras expresan el gasto en relación simultánea, en relación con los objetivos que persiguen. Entre estas instituciones del estado están las municipalidades.

Los primeros inicios sobre la utilización de este tipo de presupuesto fueron en el año de 1946 con el gobierno federal de los Estados Unidos de América, iniciando con algunos departamentos como el departamento de Marina, y de Defensa, pero fue hasta en el año de 1965 cuando se generalizo a todo el sector público en esta nación. Creando en este país, el primer departamento de presupuesto, en donde se formaban especialistas, técnicos y administradores para las distintas secretarías del gobierno, creando las diferentes categorías como programas, proyectos, actividades y obras. (Fondo Monetario Internacional, 1970).

FMI, (1970) “En américa latina los presupuestos por programas se implementaron con base a los planes de desarrollo y los programas a realizarse para lograrlos”.

En Guatemala, con la creación de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97, se inicia obligatoriamente a utilizar el presupuesto por programas para todas las entidades de gobierno central, instituciones centralizadas y descentralizadas y entidades autónomas, pero es en el año 2004 cuando inicia el fortalecimiento a la gestión

municipal, si inicia implementando herramientas informáticas como SIAFITO, SIAF MUNI y SICOIN GL, se utiliza la formulación presupuestaria con un presupuesto por programas.

2.2 Definiciones y conceptos básicos

2.2.1 Insumos

La (Secretaría de Hacienda Argentina, 2005). En términos generales, son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo, maquinarias y equipos) y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio). En el presupuesto, se los denomina: personal, bienes de consumo, bienes de uso y servicios no personales, respectivamente, al clasificarlos según el objeto del gasto. Cuantitativamente se expresan en unidades físicas (tn., m³, kw/h, unidad, etc.) y su valoración monetaria se obtiene multiplicando la cantidad comprada o utilizada por su precio unitario. El concepto de insumo adoptado en este contexto, entonces, no se diferencia del que es utilizado convencionalmente en la teoría económica. Son totalmente asimilables a las variables independientes de una función de producción microeconómica.

Piénsese, por ejemplo, en la Asesoría Especializada de un organismo público cualquiera. Sus insumos serían los siguientes: recursos humanos (abogados, secretarías, personal directivo y administrativo, etc.); materiales (papel, carpetas, lapiceras, útiles de escritorio, etc.); equipos (computadoras, escritorios y sillas, etc.) y servicios no personales (pasajes, viáticos, energía eléctrica, alquiler, etc.).

“Sin embargo, en la formulación del presupuesto público es necesario distinguir el gasto en insumos del costo en insumos. El primero se refiere al valor monetario de los insumos adquiridos durante un período presupuestario, en cambio, el segundo se refiere a los insumos efectivamente utilizados en la producción durante dicho período.” (Matus, Makón y Arrieché. 1978).

En otras palabras, el gasto en insumos refleja los recursos reales que es necesario obtener en un año para dotar a una unidad administrativa de la capacidad programada y provisión de bienes y servicios, en tanto que el costo en insumos representa, en términos físicos o monetarios, la utilización de los recursos durante el año presupuestario con independencia del período en que fueron comprados.

El gasto en insumos se refiere exclusivamente a la adquisición valorizada de los mismos, independientemente de que sean utilizados total o parcialmente en el ejercicio presupuestario. En cambio, el costo en insumos se refiere a la valorización de los bienes de consumo efectivamente utilizados en la producción de determinada cantidad de bienes y servicios durante el año presupuestario.

En síntesis, el concepto de gasto, considerando al mismo como el gasto devengado, es útil para definir el nivel presupuestario que es necesario otorgar para la obtención de insumos y, a la vez, es la base para la determinación de costos. A su vez, los costos permiten medir eficiencia en la medida que se vinculen con los respectivos productos que se originan. (Matus et al. 1978).

En ausencia de un sistema de costos el gasto puede considerarse como una aproximación, en general, razonable. Por ejemplo, en los gastos en personal, cuya incidencia es significativa, no se presentan diferencias entre costo y gasto

2.2.2 Productos

“Son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requieren sus respectivas producciones”. (Matus et al. 1978).

Por ejemplo, el producto "vivienda" es diferente, cualitativamente, de los insumos que se utilizaron para construirla.

Cuando los productos se materializan en cosas tangibles, suele predominar lo cuantitativo sobre lo cualitativo, por ejemplo, raciones alimenticias, escuelas, carreteras, etc.

Por el contrario, en la producción de algunos servicios - como, por ejemplo, los gastos de representación del alcalde municipal, la ausencia de materialidad los hace esencialmente cualificables antes que cuantificables

2.2.3 Tipos de productos

Estas categorías de tipos de productos Matus, et al. (1978), citado por la (Secretaria de Hacienda de Argentina, 2005) explica la siguiente clasificación de los productos.

2.2.3.1 Independientes y conjuntos

En este punto se utiliza la teoría de conjuntos para distinguir claramente los productos originados en los procesos productivos públicos.

Sean B y C dos productos diferentes.

Si por el solo efecto de producir B se produce simultáneamente C, se trata de productos conjuntos; esto es, ambos productos resultan de un mismo proceso de producción;

En caso contrario, se está en presencia de productos independientes que surgen de dos procesos de producción distintos pudiendo, en consecuencia, establecerse dos relaciones de insumo-producto perfectamente diferenciadas.

Los productos independientes son los que se obtienen mediante relaciones "insumo - producto" diferenciadas. Cuando un insumo es utilizado en dos o más procesos de producción independientes (o entran en la elaboración de productos exclusivos), no se está en presencia de insumos comunes compartidos. Por ello, al conocerse los coeficientes insumo-producto para cada uno de éstos, es posible atribuir física y monetariamente ese insumo a cada uno de los productos que lo contienen. Por

ejemplo, el uso de los servicios de luz en varios procesos, puede ser atribuido a cada uno de ellos, aunque el medidor sea único.

Productos conjuntos: Son aquellos para los que el proceso de producción es común y único. Por tanto, los insumos que requieren y el tiempo para producirlos son indivisibles en relación a los productos resultantes.

Los productos conjuntos pueden ser originados por:

- Intersección total, cuando, al producirse simultáneamente un proceso de producción, todos los insumos y el tiempo de producción son comunes.
- Intersección parcial, cuando sólo una parte de los insumos y del tiempo de producción son de uso común en el proceso de producción.

2.2.3.2 Terminales e intermedios

En forma esquemática se puede afirmar que los productos que producen las instituciones públicas pueden ser clasificados en terminales o intermedios.

Los primeros se clasifican, a su vez, en acabados y en proceso y, los intermedios, en directos e indirectos. Los productos acabados se pueden proveer durante el ejercicio o en ejercicios ulteriores.

Asimismo, los productos terminales pueden ser productos acabados de otros entes (públicos o privados) y adquiridos y provistos por organismos del Estado, el que, además, puede financiar la compra de bienes y servicios que se ponen a disposición de la comunidad. En ese caso se cumple, también, la función proveedora a cargo del Sector Público.

Se dice que un producto es terminal acabado cuando habiendo salido del proceso de producción durante el período presupuestario, está en condiciones de satisfacer la necesidad o la demanda que dio origen a su producción (condición que es común a la provisión de bienes y servicios). Esta necesidad o demanda es externa al ámbito de la

institución que presupuesta y, por tanto, puede relacionarse directamente con la sociedad o con otra institución del sector público.

2.2.4 Relación insumo-producto

Siguiendo a Matus et al. (1978) es la relación que se establece entre los diversos insumos, combinados en el proceso de producción, en cantidades y calidades adecuadas y precisas, con el respectivo producto que los requiere.

De esta definición surgen los siguientes elementos.

- el proceso de combinar diversos recursos reales (insumos) para la obtención de un producto se denomina proceso de producción;
- toda relación insumo-producto implica determinada relación de calidad entre los insumos y el producto resultante;
- cada relación insumo-producto puede expresarse en coeficientes de insumo-producto.

Debe señalarse que un requisito básico para la existencia de una relación insumo-producto es que el respectivo producto sea único e independiente de otra relación insumo-producto. De no ser así, no es posible la determinación de la relación técnica entre insumos y productos y, consiguientemente, la cuantificación de los coeficientes técnicos respectivos. Sin embargo, pueden efectuarse relaciones aproximadas que resulten de interés.

2.2.4.1 Comparación de las relaciones de condicionamiento con las de insumo-producto

La Dirección Técnica del Presupuesto del MINFIN (2005) define esta relación de condicionamiento de insumo producto.

Comparando las relaciones de condicionamiento con las de insumo-producto se notan diferencias en los siguientes aspectos:

- Una relación de insumo-producto vincula, cuantitativa y cualitativamente, los recursos humanos, materiales (bienes de consumo y bienes de uso) y servicios con el producto que los requiere;
- Una relación de condicionamiento es una relación entre productos obtenidos en un mismo ámbito y, por tanto, es una relación de implicancia entre dos o más productos;
- De lo anterior se infiere que las relaciones de condicionamiento son externas a los productos (vínculo entre ellos), en tanto que las relaciones de insumo-producto son internas a los mismos;

Un diagrama sencillo puede servir para clarificar la unión entre las relaciones de condicionamiento y las relaciones de insumo-producto, tal como se observa en el gráfico 1.

Dentro del ámbito presupuestario (jurisdicción o entidad) se ubican dos procesos productivos; el del producto B, por ejemplo, "dirección superior" y el del producto C, por ejemplo, "educación básica obligatoria". Ambos pueden tener determinadas relaciones de insumo-producto, con sus respectivos coeficientes, en función de la respectiva técnica de producción decidida para cada uno de ellos. Por su parte, el producto intermedio B establece una relación de condicionamiento con el producto terminal C, con una intensidad que depende de la correspondiente técnica de producción institucional. La cantidad y calidad de "educación básica obligatoria" requerirá una determinada cantidad y calidad del producto "dirección superior" el que, a su vez, condiciona la producción de ese producto terminal

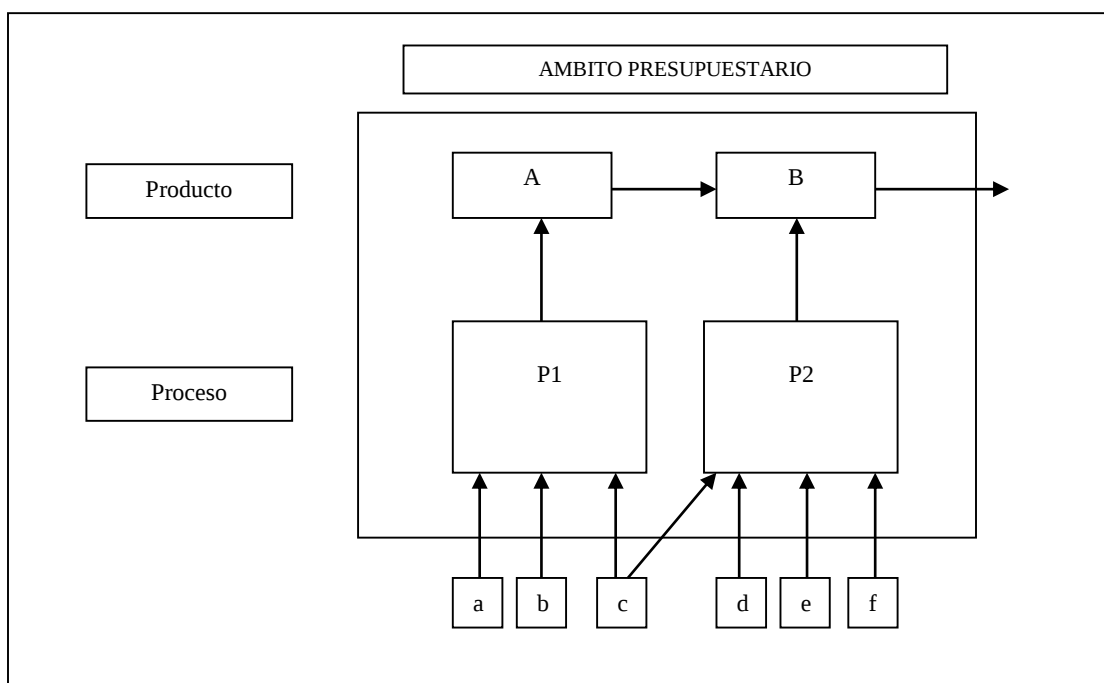


Figura 4. Esquema de relación de condicionamiento de insumo producto.

Fuente: Ministerio Finanzas Publicas de Guatemala.

2.2.5 Técnicas de gestión institucional

Las relaciones de insumo-producto y las relaciones de condicionamiento conforman una red de gestión institucional cuya arquitectura es definida por la técnica de gestión institucional adoptada. Se infiere, entonces, que hay más de una técnica posible, por lo menos teóricamente. Su definición es elemental para establecer y delimitar todas y cada una de las acciones presupuestarias en que se reflejarán los respectivos procesos institucionales.

“Los nudos de esta red de gestión institucional son los procesos de producción intermedia y terminal, procesos que pueden asumir diferentes estructuras y modos de combinaciones de insumos, cada una de las cuales define una técnica de gestión. En tanto esos procesos son formalmente identificados en un centro de gestión, puede decirse que existe una técnica de la gestión institucional. Esta nos remite a las

relaciones insumo-producto y a los respectivos coeficientes técnicos.” (Matus, et al, 1978).

Expresando lo anterior en términos presupuestarios se tiene que los enlaces entre las diversas acciones presupuestarias - que son las relaciones de condicionamiento entre los productos intermedios y terminales- conforman la trama de la técnica de gestión institucional. En efecto, dada la cantidad y calidad de los productos terminales, la institución puede tener varias opciones de procesos productivos, cada una de las cuales implica una selección diferente de acciones presupuestarias y de formas de vinculación entre sí, esto es, puede disponer de varias técnicas. La red de acciones presupuestarias que en definitiva se elija no está, en consecuencia, predeterminada, sino que es resultado de una selección entre técnicas alternativas.

Toda técnica de gestión institucional está, en última instancia, condicionada por los objetivos y metas de las políticas públicas a las cuales sirven los resultados de las acciones presupuestarias terminales. Ello implica que las alteraciones en los objetivos o en las metas de dichas políticas, afectan la cantidad y calidad de los productos terminales necesarios para satisfacerlos y, en consecuencia, puede ser necesaria una modificación de la técnica institucional de gestión. La rigidez en el tipo de técnica adoptada puede obstaculizar el cambio, obligar a una variante dentro de la preexistente o cumplir ineficientemente con los objetivos de la política respectiva. A su vez, la gestión institucional se enmarca en el planeamiento estratégico y se orienta hacia resultados. (Secretaria de Hacienda Argentina, 2005).

2.2.6 Categorías programáticas

2.2.6.1 Concepto

Las acciones presupuestarias deben ser adecuadamente identificadas dentro del proceso presupuestario público, en tanto que ellas expresan los recursos financieros que se les asignarán para adquirir los insumos que, una vez procesados, se transformarán en productos que permitirán el suministro de bienes y servicios. Este

papel lo cumplen, formalmente, las categorías programáticas que constituyen el presupuesto. (Matus, et al, 1978).

Las categorías programáticas cumplen una doble función; por un lado, delimitar el ámbito de las diversas acciones presupuestarias y, por otro, permitir su jerarquización en orden a su relevancia presupuestaria.

Las mismas se mimetizan con las acciones presupuestarias, por lo cual asumen sus mismas características y cumplen con los mismos requisitos de consistencia. La presupuestación de cada acción presupuestaria debe comprender la totalidad de sus insumos presupuestarios, independientemente de que su adquisición esté centralizada en otros centros de gestión.

2.2.6.2 Tipos de categorías programáticas²

De acuerdo con Matus, et al. (1978), citado por la (Secretaría de Hacienda de Argentina, 2005), las categorías programáticas del presupuesto las define de la siguiente manera

A. Programa

Se denomina "programa" a la categoría programática que expresa un proceso de provisión de uno o más productos terminales, contenidos en una red de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad. El mismo tiene las siguientes características:

- Es la categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación;
- Refleja un propósito esencial de la red de acciones presupuestarias que ejecuta una jurisdicción o entidad, expresado como contribución al logro de los objetivos de la política pública, a través de la provisión de bienes y servicios;

² Tomado de: “**Sistema Presupuestario Público en Argentina**”. Centro de Capacitación y Estudios. Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Producción. República de Argentina. (2005).

- Por lo anterior, se ubica como el nudo final de la red de categorías programáticas de la jurisdicción o entidad;
- Se conforma por la agregación de categorías programáticas de menor nivel, las que indican las acciones presupuestarias que participan en su proceso de provisión.

B. Subprograma

Con esta categoría programática se denota a las acciones presupuestarias cuyas relaciones de condicionamiento se establecen, exclusivamente, con un programa, o más precisamente, dentro de él.

Para que un "programa" pueda contener "subprogramas", el centro de gestión del primero tiene que ser divisible en centros de gestiones menores, cada uno de los cuales debe ser el responsable de procesos productivos cuya provisión de bienes y servicios contribuya parcialmente a alcanzar la producción o provisión total del programa. Por el contrario, si bajo la categoría "programa" se generan varios productos terminales dentro de la responsabilidad de un solo centro de gestión que no puede ser dividido, es imposible que se abran subprogramas para cada uno de aquellos productos terminales.

Las características de la categoría programática "subprograma" son las siguientes:

- Especifica la provisión de bienes y servicios de un programa, siendo su producción o provisión particular parte de la global.
- Las provisiones parciales resultantes contenidas en la categoría "subprograma", tienen que ser sumables en unidades físicas, sin que se pierda el significado de la unidad de medida de la provisión global que surge del "programa" del cual forman parte.

- Los insumos requeridos por los procesos productivos o de provisión de todos los subprogramas son sumables en términos financieros y cada tipo de insumo debe serlo también en unidades físicas, lo cual hace posible obtener el valor monetario y físico requeridos por insumo y total a nivel del programa respectivo;.
- Para que la categoría pueda ser abierta es necesario que el centro de gestión del programa sea divisible en centros menores de gestión, los que serán responsables de los productos terminales correspondientes a cada subprograma.

C. Proyecto

La categoría programática "proyecto" remite a la fase de ejecución del ciclo de vida de un proyecto de inversión, de manera tal que dicha categoría se abre en el presupuesto sólo cuando se tienen que asignar los recursos para dar comienzo a la ejecución de la propuesta de inversión y desaparece cuando el activo fijo está en condiciones de generar los bienes o servicios para los que se ejecutó.

En este sentido restringido, entonces, la categoría programática "proyecto" denomina a una propuesta de inversión real mediante la generación de un activo fijo que es un bien de capital, definido como una unidad de producción mínima autosuficiente y destinado a crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios determinados. (Secretaría de Hacienda Argentina, 2005)

En suma, el producto presupuestario de ese proceso de producción contenido bajo la categoría programática "proyecto" es una unidad productiva de bienes y servicios, por ejemplo, un hospital, un salón, una escuela, una carretera.

DTP MINFIN Guatemala (2005) Cuando la incorporación de un activo fijo al patrimonio del sector público resulta de un proceso de producción, ejecutado directamente (producción propia) o indirectamente, mediante la ejecución por contratista, bajo la responsabilidad de un centro de gestión, corresponde utilizar la categoría programática

"proyecto".... En cambio, cuando la incorporación de un activo fijo se realiza por compra directa por su simple adquisición, sin que medie ningún proceso de producción previo a su puesta en uso, corresponde considerarlo como un insumo, es decir, gasto de capital (bienes de uso)..., por ejemplo un escritorio, una computadora, un vehículo.

D. Actividad

Matus et al. (1978) indica "que una acción operacional, si bien contiene una relación insumo-producto, es sólo un proceso que culmina con un producto menor e indivisible. La combinación de acciones operacionales con una finalidad homogénea, conforma las tareas, definición de máximo nivel en el ámbito de las acciones no presupuestarias".

En consecuencia, se trata de una dimensión que no justifica la identificación de un centro formal de asignación de recursos, pero que es necesaria para el cálculo de insumos de una actividad y básica para el análisis de eficiencia de la técnica de un centro de gestión.

De ello se deduce que las relaciones de condicionamiento de las tareas respecto de las actividades son siempre exclusivas de tales actividades y por lo tanto, unidireccionales.

Para poder reflejar los procesos contenidos en las acciones presupuestarias cuya producción es intermedia, configurando un centro de gestión al que corresponderá la asignación formal de recursos reales y financieros, se recurre a la categoría programática denominada actividad.

En suma, la categoría programática actividad denomina a una acción presupuestaria de mínimo nivel y es indivisible a los fines de la asignación formal de recursos. (DTP MINFIN 2005)

En función de su ubicación en la red de relaciones de condicionamiento con referencia a los programas presupuestarios, la categoría "actividad" se puede clasificar en: específica, central o común.

a) Actividad específica

Esta categoría es utilizada cuando el producto del proceso de producción de la respectiva acción presupuestaria es condición exclusiva de uno o más productos terminales y, como tal, es parte integrante de la correspondiente acción presupuestaria expresada por las categorías programa o subprograma. También se aplica en otras acciones presupuestarias, por ejemplo, las que se asumen bajo la categoría programática "proyecto", en la cual, sus actividades específicas se refieren a las tareas de dirección, planificación, control e inspección de obras, etc.

La categoría programática "actividad específica" tiene las siguientes características:

- Denomina a una acción presupuestaria cuya producción o provisión es intermedia directa.
- Los insumos utilizados en el respectivo proceso de gestión son sumables a nivel del respectivo programa, subprograma o proyecto, en los mismos términos ya señalados para el caso de los subprogramas.
- El conjunto de las actividades específicas contenidas en un programa o subprograma condicionan y reflejan la conformación de las características que identifican a una provisión de bienes y servicios.

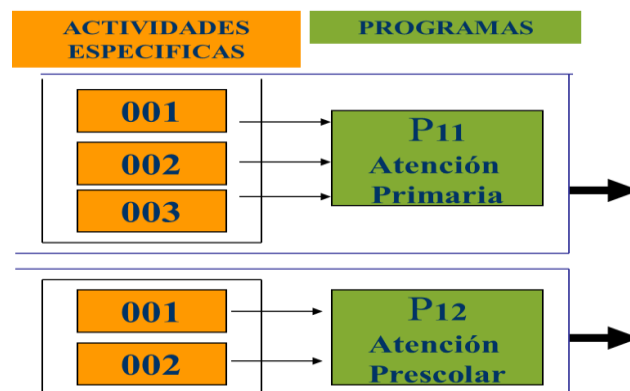


Figura 5. Esquema de actividades específicas

Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto

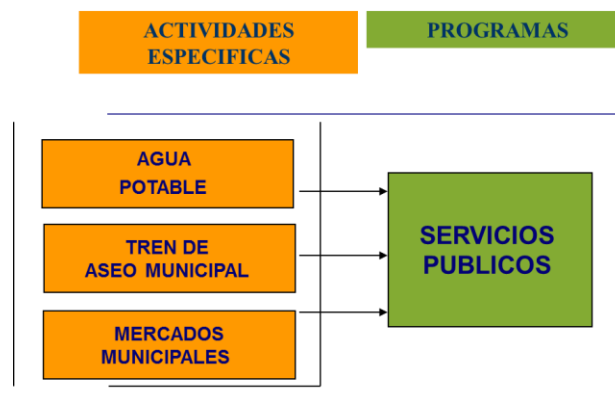


Figura 6. Ejemplo de actividades específicas

Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto

b) Actividad central

Cuando los resultados de una acción presupuestaria condicionan a todos los procesos de provisión de bienes y de servicios de una jurisdicción o entidad, pero no es parte integrante de ninguno de ellos, se está en presencia de una actividad central. En otras palabras, la categoría programática "actividad central" tiene las siguientes características:

- Refleja en el presupuesto a una acción presupuestaria cuya producción es intermedia indirecta y cuyas relaciones de condicionamiento afectan a todas las restantes acciones presupuestarias; por lo general se refieren a las acciones de dirección y apoyo a toda la gestión productiva y provisión de bienes y servicios de la jurisdicción o entidad.
- Los insumos que intervienen en el proceso productivo de las actividades centrales no son sumables en el presupuesto de esos programas, ni en términos monetarios ni en términos físicos.

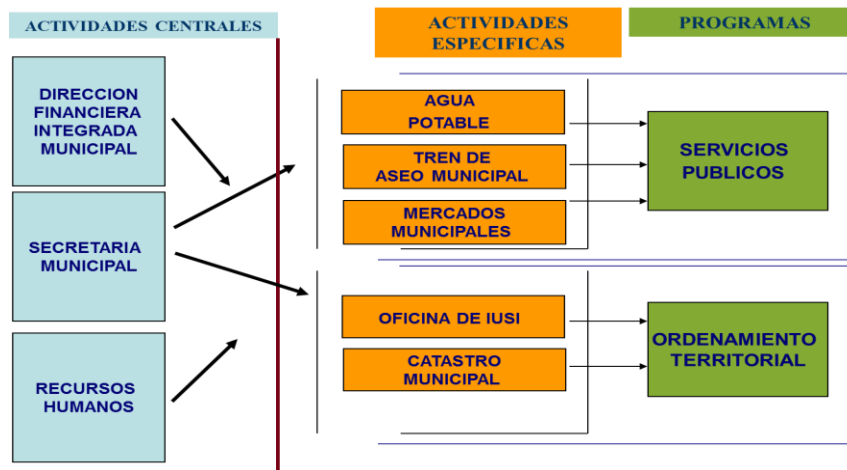


Figura 7. Ejemplo de actividades centrales

Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto

c) Actividad común

Esta categoría programática reúne todas las características de la categoría "actividad central", pero se aplica cuando la acción presupuestaria que expresa condiciona a más de un programa pero no a todos los de una institución.

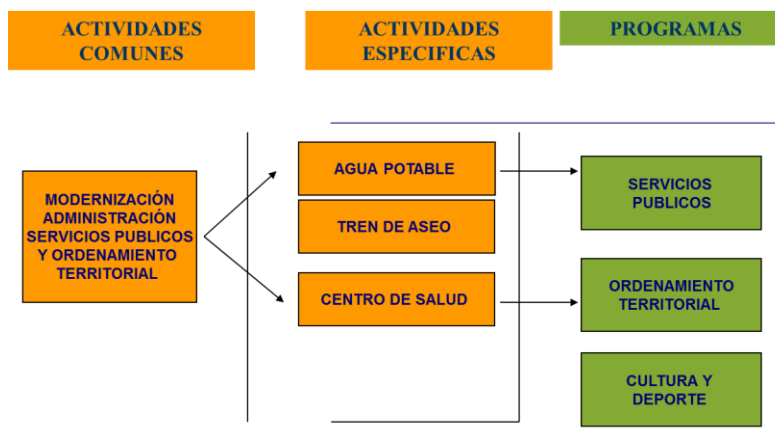


Figura 8. Ejemplo de actividades comunes

Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto

E. Obra

Las dos categorías de relevancia presupuestaria en que se dividen los "proyectos" son las "actividades específicas" y las "obras". En las primeras se incluyen las acciones necesarias para que la fase de ejecución del proyecto de inversión, esto es, la utilización de los recursos financieros asignados a la categoría programática "proyecto", sea efectuada con la oportunidad y en las formas diseñadas en la preparación del mismo. Se trata, particularmente, de las funciones de dirección y coordinación, supervisión técnica y seguimiento y control, comúnmente involucrados en la denominación genérica de "administración de proyectos".

El valor (cantidad por precio de mercado) de los recursos humanos y materiales insumidos en estas tareas forma parte del costo total de la inversión. Más aún, deberán formar parte del costo total todos aquellos estudios, investigaciones, asesoramientos, en general, servicios técnicos y profesionales, que tengan que ser realizados durante el transcurso de la ejecución del proyecto. Ello puede dar lugar a que mediante el seguimiento de la misma se verifique la existencia de ejecución financiera del presupuesto sin el correspondiente avance físico de los proyectos de inversión, sobre todo cuando éste es medido sólo en términos de los componentes materiales de sus obras.

La segunda categoría en que se puede subdividir un "proyecto" es la categoría programática "obra". Los proyectos de inversión pueden desagregarse, por razones técnicas o de ordenamiento en la ejecución, en diversos componentes, los cuales, en una secuencia temporal y de mutua complementación, permiten que, unificados, se cumplan los propósitos del proyecto al conformar la estructura de diseño de la unidad productiva, expresada en el respectivo bien de capital. Se denominará "obra" a cada uno de esos elementos que asumen una identidad propia como categoría programática si:

- Constituye una unidad física perfecta-mente individualizable;

- Puede, por tanto, ser objeto de contratación separada del resto de los componentes;
- Actúa dentro del proyecto como una producción intermedia, esto es, no satisface por sí misma los objetivos o finalidad del mismo.

La categoría programática "obra" es, en este contexto metodológico, la categoría programática de mínimo nivel y, como tal, indivisible a los fines de la asignación de los recursos reales y financieros que demande su ejecución. Esto significa que es la última categoría relevante en materia de gestión de las inversiones públicas a los efectos presupuestarios pero, a los fines de la programación, cada centro de gestión genera, en el momento del costeo, información más detallada. Como se verá más abajo, cada "obra" contiene "trabajos". (DTP MINFIN 2005).

CAPITULO III

CRITERIOS PRESUPUESTARIOS

Se establecen los criterios de formulación presupuestaria para el sector de gobiernos locales de acuerdo a las normativas y legislación vigente, revisando las etapas del proceso presupuestario, definiendo algunos términos de uso común, y estableciendo las estructuras de los ingresos y egresos presupuestarios para la elaboración del presupuesto municipal.

3.1 Etapas del proceso

En el decreto 217-2004, de fecha 30 de Diciembre del 2004 se establece en su artículo 1 el Manual de Formulación Presupuestaria, para los organismos del estado, entidades descentralizadas y autónomas, en el cumplimiento de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Ley 101-97

“Constituye en la práctica el tratamiento por separado de cada una de las etapas del presupuesto, para facilitar su análisis y lograr una adecuada división del trabajo, con el propósito de tener una mayor especialización, toda vez que no es posible llevar a cabo ninguno de las etapas, sin considerar las características de las que le anteceden”. (DTP MINFIN 2005)

El Proceso Presupuestario se integra por las etapas siguientes:

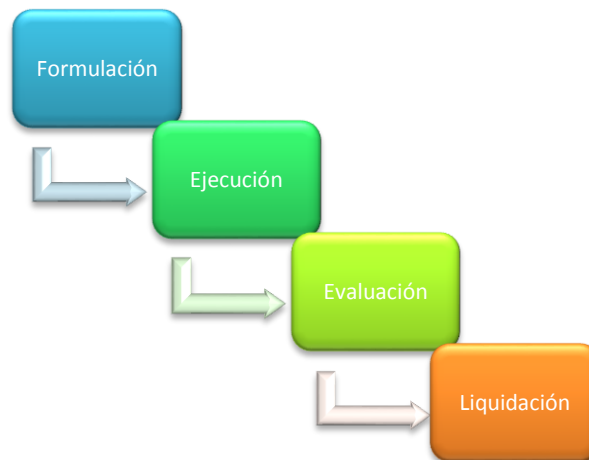


Figura 9. Proceso Presupuestario
Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto

3.1.1 Formulación

Por motivos de esta investigación solo se define la etapa de formulación, en esta etapa le corresponde a la Dirección Técnica del Presupuesto dictar las normas técnicas para la formulación de los anteproyectos de presupuesto de los Organismos del Estado, instituciones de la administración central y entidades descentralizadas y las autónomas, en coordinación con la SEGEPLAN.

Dentro del proceso presupuestario, la etapa de formulación está conformada por dos grandes momentos: Programación, Preparación y Presentación, los cuales se definen a continuación.

(DTP MINFIN 2005) Programación presupuestaria: consiste en la fijación de metas y en la asignación de recursos (humanos, materiales y financieros), que permitan alcanzar los objetivos propuestos dentro de los Planes o Programas de Gobierno. Puede esquematizarse de la siguiente forma:

a) Programación global

La programación global es realizada por la Dirección Técnica del Presupuesto, en coordinación con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, y se inicia generalmente con la fijación de niveles de actividad del gobierno para las diversas dependencias del sector público y la elaboración del presupuesto exploratorio, del cual resultan los techos presupuestarios o niveles de gasto máximo para las instituciones de la administración central, de acuerdo con ciertos indicadores económicos, entre los cuales se destacan:

- Comportamiento del producto interno bruto (PIB)
- Participación del gasto público en el PIB
- Carga tributaria
- Nivel y capacidad de endeudamiento
- Programación de los ingresos públicos
- Programación del gasto

Según DTP MINFIN, (2005). Una vez establecidos y aprobados los techos presupuestarios en las instancias decisorias del Gobierno, la Presidencia de la República remite a las Instituciones de la Administración Central y Entidades Descentralizadas, el documento que contiene la Política y Normas que éstas deben observar para la formulación del anteproyecto de presupuesto.

b) La programación institucional

La programación institucional es orientada por las Unidades de Administración Financiera UDAF en cada institución del sector público y coordinada por la Dirección Técnica del Presupuesto; en esta fase se coordinan, además, actividades con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Concluye con la presentación de los anteproyectos de presupuesto al Ministerio de Finanzas Públicas en la Dirección Técnica del Presupuesto.

En lo que se refiere a la entidad autónoma y especial a las municipales, el proceso de formulación presupuestaria en la programación institucional está a cargo de las Dirección de Administración Financiera Municipal (DAFIM) en coordinación con la Dirección de Planificación Municipal (DMP), además de coordinar con el resto de unidades y direcciones que conforman la municipalidad. Tomar en cuenta la normativa vigente, normas de la Dirección Técnica del Presupuesto y la Ley Orgánica del Presupuesto. Así como las normas y directrices que dicte el órgano rector de la planificación SEGEPLAN.

Preparación y presentación

Al concluir las etapas anteriores, la Dirección Técnica del Presupuesto procede a efectuar el análisis y ajustes técnicos, según la política y normas dictadas por el Organismo Ejecutivo. Definida esta situación, el Proyecto de Presupuesto es analizado por el Gabinete Económico y luego se envía al Presidente de la República para que en Consejo de Ministros lo valide y remita al Organismo Legislativo para su discusión y aprobación.



Figura 10. Esquema de preparación y presentación proyecto de presupuesto.

Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto

“En lo que corresponde a las instituciones descentralizadas, se somete a consideración del señor Ministro de Finanzas Públicas para su refrendo el Proyecto de Acuerdo Gubernativo de Presupuesto que corresponde, el cual contiene el Presupuesto de Ingresos y Egresos de cada institución y se traslada al señor Presidente Constitucional de la República para su aprobación” (Manual de Formulación Presupuestaria, DTP MINFIN 2005).

En los gobiernos locales el alcalde en representación del Ejecutivo y con el apoyo de las comisiones de Finanzas y Probidad y con la asesoría de la dirección financiera, presenta en la primera semana de octubre, el anteproyecto de presupuesto para sus modificaciones y aprobación antes del quince (15) de diciembre del cada año. (artículo 131 del Código Municipal.)

3.2 Términos de uso común en la formulación presupuestaria³

a) Presupuesto

Es el instrumento por medio del cual se determinan y proyectan las fuentes de recursos, que permitirán financiar las autorizaciones máximas de gastos o egresos, para un período anual, con el propósito de ejecutar los distintos programas de gobierno y alcanzar sus objetivos y metas, todo ello orientado a satisfacer las necesidades básicas de la población.

El presupuesto a través de la asignación de recursos vincula los programas, subprogramas y proyectos con las actividades sustantivas del Sector Público.

b) Insumos

Son los recursos humanos, materiales, equipos y servicios que se requieren para elaborar un producto o prestar un servicio, expresado en unidades físicas o en su valoración financiera.

c) Producto

Es el bien o servicio que surge como un resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requiere para su elaboración.

d) Coeficiente insumo-producto

Expresa una relación cuantitativa particular, determinada por la tecnología de producción entre un insumo (entre los varios existentes) y el producto elaborado.

e) Categorías programáticas

Son los niveles de presupuestación de las acciones sustantivas de una Institución, las cuales responden a la red de producción. A través de las categorías programáticas, se expresa la producción final y se determinan las unidades ejecutoras responsables del uso de los recursos y de la generación de los productos o servicios en términos de metas, unidades de medida, costos de producción e indicadores de gestión.

³ Dirección Técnica del Presupuesto (2005) Manual de Formulación Presupuestaria. Primera Edición. Ministerio de Finanzas Públicas

f) Meta

Es la cantidad de bienes o servicios cuya producción se programa en el ejercicio presupuestario. Se considera también como el logro de un objetivo o parte de él, expresado en forma cuantitativa.

g) Unidad de medida

Es el criterio utilizado para medir los resultados de las categorías programáticas. Su determinación debe proporcionar los que permitan un mejor análisis y evaluación de los resultados establecidos. Las unidades de medida deben caracterizar la producción con la mayor precisión posible.

h) Tarea

Acción operacional del presupuesto, que si bien son relaciones insumo-producto, no cumplen con las características de una acción presupuestaria, en requerir un centro de gestión productiva especializado o diversificado, a la cual se le asignan formalmente los recursos.

i) Volumen de trabajo

Resultado físico de la ejecución del programa, que a su vez son insumos para la producción final del mismo, o que cubren aspectos parciales de la meta total.

3.3 Formularios

Los formularios que se presentan anualmente a las instituciones del sector Público (administración central y entidades descentralizadas y autónomas), tienen el propósito homogenizar la formulación del proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal que corresponda y que respondan a la estructura como se encuentra el módulo de programación contenido en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) y son los mínimos necesarios para recopilar la información que servirá de base para analizar e integrar el proyecto de presupuesto que se formulará.

Los formularios fueron diseñados para que las instituciones a través de su Unidad de Administración Financiera y con el apoyo del módulo de Programación contenido en el medio informático, puedan integrar la información y trasladarla al Ministerio de Finanzas Públicas en la fecha establecida por la ley.

A continuación se indican los formularios que se utilizan para capturar la información de las municipalidades en cuanto a sus orientaciones estratégicas, programas proyectos, actividades, metas e indicadores, para que sean trasladados al Ministerio de Finanzas Públicas, los cuales son revisados anualmente por el ente rector del sistema presupuestario, y puestos a disposición de las instituciones para formular su anteproyecto de presupuesto:

CUADRO No.2
Formularios de formulación presupuestaria

Numero de Formulario	Descripción
DTP 1	Orientaciones Estratégicas
DTP 2	Descripción del Programa, Proyecto Central o Común
DTP 3	Descripción de la Actividad Central, Común o Partidas no asignables a Programas
DTP 4	Registro de Metas de Producción Terminal
DTP 5	Registro de Indicadores de Desempeño

Fuente: Manual de Formulación Presupuestaria

3.4 Instrumentos Básicos

En el inicio de la formulación presupuestaria anual, se debe de tener conocimientos sobre los siguientes instrumentos legales de observación general.

1. Constitución Política de la República de Guatemala (principalmente los artículos relacionados con el proceso presupuestario).
2. Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento.
3. Ley de Servicio Civil y su Reglamento.

4. Reglamento General de Gastos de Viáticos.
5. Código Municipal.
6. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
7. Ley General de Descentralización
8. Ley de Desarrollo Social
9. Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.
10. Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal anterior al que se va a presupuestar.
11. Política y normas que deben cumplir las dependencias del Gobierno Central, Entidades Descentralizadas y Autónomas para formular su Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal que corresponda.

Entre la normativa interna de la institución que se debe de conocer esta la siguiente:

1. Base legal de la institución que se analiza.
2. Misión y visión institucionales
3. Organigrama actualizado de la institución.
4. Red de categorías programáticas.
5. Objetivos y metas de la institución.
6. Insumos básicos de la institución para cumplir con sus objetivos y metas.
7. Plan operativo anual de la institución.
8. Comportamiento histórico de la ejecución presupuestaria institucional en una serie como mínimo de 5 años de: los ingresos a nivel de: clase, sección y grupo; y respecto a los gastos a nivel de: Funcionamiento e inversión; programa o categoría equivalente, grupo y renglón de gasto.
9. Pacto colectivo de condiciones de trabajo si existiera.
10. Programas los cuales deberá de cubrir el gobierno local
11. Otros documentos de gobierno que pudieran surgir durante el año que se presupuesta

3.5 Ingresos

Los presupuestos de ingresos contendrán la identificación específica de las distintas clases de ingresos y otras fuentes de financiamiento incluyendo los montos estimados para cada una de ellas.

Estos ingresos deben presentarse utilizando el Clasificador de Recursos por Rubro, establecido en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas.

En la clasificación de los recursos por rubros se ordenan los que provienen de fuentes tradicionales, como los impuestos, las tasas, los derechos y las transferencias; los que proceden del patrimonio público, como la venta de activos, de títulos y de acciones y de rentas de la propiedad; y, de los que provienen del financiamiento, como el crédito público y la disminución de activos. El clasificador de los recursos por rubros, permite el registro analítico de las transacciones de ingresos, por consiguiente se constituye en el clasificador básico o primario del sistema de clasificaciones. (DTP MINFIN, 2013)

3.5.1 Actividades para el cálculo de los ingresos

3.5.1.1 Base legal de los ingresos

El analista debe obtener copia y conocer el contenido del decreto, acuerdo u otro instrumento legal que apruebe la percepción de cada uno de los ingresos para cada caso, indicando el hecho generador o motivo del ingreso.

Deben de existir los acuerdos de Concejo Municipal, donde se aprueba y acuerda el cobro de las tarifas vigentes de las tasas por los servicios que presta la municipalidad a sus pobladores, contando con el instrumento legal para que no se incurra en ilegalidades de cobros.

3.5.1.2 Cálculo de los ingresos

Para calcular los ingresos del año que se presupuesta, con base en una serie histórica (preferentemente un período de 5 años) de la captación de los mismos, por cada una de las fuentes específicas, mencionando la metodología y los supuestos de cálculo. Para que la información sea consistente se recomienda consultar en el Departamento de Integración y Análisis Global, de la Dirección Técnica del Presupuesto, la metodología que se aplicará.

3.5.1.3 Ingresos propios

Se debe revisar que todos ingresos que estiman percibir las instituciones estén incluidos en su anteproyecto de presupuesto. Además de revisar las políticas de recaudación que se tendrán para el próximo ejercicio fiscal en cuanto a los arbitrios y servicios prestados por las municipalidades.

3.5.1.4 Préstamos

Los préstamos existentes y que aun tengan pendientes de recibir desembolsos, se deben de incluir en el anteproyecto de presupuesto de ingresos, debiendo adjuntar el documento soporte que legalice su inclusión y el número que lo identifica. Debe tenerse cuidado con la fuente de financiamiento a programar, debiendo de continuar con la creada en un ejercicio anterior; para tener certeza absoluta de que puede programarse la fuente en cuestión, debe verificarse que ha sido registrada en el SICOIN GL, para que con base en los convenios respectivos se determinen las cifras que se asignarán.

3.5.1.5 Donaciones

Las donaciones que perciban las distintas instituciones deberán ser consideradas en sus anteproyectos de presupuesto de ingresos; debiendo adjuntar el documento soporte que legalice su inclusión con el expediente que la identifica en SICOIN GL, la fuente de financiamiento a programar, debe de continuar con la creada en un ejercicio anterior.

3.5.1.6 Préstamos o donaciones por obtener

En el presupuesto no deben incluirse ingresos que no estén basados en ley, por lo mismo, no deben solicitarse ni programarse recursos con cargo a préstamos o donaciones por obtener.

3.5.2 Estructura de los ingresos

En la clasificación de los recursos por rubros se ordenan los que provienen de fuentes tradicionales, como los impuestos, las tasas, los derechos y las transferencias; los que proceden del patrimonio público, como la venta de activos, de títulos y de acciones y de rentas de la propiedad; y, de los que provienen del financiamiento, como el crédito público y la disminución de activos. (DTP MINFIN, 2013)

El clasificador de los recursos por rubros, permite el registro analítico de las transacciones de ingresos, por consiguiente se constituye en el clasificador básico o primario del sistema de clasificaciones.

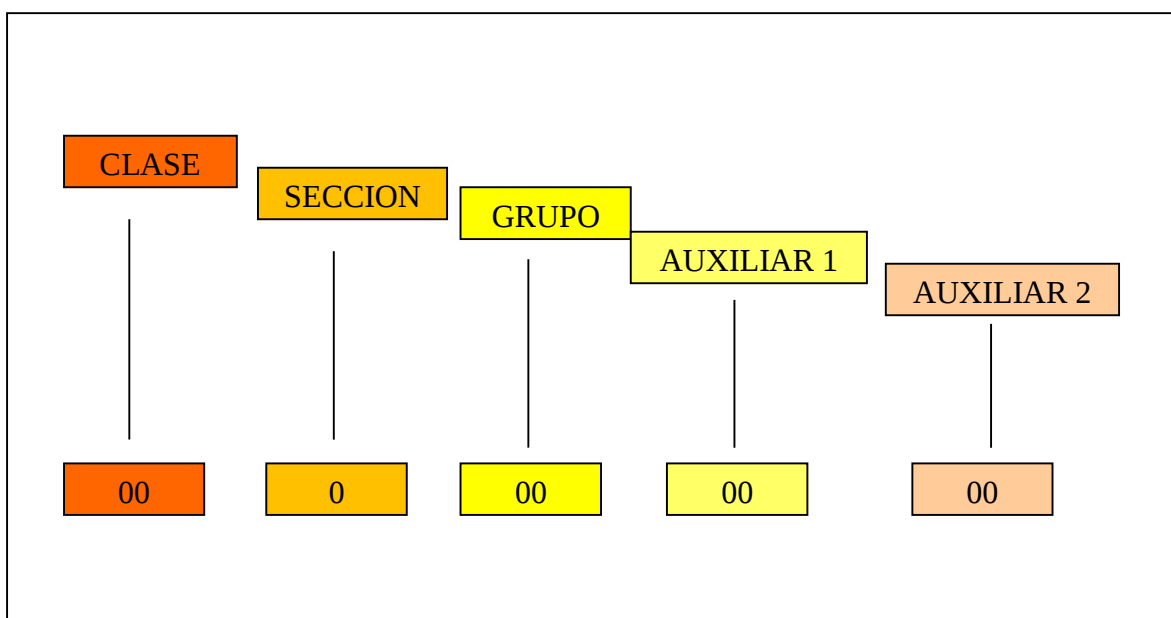


Figura 11. Estructura presupuestaria de los ingresos

Fuente: Elaboración Propia

La clasificación de recursos por rubro está identificada por cinco dígitos; No obstante dicha clasificación, los gobiernos locales, para una mayor desagregación y control, pueden utilizar anexo a dicho clasificador, dos grupos de dos dígitos más, identificados como Auxiliar 1 y Auxiliar 2, para identificar con mayor especificación los rubros que consideren necesarios para clasificar los ingresos municipales que se refiere artículo 100 del Código Municipal.

3.5.3 Principales cuentas de rubros de ingresos para los gobiernos locales.⁴

La clasificación de clases, secciones, grupos la detalla el Manual Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, en su quinta edición de la siguiente forma:

CLASE 10: Ingresos tributarios

Comprende los originados en el ejercicio del poder de imperio que tiene el Estado para establecer gravámenes, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. En esta clase se incluyen impuestos, arbitrios y contribuciones especiales; dividiéndose en dos secciones: impuestos directos e indirectos.

Los intereses por mora o punitivos y las multas que se apliquen por el incumplimiento, se deben incluir en cada uno de los grupos que integran esta clase. Se subdivide en las siguientes secciones y grupos:

Sección 10.1 Impuestos directos

Comprende los ingresos tributarios que se originan en los pagos que realizan las personas naturales y las entidades públicas y privadas al Estado, en concepto de gravámenes sobre el ingreso, la renta y el patrimonio. Se subdivide en los siguientes grupos:

⁴ Dirección Técnica del Presupuesto (2013) Manual Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. Quinta Edición. Ministerio de Finanzas Públicas

10.1.40 Impuestos municipales. Comprende los impuestos que gravan la propiedad de bienes muebles e inmuebles, clasificados en los siguientes grupos:

10.1.41 Sobre la tenencia de patrimonio. Que incluye los ingresos provenientes de gravámenes a la propiedad de bienes muebles e inmuebles.

10.1.49 Impuestos varios municipales. Que constituyen otros impuestos recaudados por las municipalidades, no especificados anteriormente.

10.1.90 Otros impuestos directos. Comprende los recursos originados en la aplicación de impuestos directos no incluidos en los anteriores grupos de esta sección.

Sección 10.2 Impuestos indirectos

Comprende los ingresos tributarios originados en los pagos que realizan las personas naturales y entidades públicas y privadas, al Estado, en concepto de gravámenes sobre la producción, compra, importación, venta, exportación de bienes o servicios y que trasladan a los costos de producción o comercialización.

10.2.80 Arbitrios municipales. Comprende los ingresos que perciben los gobiernos locales por aplicación de impuestos que gravan las actividades industriales, comerciales, de servicios y sobre las diversiones y espectáculos y otras de diversa índole. La apertura de los distintos grupos se identifica por el tipo de establecimiento o actividad gravada; se clasifica en los siguientes grupos:

10.2.81 Sobre establecimientos comerciales.

10.2.82 Sobre establecimientos de servicios.

10.2.83 Sobre establecimientos industriales.

10.2.84 Sobre diversiones y espectáculos.

10.2.85 Sobre productos primarios minerales y vegetales.

10.2.86 Sobre productos primarios agrícolas.

10.2.87 Sobre productos primarios pecuarios.

10.2.88 Sobre productos industriales.

10.2.89 Otros arbitrios municipales.

10.2.90 Otros impuestos indirectos. Comprende los recursos originados en la aplicación de otros impuestos indirectos, no incluidos en los anteriores grupos de esta sección. Incluye el grupo siguiente:

CLASE 11: Ingresos no tributarios

Comprende los ingresos provenientes de fuentes no impositivas, que contienen el concepto de contraprestación, tales como: tasas, derechos, arrendamientos, multas, etc. Se subdivide en las siguientes secciones y grupos:

Sección 11.2 Tasas

Comprende los ingresos derivados de los importes pagados al Estado en virtud de la entrega de un bien o la contraprestación de un servicio público. Incluye los siguientes grupos:

11.2.90 Tasas y licencias varias. Comprende tasas y licencias varias no incluidas en los grupos anteriores de esta sección.

Sección 11.3 Contribuciones por mejoras

Comprende las contribuciones instituidas para costear la obra pública que produce la valorización inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento de valor del inmueble beneficiado. Se abre el siguiente rubro con la misma denominación.

11.3.10 Contribuciones por mejoras

Sección 11.4 Arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones

Comprende los recursos originados por el arrendamiento de edificios, maquinarias, equipos e instalaciones, a terceros, de acuerdo con el detalle de los siguientes grupos:

11.4.10 De edificios y viviendas

11.4.20 De maquinarias y equipos

11.4.30 De instalaciones aéreas

11.4.90 Otros arrendamientos

Sección 11.6 Multas

Comprende los ingresos que se perciben por multas aplicadas por infracciones e incumplimiento a leyes, reglamentos, disposiciones y otras normas legales relacionadas con aspectos no tributarios, de previsión social y otros. Según su origen se clasifican en los siguientes grupos:

11.6.10 Originadas por ingresos no tributarios. Multas a vehículos, por infracción del Reglamento de Tránsito, a bancos, y otras.

11.6.90 Otras multas. Incluye otras multas no especificadas anteriormente.

Sección 11.9 Otros Ingresos no tributarios

Comprende otros ingresos de carácter no tributario no especificados anteriormente. Se clasifican en:

11.9.90 Otros ingresos no tributarios. Comprende otros ingresos producidos por otras ganancias extraordinarias no especificadas anteriormente.

CLASE 13: Venta de bienes y servicios de la administración pública

Comprende los recursos provenientes de la venta de bienes y prestación de servicios que efectúa el sector público, cuya gestión no se realiza bajo criterios empresariales, ni que vendan o distribuyan con fines de promoción en ferias y exposiciones. Se subdivide en las siguientes secciones y grupos:

Sección 13.1 Venta de bienes

Comprende los recursos provenientes de la venta de bienes que realiza el sector público, cuya gestión no se realiza bajo criterios empresariales, ni que vendan o distribuyan con fines de promoción en ferias y exposiciones. Se subdivide en los siguientes grupos:

13.1.10 Bienes. Comprende los ingresos generados por la venta de bienes por parte de las instituciones públicas no empresariales.

Sección 13.2 Venta de servicios

Comprende los ingresos generados por la venta de diversos servicios por parte de las instituciones públicas no empresariales, tales como servicios agropecuarios (estaciones experimentales, laboratorios de suelos, mecanización agropecuaria), de salud y asistencia social, de aduanas (almacenaje, extracción de muestras, etc.), de servicios administrativos municipales (certificaciones, autorizaciones, etc.), y otros servicios. De acuerdo con su naturaleza se clasifican en los siguientes grupos:

13.2.60 Servicios administrativos municipales. Comprende ingresos por servicios que prestan las municipalidades como certificaciones, autorizaciones, etc.

13.2.90 Otros servicios. Comprende ingresos por servicios no especificados anteriormente.

CLASE 14: Ingresos de operación

Comprende la totalidad de los recursos provenientes de la venta de bienes y/o la prestación de servicios que realizan las empresas públicas y que hacen el objeto principal de su actividad. Incluye además, los ingresos derivados de la venta de bienes y/o servicios que no corresponden a la actividad principal de la empresa, pero que tienen carácter de regulares y conexos con ella.

Sección 14.1 Venta de bienes

Comprende los recursos provenientes de la venta de mercancías o productos industriales o comerciales que realizan, tanto en el mercado interno como externo, las empresas públicas. Se clasifica, según la naturaleza de los bienes, en los siguientes grupos:

14.1.10 Venta de insumos agrícolas. Comprende ingresos provenientes de la venta de productos utilizados para la producción agrícola.

14.1.20 Venta de productos agropecuarios y forestales. Comprende ingresos provenientes de la venta de productos de origen agropecuario y forestal.

14.1.30 Venta de artículos alimenticios procesados. Comprende ingresos provenientes de la venta de artículos alimenticios que han sido procesados.

Sección 14.2 Venta de servicios

Comprende los recursos provenientes de la venta de servicios realizados por las instituciones que tienen como objetivo principal de su actividad, la prestación de los mismos. Se clasifica, según la naturaleza de los servicios prestados, en los siguientes grupos:

14.2.20 Servicios de energía eléctrica. Comprende ingresos provenientes de la prestación de servicios de energía eléctrica, estudios e instalaciones.

14.2.40 Servicios públicos municipales. Incluye los servicios públicos, tales como: recolección de basura, alcantarillado, servicios de agua potable, rastros públicos, derechos de piso, etc.

14.2.90 Otros servicios. Comprende los ingresos por la prestación de servicios no especificados anteriormente.

CLASE 15: Rentas de la propiedad

Comprende los ingresos provenientes de intereses, dividendos y/o utilidades, arrendamiento de tierras y terrenos y derechos derivados de la propiedad de activos de las entidades del sector público y privado.

Sección 15.1 Intereses

Comprende los ingresos provenientes de intereses por préstamos concedidos por las entidades del sector público, al sector privado, público y externo, los depósitos y la

tenencia de títulos y valores. De acuerdo con su naturaleza, se clasifican en los siguientes grupos:

15.1.10 Por préstamos internos. Comprende los ingresos por intereses sobre préstamos que el sector público otorga a personas, entidades públicas o privadas nacionales. Incluye intereses por mora y multas.

15.1.30 Por depósitos. Comprende los ingresos por intereses sobre depósitos monetarios del sector público, en los bancos del sistema, bancos externos o bien en el Banco de Guatemala.

15.1.31 Por depósitos internos.

15.1.32 Por depósitos externos.

Sección 15.3 Arrendamiento de tierras y terrenos

Comprende los recursos que se originan por el arrendamiento de tierras y terrenos propiedad de entidades del sector público, no utilizados en sus actividades ordinarias. Se abre el siguiente rubro con la misma denominación.

15.3.10 Arrendamiento de tierras y terrenos

CLASE 16: Transferencias corrientes

Comprende los recursos que provienen de subsidios o donaciones del sector público, privado o de gobiernos e instituciones extranjeras, no sujetas a contraprestación en bienes y/o servicios, en cumplimiento de disposiciones legales y contractuales previstas, aplicables a gastos corrientes. Se subdividen en las siguientes secciones y grupos:

Sección 16.1 Del sector privado

Comprende los recursos provenientes de transferencias corrientes por subsidios del sector privado.

16.1.10 De personas y unidades familiares

16.1.20 De instituciones privadas sin fines de lucro

16.1.30 De empresas privadas

Sección 16.2 Del sector público

Comprende los recursos provenientes de transferencias corrientes por subsidios (sin contraprestación) del sector público.

16.2.10 De la administración central

16.2.20 De entidades descentralizadas y autónomas no financieras

16.2.30 De empresas públicas no financieras

16.2.31 De empresas públicas nacionales no financieras.

16.2.32 De empresas públicas municipales no financieras.

16.2.40 De instituciones públicas financieras

16.2.50 De municipalidades

Sección 16.3 Del Sector Externo

Comprende los recursos provenientes de transferencias corrientes (sin contraprestación), del sector externo.

16.3.10 De personas y unidades familiares

16.3.20 De instituciones privadas sin fines de lucro

16.3.30 De empresas privadas

Sección 16.4 Donaciones corrientes

Comprende los recursos provenientes de gobiernos e instituciones internacionales en calidad de donación de naturaleza voluntaria (sin contraprestación), aplicables a gastos corrientes. Se subdivide en los grupos siguientes:

16.4.10 De gobiernos extranjeros. Comprende los recursos percibidos en calidad de donación, de gobiernos extranjeros, aplicables a gastos corrientes.

16.4.20 De organismos e instituciones internacionales. Comprende los recursos percibidos en calidad de donación, de organismos e instituciones internacionales y regionales, aplicables a gastos corrientes.

CLASE 17: Transferencias de capital

Comprende los recursos que provienen de transferencias de capital, por subsidios o donaciones del sector público, privado o de gobiernos e instituciones extranjeras, no sujetas a contraprestación en bienes y/o servicios, en cumplimiento de disposiciones legales y contractuales previstas, aplicables a gastos de capital. Se subdivide en las siguientes secciones y grupos:

Sección 17.1 Del sector privado

Comprende los recursos provenientes de transferencias por subsidios del sector privado, destinados a gastos de capital. Se clasifica en los siguientes grupos, según la naturaleza del otorgante:

17.1.10 De personas y unidades familiares

17.1.20 De instituciones sin fines de lucro

17.1.30 De empresas privadas

Sección 17.2 Del sector público

Comprende los recursos provenientes de transferencias de capital (sin contraprestación) de entidades del sector público. Se clasifica en los siguientes grupos, según la naturaleza del ente otorgante:

17.2.10 De la administración central

17.2.20 De entidades descentralizadas y autónomas no financieras

17.2.30 De empresas públicas no financieras

17.2.31 De empresas públicas nacionales.

17.2.32 De empresas públicas municipales.

17.2.40 De instituciones públicas financieras

17.2.50 De municipalidades

Sección 17.3 Del sector externo

Comprende los recursos provenientes de transferencias de capital (sin contraprestación) del sector externo. Se clasifica en los siguientes grupos, según la naturaleza del otorgante:

17.3.10 De personas y unidades familiares

17.3.20 De instituciones sin fines de lucro

17.3.30 De empresas privadas

Sección 17.4 Donaciones de capital para construcciones de bienes de uso común

Comprende los recursos provenientes de donaciones de capital de gobiernos extranjeros e instituciones regionales e internacionales, destinadas a la construcción de bienes nacionales de uso común. Se divide en los siguientes grupos:

17.4.10 De gobiernos extranjeros

17.4.20 De organismos e instituciones internacionales

Sección 17.5 Donaciones de capital para construcciones de bienes de uso no común y otras inversiones

Comprende los recursos provenientes de donaciones de capital de gobiernos extranjeros e instituciones regionales e internacionales, destinadas a la construcción de bienes nacionales de uso no común y otras inversiones de capital. Se clasifica en los siguientes grupos:

17.5.10 De gobiernos extranjeros

17.5.20 De organismos e instituciones internacionales

CLASE 23: Disminución de otros activos financieros

Comprende los recursos que se originan por la disminución neta del activo disponible, de los créditos otorgados a terceros, a corto y largo plazo, anticipos a contratistas y de los activos diferidos, a corto y largo plazo.

Sección 23.1 Disminución de disponibilidades

Comprende los recursos originados por la disminución neta del activo disponible, como: caja y bancos e inversiones temporarias. Se clasifica en los siguientes grupos, de acuerdo con los conceptos de cada uno de ellos:

23.1.10 Disminución de caja y bancos

Sección 23.4 Disminución de activos diferidos y anticipos a contratistas

Comprende los recursos originados por la disminución de los anticipos financieros a contratistas y del saldo de los activos diferidos, tanto a corto como a largo plazo. Se clasifica en los siguientes grupos, según la naturaleza de la disminución:

23.4.40 Disminución de anticipos a contratistas y proveedores a largo plazo

CLASE 24: Endeudamiento público interno

Comprende los recursos provenientes de la colocación de bonos o títulos públicos en el país y de obtención de préstamos del sector privado y público, a corto y largo plazo.

Sección 24.2 Obtención de préstamos internos a corto plazo

Comprende los recursos originados en la obtención de préstamos del sector privado nacional y del sector público, con vencimiento menor a un año. Se clasifica en los siguientes grupos, según la naturaleza del otorgante:

24.2.10 Del sector privado

24.2.30 De entidades descentralizadas y autónomas no financieras

24.2.60 De municipalidades

Sección 24.4 Obtención de préstamos internos a largo plazo

Comprende los recursos originados en la obtención de préstamos del sector privado nacional y del sector público, con vencimiento superior a un año. Se clasifica en los siguientes grupos, según la naturaleza del otorgante:

24.4.10 Del sector privado

24.4.30 De entidades descentralizadas y autónomas no financieras

24.4.60 De municipalidades

3.5.4 Fuentes de financiamiento

DTP MINFIN (2013) eesta clasificación permite identificar las fuentes u orígenes de los ingresos que financian los egresos y precisar la orientación específica de cada fuente, a efectos de controlar su aplicación.

20 Recursos del tesoro con afectación específica

Son aquellos recursos que en virtud de mandato legal se orientan a financiar específicamente determinados gastos de las instituciones y entes.

30 Recursos propios de las instituciones

Constituyen los recursos que se sustentan con bases legales y son provenientes de la venta de bienes o servicios de los entes, los ingresos de operación de los entes con fines empresariales, así como todos aquellos provenientes de la venta de activos, cobro de tasas, derechos, financiamiento que se origina como variaciones de los distintos tipos de activos financieros y saldos de caja de ingresos propios de las instituciones de la Administración Central y los disponibles de años anteriores.

Se incluye además, la disminución de caja y bancos que las entidades descentralizadas y autónomas destinan para financiar sus gastos.

40 Crédito Interno

Financiamiento proveniente del uso del crédito interno, en forma de bonos y otros valores de deuda, como obtención de préstamos en el mercado interno y de pasivos con proveedores y contratistas; así como los saldos de caja de ingresos por colocaciones de bonos y de préstamos internos.

60 Donaciones externas

Financiamiento que tiene su origen en donaciones monetarias o en especie monetizables provenientes de países u organismos internacionales, así como los saldos de caja de ingresos por donaciones externas.

70 Donaciones internas

Financiamiento que tiene su origen en donaciones monetarias o en especie monetizables, de instituciones nacionales, así como los saldos de caja de ingresos por donaciones internas.

CUADRO No. 3

Fuentes de Financiamiento para municipalidades

Código		Denominación
Fuente Agregada	Fuente de Financiamiento	
20		Recursos del Tesoro con Afectación Específica
	21	Ingresos Tributarios Iva Paz
	22	Ingresos Ordinarios de aporte constitucional
	29	Otros Recursos del Tesoro con afectación específica
30		Recursos Propios de las Instituciones
	31	Ingresos Propios
	32	Disminución de caja y bancos de ingresos propios
40		Crédito Interno
	42	Prestamos Internos
	44	Disminución de caja y bancos de préstamos internos
60		Donaciones Externas
	61	Donaciones Externas
70		Donaciones Internas
	71	Donaciones Internas
	72	Disminución de caja y bancos de donaciones internas

Fuente: Manual de Clasificación Presupuestaria

Se describen las fuentes de financiamiento de ingresos más utilizadas en las municipalidades del país, las de transferencias del tesoro, las de ingresos propios, las de crédito interno y las donaciones externas e internas.

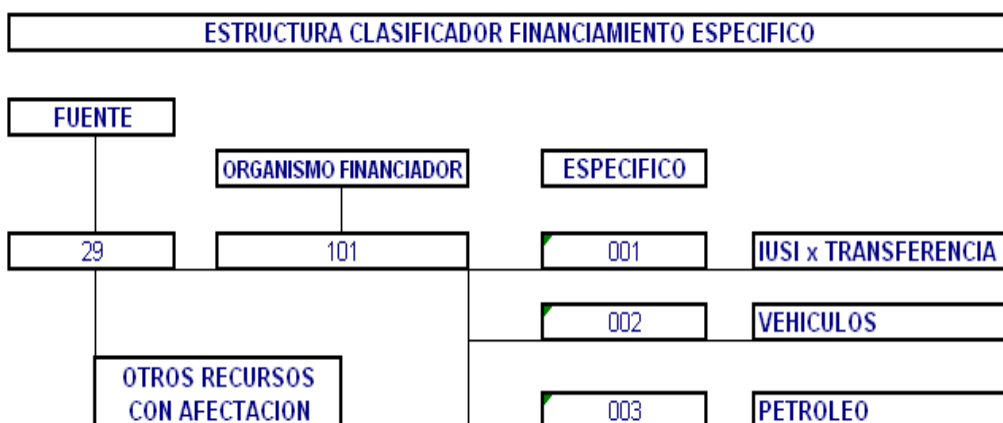


Figura 12. Estructura del clasificador fuente financiamiento específico
Fuente: Elaboración Propia

Se describen las fuentes de financiamiento de ingresos de acuerdo al origen, ente financiador y su específico, utilizadas en las municipalidades y su distribución de acuerdo a la ley que la rige.

Cuadro No. 4
Distribución por fuente de financiamiento de los ingresos

FUENTE	NOMBRE	% DE FUNC.	% DE INV
21-0101-001	Ingresos Tributarios Iva Paz	25%	75%
22-0101-001	Ingresos Ordinarios de aporte constitucional	10%	90%
29-0101-002	Impuesto Circulación de Vehículos	2.50%	97.50%
29-0101-003	Impuesto al Petróleo y Sus Derivados		100%
31-0151-001	Ingresos Propios Municipales	Discreción de la Administración	
31-0101-004	Concejo Departamental de Desarrollo	De acuerdo a convenios	
31-0151-002	Impuesto Único Sobre Inmuebles (Por Admón. Mpal.)	30%	70%
31-3101-002	Aporte de la comunidad para Inversión		100%

Fuente: Elaboración Propia

3.5.5 Creación de escenarios de ingresos

Es indispensable tomar en cuenta al menos tres escenarios, para que se planteen una perspectiva en tres líneas de acción, una situación desfavorable, una situación optimista y una situación real.

En estos planteamientos que se proponen es necesario tomar en cuenta algunos aspectos como, el cálculo de los ingresos de los últimos cinco años y una proyección de crecimiento de los usuarios y contribuyentes; la implementación de nuevas políticas de recaudación municipal; nuevos planes de arbitrios, creación de nuevo impuestos, recuperación de carteras morosas; ampliación del padrón de contribuyentes, es menester tomar en cuenta estas situaciones para la elaboración de los escenarios de ingresos para que sean presentados ante el Concejo Municipal, para su verificación y puesta en marcha de acuerdo a las alternativas existentes, y al cumplimiento de las acciones planteadas.

3.5.6 Techos presupuestarios

Cuando se refiere a la definición techo presupuestario, se identifica como la cantidad máxima que se tiene por percibir de una fuente de financiamiento, para que sea formulada y programada en la formulación presupuestaria, y que permita definir los gastos a realizar con dicha fuente específica.

3.6 Egresos

3.6.1 Estructura presupuestaria de egresos

Los egresos se definen como los gastos que se presupuestan realizar durante un periodo fiscal, derivado de los techos presupuestarios establecidos en los ingresos, además estos deben de responder a los intereses, necesidades y estrategias que se propone realizar la municipalidad, para el cumplimiento de sus objetivos operativos y estratégicos.

Los egresos se agrupa en los diferentes programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras que ejecutan las instituciones, entidades y dependencias del sector público, de acuerdo con los bienes y servicios a producir y prestar, respectivamente, con el propósito de identificar si éstos tienen por finalidad apoyar la gestión administrativa de las dependencias del sector público, (en las empresas públicas, la realización de acciones u operaciones de tipo empresarial), incrementar la calidad del recurso humano, la ejecución de proyectos y obras públicas, la inversión financiera y las transacciones del servicio y pago de la deuda pública. (DTP MINFIN, 2013).

La clasificación por objeto del gasto constituye una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.

Los egresos se identifican dentro de una estructura presupuestaria que se conforma de la siguiente manera:

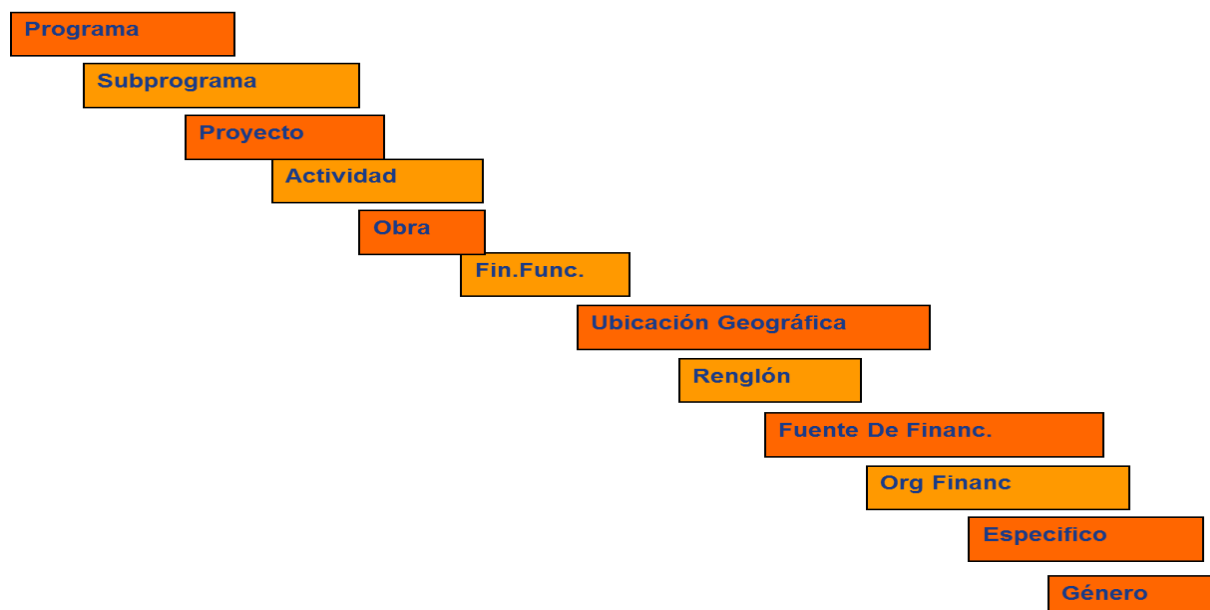


Figura 13. Esquema de la estructura de los egresos

Fuente: Elaboración Propia

Para la creación de la estructura presupuestaria existe un ordenamiento de acuerdo al tipo de programa, subprograma, proyecto, actividad y obra el cual se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 5
Numerología aplicable a estructuras presupuestarias.

Estructuras	Descripción	Numerología
PROGRAMA	PROGRAMAS	11 -98
	ACTIVIDADES CENTRALES	01
	PROYECTOS CENTRALES	02
	ACTIVIDADES COMUNES	03 - 08
	PROYECTOS COMUNES	09 - 10
	PARTIDAS NO ASIGNABLES	99
SUBPROGRAMAS	SUBPROGRAMAS	00 - 99
PROYECTOS	PROYECTOS	001 - 999
ACTIVIDAD / OBRA	ACTIVIDAD / OBRA	001 - 999

Fuente: Ministerio de Finanzas

El cuadro anterior se describe la numeración de los que se puede utilizar para elaborar las estructuras programáticas en el presupuesto de gastos en las municipalidades del país.

Entre sus finalidades pueden mencionarse:

- Permite identificar con claridad y transparencia los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones financieras previstas.
- En el contexto de las interrelaciones con los demás clasificadores, el presente clasificador se constituye en uno de los principales insumos para generar clasificadores agregados.
- Posibilita el desarrollo de la contabilidad presupuestaria.

- Permite ejercer el control interno y externo de las transacciones del sector público.
- Brinda información sobre los requerimientos de bienes y servicios que demanda el sector público para su gestión.

DTP MINFIN (2005) el clasificador por objeto del gasto en su correcta aplicación e interpretación desarrolla dentro de los sistemas informáticos la siguiente información:

- Permitir niveles de desagregación en sus cuentas, para facilitar el registro único de todas las transacciones con incidencia económico-financiera que realizan las instituciones públicas.
- Servir como instrumento informativo para el análisis y seguimiento de la gestión financiera.
- Servir como clasificador analítico o primario del sistema de clasificaciones presupuestarias.

La estructura del objeto de gasto se define, como el primer dígito como Grupo, el segundo dígito como sub grupo y el tercer grupo como el renglón

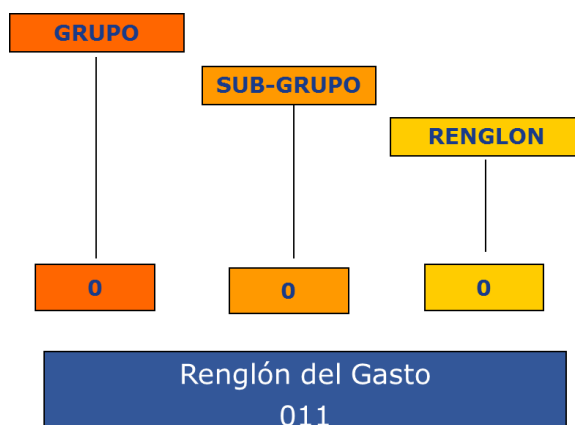


Figura 14. Estructura del objeto del gasto

Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo al DTP MINFIN (2013), los grupos de los objetos del gasto se clasifican y se describen de la siguiente manera:

- 0 servicios personales
- 1 servicios no personales
- 2 materiales y suministros
- 3 propiedad, planta, equipo e intangible
- 4 transferencias corrientes
- 5 transferencias de capital
- 6 activos financieros
- 7 servicios de la deuda pública y amortización de otros pasivos
- 8 otros gastos
- 9 asignaciones globales

GRUPO 0: Servicios personales

Comprende la retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia o sin ella y a los miembros de comisiones, juntas, consejos, etc. Incluye aportes patronales, servicios extraordinarios, dietas, gastos de representación, asistencia socioeconómica y otras prestaciones relacionadas con salarios. Se incluye además, otras retribuciones por servicios personales.

GRUPO 1: Servicios no personales

Este grupo se refiere a los egresos por concepto de servicios no personales, tales como servicios públicos, publicidad, impresión y encuadernación, pasajes y gastos varios de viaje, transporte de cosas, arrendamiento de edificios, terrenos y equipos, servicios financieros, servicios contratados para mantenimiento y reparación ordinaria de equipos, servicios contratados para mantenimiento y reparación ordinaria de obras y servicios varios. Es decir, que comprende pagos de servicios que no tienen ninguna relación con los servicios del personal permanente y no permanente del Estado, ya que

son hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas, en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso del activo fijo o intangible.

GRUPO 2: Materiales y suministros

Comprende la adquisición de materiales y suministros consumibles para el funcionamiento del Estado, incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes del activo fijo. Incluye la compra de bienes y materiales que formen parte de bienes de capital (por administración), o para su transformación y/o enajenación ulterior por aquellas entidades que desarrollan actividades de carácter comercial, industrial y/o de servicios, o por dependencias que vendan o distribuyan elementos adquiridos con fines promocionales, luego de su exhibición en ferias, exposiciones, etc.

Las principales características que deben reunir los bienes y materiales comprendidos en este grupo son: Que por su naturaleza estén destinados al consumo final, intermedio, propio o de terceros y que su tiempo de utilización sea relativamente corto, generalmente dentro del ejercicio.

GRUPO 3: Propiedad, planta, equipo e intangibles

Este grupo se refiere a egresos por compra o construcción de bienes de capital que aumentan el activo de las entidades del Sector Público en un período dado, siendo éstos los bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación. Incluye asimismo, las adiciones y reparaciones extraordinarias realizadas por contrato y la adquisición de activos intangibles.

Los fletes y seguros con relación a adquisición de equipo se incluyen en los renglones de equipos correspondientes, aun cuando se facturen aparte.

Las adiciones comprenden: las adiciones propiamente dichas, las mejoras a los equipos que aumentan notablemente su valor corriente, las reparaciones extraordinarias, que

aumentan el valor corriente de los equipos y prolongan notablemente su duración prevista (considerando su mantenimiento y reparaciones menores adecuadas), tal como en el caso de reposición de piezas importantes de máquinas, motores, etc., equivalentes a una reconstrucción parcial.

Las pequeñas reparaciones y adiciones no se consideran en este grupo. Las adiciones y reparaciones mayores deben clasificarse en los distintos renglones de este grupo aun cuando no exista contrato escrito para efectuar el trabajo, ya que el mismo es tácito y se emplea para distinguir que éste fue hecho por una persona o empresa ajena a la dependencia.

GRUPO 4: Transferencias corrientes

Comprende los gastos correspondientes a transferencias corrientes que no representan la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios. Incluye aportes de carácter institucional y otros para financiar gastos corrientes de instituciones públicas y del sector externo.

GRUPO 5: Transferencias de capital

Comprende todo desembolso financiero destinado a la formación de capital.

GRUPO 6: Activos financieros

Comprende gastos por compra de valores de crédito, acciones, títulos y bonos, sean éstos públicos o privados. Incluye asimismo, la concesión de préstamos e incremento de: disponibilidades, cuentas y documentos a cobrar, de activos diferidos y anticipos a contratistas.

GRUPO 7: Servicios de la deuda pública y amortización de otros pasivos

Comprende las erogaciones destinadas a atender el pago de intereses, gastos, comisiones y amortización de la deuda interna, de préstamos obtenidos, la disminución de cuentas y documentos a pagar, pasivos diferidos y la conversión de la deuda

GRUPO 8: Otros gastos

Comprende gastos que generalmente se utilizan en las entidades descentralizadas o autónomas y en las empresas públicas, pero que en determinadas circunstancias pueden usarse en la Administración Central y que no han sido contemplados en los grupos, subgrupos o renglones anteriores. Los conceptos incluidos, no necesariamente originan egresos de fondos, pero en todos los casos, representan gastos o costos de la entidad.

GRUPO 9: Asignaciones globales

Comprende asignaciones de créditos para la atención de gastos imprevistos y créditos de reserva.

3.6.2 Clasificador tipo de gasto⁵

Se pueden definir que dentro del sector público se definen tres tipos de gasto siendo este tipo los de Funcionamiento, Inversión y Deuda, cada uno con sus respectivos subgrupos que se definen a continuación:

10 Gastos de Funcionamiento

Están conformados por las asignaciones que las instituciones del sector público destinan en la gestión administrativa o técnica, para la producción de bienes o la prestación de servicios y las orientadas a mejorar cualitativamente el recurso humano y proveerlo de los servicios básicos.

Los Gastos de Funcionamiento se integran por la sumatoria de las asignaciones programadas para Gastos de Administración y Gastos en Recurso Humano, cuyas conceptualizaciones se describen a continuación:

⁵ Dirección Técnica del Presupuesto (2013) Manual Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. Quinta Edición. Ministerio de Finanzas Públicas

11 Gastos de Administración

A este tipo de gasto pertenecen las erogaciones de los programas del sector público, que están destinados a apoyar la producción de bienes o servicios que la población demanda para su desarrollo, sean éstos administrativos o técnicos. En las empresas públicas en este tipo de gasto debe incluirse los recursos necesarios para la realización de acciones u operaciones de tipo empresarial.

Los programas pueden ser desarrollados directamente por las unidades administrativas de la institución donde se presupuesta o por otras entidades del Estado u organizaciones no gubernamentales, para este último caso se realizarán transferencias corrientes.

Se excluyen de este tipo:

- Los gastos bajo la categoría programática Proyecto;
- Las asignaciones con cargo a los renglones de gasto de los grupos 3 Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles, (exceptuando los renglones 314 Edificios e instalaciones militares, 333 Construcciones militares, subgrupo 34 Equipo militar y de seguridad, los cuales quedarán clasificados como Gastos de Administración). Las asignaciones de los grupos de gasto 5 Transferencias de Capital, 6 Activos Financieros y 7 Servicios de la Deuda Pública y Amortización de Otros Pasivos; y,
- Los recursos asignados a Gastos en Recurso Humano.

12 Gastos en Recurso Humano

En este tipo de gasto se incluyen los gastos corrientes o de funcionamiento destinados a mejorar cualitativamente el recurso humano, por lo general, mediante programas de educación, ciencia y cultura; salud y asistencia social; y, trabajo y previsión social, en el entendido que, al capacitar el recurso humano y proveerlo de los servicios sociales

básicos, se están sentando las bases para mejorar el factor más dinámico de la producción: el factor trabajo.

Al igual que los Gastos de Administración los programas que prevean este tipo de operación pueden ser desarrollados directamente por las unidades administrativas de la institución donde se presupuesta o por otras entidades del Estado u organizaciones no gubernamentales, para este último caso se realizarán transferencias corrientes.

Se incluyen en esta clasificación, los gastos de las categorías programáticas “Actividades”, que cumplen las finalidades, funciones y divisiones siguientes:

Cuadro No. 6
Finalidades y funciones tipo de gasto 12

Código			Denominación
Finalidad	Función	División	
02	02	00	Defensa Civil
03	00	00	Orden Público y Seguridad Ciudadana
04	00	00	Atención a Desastres y Gestión de Riesgos
06	00	00	Protección Ambiental
07	00	00	Urbanización y Servicios Comunitarios
08	00	00	Salud
09	00	00	Actividades Deportivas, Recreativas, Cultura y Religión
10	00	00	Educación
11	00	00	Protección social

Fuente: Manual de clasificación presupuestaria para el sector público de Guatemala

Nota: Se deben excluir los gastos que en estas funciones estén bajo la categoría Proyecto, los que se clasificarán como Inversión Física, igualmente los programados en los grupos de gasto 3 Propiedad, Planta, Equipo

20 Inversión

Constituyen componentes de inversión, la formación bruta de capital fijo programada como inversión física, las transferencias de capital y la inversión financiera, cuyos créditos presupuestarios se encuentran asignados en:

Se subdivide en:

21 Inversión Física

Aquí se consideran los gastos para la inversión de las distintas entidades del sector público, mediante la ejecución de proyectos y obras específicas, que deben derivar del Programa de Inversiones Públicas. Los proyectos expresan la creación, ampliación o mejora de un medio de producción durable. Por tanto, el proyecto de inversión así definido, se corresponde con el concepto de inversión real reflejado en el Sistema de Cuentas Nacionales y posee las siguientes características:

- Su producto se considera como formación bruta de capital del Sector Público.
- Cuando el Proyecto se refiere a la construcción, ampliación o mejora de un bien que incrementa su valor de capital, la satisfacción de la necesidad que se plantea en la formulación, sólo se materializa en el momento en el que finaliza su construcción o mejora respectiva.
- Está conformado por un conjunto de actividades (dirección, planificación, estudios, inspección y fiscalización, etc.) y obras complementarias que conforman la unidad productiva.

(DTP MINFIN 2013)... se describen los procesos que se definen como inversión física:

AMPLIACIÓN: Acción que tiene por objeto aumentar la capacidad de un bien existente. Comprendiendo dentro de la ampliación el equipamiento respectivo para la prestación del servicio.

CONSTRUCCIÓN: Acción que corresponde a la materialización de un bien que no existe a la fecha. La construcción de infraestructura debe tener considerado el equipamiento dentro de su formulación y presupuesto.

MEJORAMIENTO: Acción que tiene por objetivo aumentar la capacidad o productividad de un servicio o bien existente y la calidad del servicio prestado; cambiando el estándar original.

DRAgado: Según la normativa vigente solo puede ser utilizado por las empresas portuarias.

REPOSICIÓN: Implica la renovación parcial o total de un bien existente con o sin cambios de la capacidad del mismo; La reposición de infraestructura debe tener considerado el equipamiento dentro de su formulación y presupuesto, cuando la vida útil de éste, esté agotada

Aplica también cuando se produzcan eventos o fenómenos de la naturaleza que impliquen la destrucción total o parcial de la infraestructura en el área afectada por el evento.

22 Transferencias de Capital

Se incluyen en este tipo de gasto las erogaciones con cargo a los renglones del grupo 5 Transferencias de Capital, destinadas a la formación de capital, a través de organismos, instituciones u organizaciones no gubernamentales. Incluye todo desembolso financiero destinado a la formación de capital a través de entidades, organismos o

instituciones u organizaciones no gubernamentales, sean éstos de carácter constitucional o no.

Pueden estar destinadas a aumentar la capacidad instalada de las empresas públicas.

Puede estar orientada a organismos internacionales, regionales y gobiernos extranjeros.

23 Inversión Financiera

Se incluyen en este tipo de gasto las erogaciones con cargo a los renglones del grupo 6 Activos Financieros, que el Sector Público no Empresarial destina a: participaciones de capital, adquisición de acciones u otros valores representativos de capital de empresas públicas, así como de instituciones nacionales e internacionales y la concesión de préstamos a corto y largo plazo, de carácter reintegrable, otorgados en forma directa o mediante instrumentos de deuda.

30 Deuda Pública

Comprende los egresos con cargo a los renglones de gasto del grupo 7 Servicios de la Deuda Pública y Amortización de Otros Pasivos, destinados al pago de intereses, comisiones, servicios y amortización de la Deuda Pública Interna y Externa, así como, para la disminución de pasivos de cualquier índole. Se abre con igual denominación.

31 Deuda Pública

Se incluye en este tipo de gasto las erogaciones de gastos del grupo 7, el pago de a las amortizaciones prestamos internos, intereses, comisiones, amortización de otros pasivos.

3.6.3 Clasificador de Finalidad y Función

La clasificación por finalidad, función y división del sector público (o simplemente clasificación funcional), es una clasificación detallada de los objetivos socioeconómicos que persiguen las instituciones públicas por medio de distintos tipos de erogaciones que realizan.

De acuerdo con la DTP MINFIN (2010) las finalidades constituyen los objetivos generales que el sector público busca realizar a través de la ejecución del presupuesto. Las funciones por su parte, definen los diferentes medios que el Sector Público utiliza para la consecución de los objetivos generales, siendo ejemplos de dichos medios, la prestación de servicios de policía y seguridad ciudadana, servicios de salud pública, reducción de la contaminación y abastecimiento de agua, entre otros.

DTP MINFIN (2013) la clasificación funcional permite realizar comparaciones internacionales respecto al alcance de las funciones económicas y sociales que desempeña el sector público en cada país. De la misma manera que esta clasificación neutraliza los efectos de los cambios en la organización dentro del sector público, también neutraliza los efectos de las diferencias en la organización entre los países.

En un país por ejemplo, todas las funciones relacionadas con el abastecimiento de agua pueden estar a cargo de un solo organismo gubernamental, mientras que en otros pueden estar distribuidas entre departamentos encargados del medio ambiente, la vivienda y el desarrollo industria.

En el siguiente cuadro se detalla las principales finalidades que permiten establecer al sector socioeconómico a donde se está dirigiendo los esfuerzos y las erogaciones en las municipalidades del país.

CUADRO NO.7

Finalidades

Finalidad	Denominación
01	Servicios Públicos Generales
02	Defensa
03	Orden Público y Seguridad Ciudadana
04	Atención a Desastres y Gestión de Riesgos
05	Asuntos Económicos
06	Protección Ambiental
07	Urbanización y Servicios Comunitarios
08	Salud
09	Actividades Deportivas, Recreativas, Cultura y Religión
10	Educación
11	Protección social
12	Transacciones de la Deuda Pública

Fuente: Elaboración Propia

3.7 Vinculación plan presupuesto

La vinculación del plan operativo anual con el presupuesto es un proceso que en el sector municipal se han realizado avances significativos donde se permite articular que la planificación se encuentre reflejada en el presupuesto anual de las entidades de gobierno local, desde el año 2010 se han realizado esfuerzos conjuntos entre el MINFIN y SEGEPLAN, para realizar una adecuada vinculación presupuestaria en los gobiernos locales, permita mejorar la calidad del gasto y transparentar la utilización de los recursos en las municipalidades del país.

3.7.1 Productos terminales

Se explicaran algunos conceptos respecto a los productos que se obtendrán al finalizar el periodo fiscal que se esté presupuestando, dentro de los productos terminales tenemos dos tipos de productos los acabados y en proceso.

Matus et al. (1978) los productos acabados terminales son los que cumplen con las siguientes características:

- Un producto es terminal acabado cuando habiendo salido del proceso de producción durante el período presupuestario, está en condiciones de satisfacer la necesidad o la demanda que dio origen a su producción
- No sufre ninguna transformación dentro de la institución que lo presupuesta;
- Con él la institución contribuye directamente a la satisfacción de las necesidades sociales u otra demanda institucional;
- Caracteriza y justifica la existencia de la institución; es su "razón de ser".

Los productos en proceso:

- Incluye los productos, que no ha concluido su proceso de producción y, en consecuencia, no está en condiciones de satisfacer la demanda social o institucional que lo origina.

Ejemplos:

Programa de Construcción de Viviendas

En Proceso: Viviendas en construcción.

Acabado: Viviendas construidas

Programa de Educación Primaria

En Proceso: Alumnos cursantes de Primero a Quinto Primaria

Acabado: Egresados o graduados de Sexto Primaria

3.7.2 Productos intermedios

Los productos intermedios son los bienes o servicios cuya provisión es exigida directa o indirectamente por productos terminales, los que a su vez se dividen en Directos e Indirectos de acuerdo a la utilización que realice el producto terminal.

Directo: Un producto es intermedio directo cuando de su utilización resulta un producto terminal

Indirecto: Cuando se le utiliza en la elaboración de otro producto intermedio

3.7.3 Vinculación plan – presupuesto

La vinculación del plan operativo anual con el presupuesto, es un proceso que permite identificar a los planes operativos con sus respectivas acciones, objetivos operativos y objetivos estratégicos se vean reflejados dentro del presupuesto de la institución y se cuente con los recursos necesarios para llevar a cabo la planificación establecida.

Definiendo que los Objetivos Estratégicos se vinculan a los Programas y /o Subprogramas presupuestarios, los Objetivos Operativos se articulan con los Proyectos Presupuestarios y las Acciones se relacionan con las Actividades u Obras presupuestarias, por lo que se ve identificado la inversión de los recursos en los presupuestos anuales.



Figura 15. Diagrama de vinculación plan - presupuesto

Fuente: Elaboración Propia

3.8 Ejemplos prácticos

En la presente sección se desarrollan algunos ejercicios prácticos que permitan realizar una mejor formulación presupuestaria de ingresos y egresos en los gobiernos municipales.

3.8.1 Convenios

3.8.1.1 Institucionales

Proyecto SIAF (2010) los convenios son instrumentos jurídicos que se suscriben entre una entidad municipal e instituciones públicas y/o privadas con las cuales se han contraído deudas incurridas las cuales presentan las siguientes características

- Se originan por el incumplimiento de pago de deudas contraídas antes de las fecha de suscrito el convenio
- Deudas contraídas con acreedores que incluyan el incumplimiento de pago de cuotas laborales y patronales
- Los documento de deuda que se firmen con otras entidades públicas o privadas que no contravengan lo dispuesto en la Ley de Contrataciones del Estado y demás normas vigentes.

Documentos necesarios para la constitución y registro del convenio de pago:

- Acuerdo de Concejo Municipal donde se autorice la firma de convenio.
- Convenio firmado por la municipalidad y la institución correspondiente
- Tabla de amortización donde se establezca la frecuencia de pago y la integración de todos los pagos.
- Estado de Cuenta de lo adeudado.

La formulación presupuestaria del pago de los convenios debe de tener especial cuidado debiendo de identificar adecuadamente la asignación de las estructuras

presupuestarias correctas, determinar la fuente de financiamiento y la adecuada ubicación por si existiere más de un convenio en la institución.

Debe de estar programado en el Programa 99 Partidas no asignables a programas, sin proyecto y una actividad asignada a cada uno de los convenios existentes

Cuadro No.8
Estructuras programáticas de convenios

Programa	Sub Programas	Proyecto	Actividad
99. Partidas no Asignables a Programas	00. Sin Sub Programa	00. Sin Proyecto	001. Convenio Plan de Prestaciones
99. Partidas no Asignables a Programas	00. Sin Sub Programa	00. Sin Proyecto	002. Convenio Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

Fuente: Elaboración Propia

El presente cuadro se describe la correcta formulación presupuestaria para cuando exista un convenio y programar las cuotas a pagar durante el siguiente ejercicio fiscal.

3.8.2 Prestamos

3.8.2.1 Sector Privado y Público

El préstamo es una operación financiera de prestación única y contraprestación múltiple. En ella, una parte (llamada prestamista) entrega una cantidad de dinero a otra (llamada prestatario) que lo recibe y se compromete a devolver el dinero prestado (capital) prestado en el (los) vencimiento pactado (s) y a pagar unos intereses (precio por el uso del capital prestado) en los vencimientos señalados en el contrato. (Proyecto SIAF 2010).

Cuando se da ingreso al o a los desembolsos de un préstamo, en la contabilidad se generan automáticamente dos registros contables los cuales tienen como efecto el

nacimiento del saldo contable del préstamo que será amortizado posteriormente, la matriz de presupuesto a contabilidad que se afecta es la siguiente:

El siguiente cuadro demuestra la correcta estructura presupuestaria de ingresos para presupuestar los ingresos provenientes de un préstamo para el siguiente periodo fiscal.

Cuadro No.9
Estructuras de ingresos de préstamos

RANGO INICIAL			RANGO FINAL			CUENTA CONTABLE
CLASE	SECCION	GRUPO	CLASE	SECCION	GRUPO	
24	02	10	24	02	60	2132
24	04	10	24	04	60	2232

Fuente: Elaboración Propia

PRESTAMOS A CORTO PLAZO: Cuando no trasciende de un período presupuestario, en el balance general una cuenta de pasivo cuenta contable 2132.

PRESTAMOS A LARGO PLAZO: Cuando trasciende de un período presupuestario, en el balance general una cuenta de pasivo cuenta contable 2232

Ejemplo:

En el año 2013 se contrata un préstamo con el Banco del Pueblo, el mismo asciende a un monto de Q 5,000,000.00, programando tres desembolsos, un inicial de Q 1,000,000.00 en el 2013, otro por Q 2,000,000.00 a recibirse en el 2014 y un último por Q2,000,000.00 a recibirse en el 2015.

En el año 2013 se debe de registrar una ampliación a la clase 24 que corresponde a endeudamiento y se le asoció la fuente 42 préstamos y el organismo financiador (La que le corresponde al Banco del Pueblo).

Al momento de realizar la formulación presupuestaria del año 2014 y 2015 se debe de formular presupuestariamente en donde corresponda el desembolso programado de Q 2, 000,000.00, manteniendo siempre la clase 24 del lado de los ingresos y la fuente 42 con su correspondiente organismo financiador y específico asignado en cada uno de los renglones programados

El siguiente cuadro describe las estructuras de egresos que se debe de formular el presupuesto para la erogación de los gastos de la obtención del préstamo.

Cuadro No.10

Estructuras presupuestaria de egresos de préstamos

Prog.	Sub.	Proy.	Act.	Obra	Reng.	Fte.	Org. Fin	Esp.	Descripción	Monto
15	00	01	00	01	031	42	161	1	Jornales	200,000.00
15	00	01	00	01	274	42	161	1	Cemento	900,000.00
15	00	01	00	01	284	42	161	1	Estructuras Metálicas Acabadas	900,000.00

Fuente: Elaboración Propia

El número que corresponde al específico este se genera de acuerdo al número de préstamos creados y registrados en la entidad que lo esté utilizando.

Otro aspecto muy importante que se debe de tomar en cuenta son las cuotas de las amortizaciones de los préstamos que se obtendrán, o de los préstamos existentes debido que se debe de realizar las amortizaciones a capital y el pago de intereses y otros recargos, debiendo tomar en cuenta lo siguiente aspectos.

- Para realizar las amortizaciones, pago de intereses y otros se debe de crear el programa 99 Partidas no asignables a programas, tomando en consideración que por ningún motivo debe de estar bajo categoría proyecto gastos de este tipo.

- Al momento de seleccionar los renglones presupuestarios se tiene que tomar en cuenta y diferenciar los pagos por amortizaciones a capital, el pago de intereses, y otros recargos.

Debe de estar programado en el Programa 99 Partidas no asignables a programas, sin Proyecto y una actividad asignada a cada uno de los préstamos existentes.

Cuadro No. 11

Estructura de amortizaciones de préstamos

Programa	Sub Programas	Proyecto	Actividad
99. Partidas no Asignables a Programas	00. Sin Sub Programa	00. Sin Proyecto	001. Préstamo Banco del Pueblo
99. Partidas no Asignables a Programas	00. Sin Sub Programa	00. Sin Proyecto	002. Préstamo con Instituto de Fomento Municipal Mercado Central

Fuente: Elaboración Propia

El presente cuadro describe la estructura presupuestaria a utilizar al momento de realizar las amortizaciones de los préstamos obtenidos en ejercicios fiscales anteriores.

Las amortizaciones de capital se deben de diferenciar por el tiempo si el préstamo es pagadero dentro del mismo ejercicio fiscal es a corto plazo, y si este sobre pasa más del periodo del ejercicio fiscal vigente se debe de tomar como a largo plazo.

Corto plazo de acuerdo al clasificador presupuestario son los renglones del grupo 7, sub grupo 4, y según el ente financiador, como se describe en el siguiente cuadro

Cuadro No. 12**Estructuras a corto plazo para amortizaciones de préstamo**

Prog.	Sub.	Proy.	Act.	Obra	Reng.	Fte.	Org. Fin	Esp.	Descripción	Monto
99	00	00	01	00	741	22	0101	1	Amortización préstamos del sector privado	1,000,000.00
99	00	00	02	00	743	31	0151	1	Amortización de préstamos entidades descentralizadas y autónomas no financieras	500,000.00

Fuente: Elaboración Propia

Para presupuestar las amortizaciones de los préstamos a largo plazo de acuerdo al clasificador presupuestario son los renglones del grupo 7, sub grupo 5, y según el ente financiador, como se describe en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 13**Estructuras a largo plazo para amortizaciones de préstamo**

Prog.	Sub.	Proy.	Act.	Obra	Reng.	Fte.	Org. Fin	Esp.	Descripción	Monto
99	00	00	01	00	751	21	0101	1	Amortización préstamos del sector privado	800,000.00
99	00	00	02	00	753	31	0151	2	Amortización de préstamos entidades descentralizadas y autónomas no financieras	500,000.00

Fuente: Elaboración Propia

Para la programación del pago de los intereses generados por las condiciones pactadas se deben de utilizar los renglones del grupo 7 y sub grupo 3, de acuerdo al ente financiador como se describe en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 14

Estructuras egresos pago de intereses de préstamo

Prog.	Sub.	Proy.	Act.	Obra	Reng.	Fte.	Org. Fin	Esp.	Descripción	Monto
99	00	00	01	00	731	21	0101	1	Intereses por préstamos del sector privado	300,000.00
99	00	00	02	00	732	22	0101	1	Intereses por préstamos sector público no financiero	700,000.00

Fuente: Elaboración Propia

Es importante señalar que el uso inadecuado de la estructura programática en la ejecución de los préstamos tendrá como consecuencia el reflejo de las operaciones contables de forma errónea y así la obtención de información que no concuerda con la realidad ni con el detalle de la información contable que servirá para efectuar el correspondiente análisis e interpretación de la deuda.

3.8.3 Contratos

3.8.3.1 Proveedores

Proyecto SIAF (2010) cuando se refiere a contratos, es necesario hacer mención que para la firma de este instrumento legal se debió de haberse realizado un proceso de cotización y adjudicación como lo indica la Ley de Contrataciones del Estado, la cual se debe de aplicar como corresponde.

Definiremos algunos procedimientos necesarios para la creación de un contrato, los cuales deben de ser así:

- Crear el proyecto o idea de proyecto en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), esto aplica para todos los proyectos u obras que se vayan a ejecutar por administración o por contrato dentro de la herramienta SICOIN GL.
- Al ser creado en SNIP envía la información vía web a SICOIN GL para su utilización en la formulación presupuestaria o para la ejecución del periodo vigente.
- Se debe de agregar documentos de soporte y aprobar este proyecto en SICOIN GL para que se pueda asociar a la creación de un contrato.
- Debe de estar agregada la estructura presupuestaria con las fuentes de financiamiento correspondientes, que sean necesarios para el registro del contrato, esta estructura puede ser agregada por una modificación presupuestaria, o por la formulación realizada para el periodo vigente.
- Crear el Contrato, ingresando todos los datos necesarios, que solicita el sistema, agregando las fianzas de Sosténimiento de Oferta, Cumplimiento de Contrato, y de Anticipo, generar los renglones de trabajo, y asociar la estructura presupuestaria.
- Generar el anticipo, para el inicio de la obra.
- Realizar las estimaciones que sean necesarias para el pago de los avances físicos que se realicen o se acuerden según contrato.
- Realizar la recepción de la obra.
- Realizar el último pago de liquidación de contrato
- Realizar la liquidación final
- Reclasificación presupuestaria.

Derivado de que el proceso de registro, avance y liquidación de un contrato puede sobrepasar un ejercicio fiscal, es necesario tomar en cuenta dentro de la formulación presupuestaria, los proyectos y obras que aún no han sido liquidados y se conocen como obras de arrastre, estas deben formar parte del próximo presupuesto anual para el siguiente ejercicio fiscal, o ser parte de los saldos de caja del siguiente año vigente.

En la formulación se deben de tomar en cuenta todas las fuentes específicas que sean necesarias para mantener la disponibilidad presupuestaria para el cumplimiento de los compromisos y contratos vigentes, debiendo de realizar un proceso de reprogramación de contratos para el siguiente ejercicio dentro de la herramienta SICOIN GL.

Cuadro No. 15
Estructuras egresos reprogramación de proyectos

Prog.	Sub.	Proy.	Act.	Obra	Reng.	Fte.	Org. Fin	Esp.	Descripción	Monto
12	00	01	00	01	331	21	0101	1	Construcciones de Bienes Nacionales de Uso Común	300,000.00
12	00	01	00	01	331	31	0101	4	Construcciones de Bienes Nacionales de Uso Común	700,000.00

Fuente: Elaboración Propia

El cuadro anterior describe un ejemplo de las estructuras presupuestarias a utilizar en la reprogramación financiera de un proyecto de ejercicio anterior pendiente de realizar el pago del 100%.

Algo importante que se debe de tomar en cuenta que de acuerdo a la normativa legal solo se tomaran en cuenta los proyectos tipo 001, que son proyectos de inversión física.(DTP MINFIN 2013).

Por lo que en la formulación presupuestaria para el próximo ejercicio vigente solo podrán tener bajo la categorías de Programa y/o Subprograma con Proyecto Actividad, solo las actividades que sean parte fundamental y que formen parte del costo total de la obra, como por ejemplo el estudio de pre inversión o pre factibilidad que se pueda realizar antes de la construcción de la obra.

Cuadro No. 16

Estructuras egresos de proyectos con actividad y obra

Prog.	Sub.	Proy.	Act.	Obra	Reng.	Fte.	Org. Fin	Esp.	Descripción	Monto
14	00	01	01	00	181	21	0101	1	Estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad	100,000.00
14	00	01	00	01	331	21	0101	1	Construcciones de Bienes Nacionales de Uso Común	1,700,000.00

Fuente: Elaboración Propia

El cuadro anterior describe la correcta formulación presupuestaria de proyecto con actividad que formen parte del monto total del proyecto, en este caso el monto total del será de Q 1, 800,000.00., sumando las erogaciones de la actividad y las erogaciones propias del contrato de la obra física.

CONCLUSIONES

- La planificación estratégica por medio de los (Planes de Desarrollo Municipal, PDM y los Planes de Gobierno Local PGL) permite a los gobiernos locales, contar con un panorama de las necesidades priorizadas en el municipio a largo plazo; brindando los insumos para desarrollar el plan operativo anual (POA) y este sea un instrumento de la adecuada administración de los recursos económicos del municipio.
- Las bases teóricas del presupuesto por programas, permiten comprender los conceptos y definiciones de la formulación presupuestaria para desarrollar presupuestos públicos de acuerdo a las líneas estratégicas y prioridades de cada una de las entidades de la administración pública y en especial a los gobiernos municipales, este tipo de presupuestos es utilizado en el continente americano desde la década de los cuarenta, siendo el principal precursor de este tipo de presupuesto el gobierno de los Estados Unidos de América.
- Las normativas vigentes son amplias para el sector público de Guatemala, permitiendo identificar los criterios aplicables para la formulación presupuestaria de ingresos y egresos, estableciendo que las estructuras presupuestarias de gastos estarán integradas en cinco niveles como lo son: Programa, Subprograma, Proyecto, Actividad u Obra, orientadas al tipo de gasto (funcionamiento, inversión y deuda), cumpliendo con los porcentajes que indica la ley de acuerdo a cada fuente de financiamiento que perciben las municipalidades.
- La municipalidad del país, no cuentan con un documento, que indicara los criterios básicos, para la adecuada formulación presupuestaria y una planificación que permita atender las necesidades prioritarias de la población, por lo que se elabora una guía que permita aplicar adecuadamente los criterios establecidos.

RECOMENDACIONES

- A los Concejos Municipales que deben de contar la planificación estratégica por medio de los (Planes de Desarrollo Municipal, PDM y los Planes de Gobierno Local PGL), que permita tener priorizadas las necesidades de la población de su municipio; para realizar en cada periodo un plan operativo anual (POA) que busque el desarrollo integral de sus habitantes acorde a los recursos financieros con los que se cuentan.
- A los directores de las Direcciones de Administración Financieras Municipales (DAFIM), realizar reuniones y coordinaciones entre los funcionarios encargados de la formulación presupuestaria, para que conozcan las bases teóricas del presupuesto por programas, para que facilite la comprensión y el desarrollo de las categorías programáticas existentes en cada una de las municipalidades y se desarrollen presupuestos con énfasis de la gestión por resultados.
- A los funcionarios y empleados municipales de las direcciones de Direcciones Municipales de Planificación (DMP) y Direcciones de Administración Financiera Municipal (DAFIM) en especial quienes participan en la formulación presupuestaria, utilizar este documento de consulta para la adecuada aplicación de los criterios básicos para la formulación presupuestaria del presupuesto de ingresos y egresos de su municipio, contribuyendo a minimizar los errores de ejecución presupuestaria y evitar las sanciones impuestas por el ente fiscalizador Contraloría General de Cuentas (CGC).

BIBLIOGRAFIA

Armijo, Marianela. (2009) Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público, Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública. ILPES CEPAL.

Balestini, Miriam. (2002) Cómo se elabora el Proyecto de Investigación. Sexta edición. Caracas Editorial Panapo.

Burbano J y Ortiz A, (2003) Presupuestos Segunda Edición, Colombia Editorial McGraw Hill.

Burbano Ruiz, Jorge E. (2005) Presupuestos. Enfoque de gestión, planeación y control de recursos. Tercera edición. Bogotá: McGraw-Hill Interamericana S.A.

Del Rio, Cristóbal, (2000) El Presupuesto, Séptima Edición, México Ediciones Contables Administrativas y Fiscales.

De la Fuente Olguin, Jorge (2011) Que es planificación Estratégica y como se utiliza en el sector público? Dirección General de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Republica Dominicana.

DIPRES (2003); Guía Metodológica- Planificación Estratégica en los Servicios Públicos, Chile

Dirección Técnica del Presupuesto (2011) Manual Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. Cuarta Edición. Ministerio de Finanzas Públicas

Dirección Técnica del Presupuesto (2013) Manual Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. Quinta Edición. Ministerio de Finanzas Públicas

Dirección Técnica del Presupuesto (2005) Manual de Formulación Presupuestaria. Primera Edición. Ministerio de Finanzas Públicas.

Dirección Técnica del Presupuesto (2005) Manual Clasificación Presupuestaria. Tercera Edición. Ministerio de Finanzas Públicas.

Fondo Monetario Internacional (1970) Presupuesto por Programas, FMI

Fred R. David (2003) Conceptos de Administración Estratégica. Edit. Pearson/Pentrice Hall, México.

Geli, Alejandro. (2001) Qué es administración. Segunda Edición. Argentina. Macchi.

González, J. Héctor. (2009) El Presupuesto. Décima Edición, México Cengage Learning Editores, S.A de C.V.

Gustavo V. Rodríguez (2010) Enfoque generalizado de los presupuestos, tipos de presupuestos y breve explicación de cada uno. Universidad Sergio Arboleda, Escuela de Posgrados.

ILPES/CEPAL. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/>

Kotler, Philips (1990) Marketing Managent. Decima Edición, Boston, USA. Prentice Hall Inc.

Martner, Gonzalo. (2004) Planificación y Presupuesto por Programas. Doceava Edición. México, D.F.: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.

Matus C, Makón M y Arrieché V, (1978) Bases Teóricas del Presupuesto por Programas. Caracas, Venezuela, Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

Méndez Álvarez, Carlos Eduardo. (1995) Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias. México, D.F.: McGraw Hill Interamericana de México, S.A. de C.V.

Novick, David, (1970) Presupuesto por programas: análisis por programas y el presupuesto fiscal. Fondo Monetario Internacional.

Pesquera, Edgardo (2010) Formulación Presupuestaria Proyecto Siaf, Ministerio de Finanzas Publicas, Guatemala.

Secretaria de Programación y Planificación de la Presidencia (2009) Guía de facilitación Plan de desarrollo departamental -PDD- y Plan de desarrollo Municipal -PDM-, (SEGEPLAN). Guatemala Marzo del 2009.

Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Producción (2005) Sistema Presupuestario Público en Argentina, Centro de Capacitación y Estudios. República de Argentina.

Vidal, J. Héctor. (1979) Presupuesto por Programas, Conceptos, Metodologías y Estrategias. Primera Edición, Editorial Universitario Centroamericana

APÉNDICE

Manual de formulación presupuestaria municipal

Presentación

En el fortalecimiento de la gestión municipal, se desarrolla el presente manual que permite identificar los procesos necesarios para la formulación presupuestaria de ingresos y egresos de los gobiernos municipales.

Iniciando con la formulación presupuestaria en base a los planes que son un modelo gerencial para la toma de decisiones respecto a la asignación de recursos que integra planificación con el presupuesto, mejora los mecanismos decisorios para la asignación y estimula la gestión por resultados.

El plan debe estar perfectamente alineado con el presupuesto y sirve para concretar, además de los objetivos a conseguir cada año, la manera de alcanzarlos. El Plan proporciona unión directa entre las metas de mediano o largo plazo, establecida en un plan, y las fijadas en el presupuesto anual.

La etapa de formulación permitirá desarrollar presupuestos acordes a los recursos obtenidos y las necesidades prioritarias que se atenderán durante un ejercicio fiscal. La formulación presupuestaria conlleva una serie de acciones y el cumplimiento de las normas que regulan dicho proceso tanto en la Ley Orgánica del Presupuesto como en el Código Municipal, las que se desarrollan a continuación.

1. FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

Para la formulación presupuestaria conlleva una serie de acciones que permitan cumplir con las normativas vigentes y en especial con lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto y el Código Municipal.

De acuerdo a lo que establece el artículo 131 del Código Municipal, es la Dirección de Administración Financiera Municipal (DAFIM) y la Dirección de Planificación Municipal en concordancia con el Alcalde Municipal dictar las normas técnicas para la formulación del anteproyecto de presupuesto de acuerdo con las políticas públicas vigentes.

En esta instancia el Concejo Municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y discutir con los órganos municipales, los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión así como los gastos de funcionamiento, esto en consonancia con lo dispuesto en el Artículo 132 del Código Municipal.

En este proceso de formulación presupuestaria se pueden definir dos grandes momentos: 1) Programación y 2) Preparación y Presentación.

1.1. Programación

La programación presupuestaria consiste en la fijación de las metas y en la asignación de los recursos, que permita alcanzar los objetivos propuestos dentro de los planes de desarrollo municipal o planes de gobierno local, que respondan a las competencias propias del municipio según el artículo 68 Código Municipal y a la priorización de necesidades de los habitantes.

La programación global es realizada por la Dirección de Administración Financiera Municipal (DAFIM) y la Dirección Municipal de Planificación (DMP), y se inicia con la

fijación de niveles de actividad del Gobierno Municipal para las diversas dependencias municipales.

Una vez establecidos y aprobados los techos presupuestarios por el alcalde municipal, asesorado por la comisión de finanzas y funcionarios municipales remite a las dependencias municipales, según sea el caso, el documento que contiene la política y normas que éstas deben observar para la formulación del anteproyecto de presupuesto. Estas normas para la formulación presupuestaria, en lo que corresponda, deben ser coherentes con las políticas presupuestarias y normas para la formulación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

1.2. Preparación y presentación

Ambas direcciones municipales DAFIM y DMP deben de realizar ciertas actividades para desarrollar la etapa de preparación y presentación presupuestaria y realizar el análisis y los ajustes técnicos para el cumplimiento de las normativas y políticas dadas por el Concejo Municipal, las que se describen a continuación:

1.2.1. Actividades de la Dirección Municipal de Planificación (DMP).

1. Verificación de los planes a largo plazo (PDM o PGL)
 - a. Revisión y definición de las líneas estratégicas en cuanto al cumplimiento, avances al año de formulación.
 - b. Readecuación si es necesario de las líneas estratégicas, acorde a las políticas del gobierno municipal y gobierno central, para ejercicio a formular.
 - c. Verificación de las necesidades priorizadas en la creación de los planes a largo plazo en el municipio, en cuanto al avance y cumplimiento o incorporación de nuevas necesidades detectadas, para el nuevo ejercicio fiscal.
 - d. Establecimiento de los proyectos que cubrirán las necesidades priorizadas y dan cumplimiento a las líneas estratégicas de los planes, para el año de formulación.

- e. Incorporación de las promesas de campaña de los gobiernos municipales actuales.
 - f. Establecer el plan de inversión multianual (PIMA) para el periodo del gobierno municipal actual.
 - g. Definición de los proyectos priorizados según el (PIMA) y Concejo Municipal
 - h. Realizar los perfiles de los proyectos, y el registro en el SNIP.
 - i. Definir los montos de las obras seleccionadas y la creación del plan de inversión anual.
2. Definir las bases para la elaboración del Plan Operativo Anual POA.
- a. Creación de la base legal obtenida del (PGL) y adecuada para la elaboración del POA
 - b. Elaboración de la misión institucional definida en el (PGL)
 - c. Elaboración de la visión institucional definida en el (PGL)
 - d. Definición de los objetivos estratégicos, de acuerdo a las líneas estratégicas fijadas
 - e. Definición de los objetivos operativos que permitan alcanzar los objetivos estratégicos.
 - f. Establecer las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos operativos en el año.
 - g. Definir las metas de las acciones establecidas y que sean acordes a los resultados esperados.
 - h. Establecer los indicadores para la evaluación del plan operativo anual.
 - i. Creación del documento que contenga el plan operativo anual, para ser presentado a los entes rectores a la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el ente fiscalizador Contraloría General de Cuentas (CGC).
3. Registrar en el módulo de Planes dentro de la herramienta SICOIN GL, el plan operativo anual.

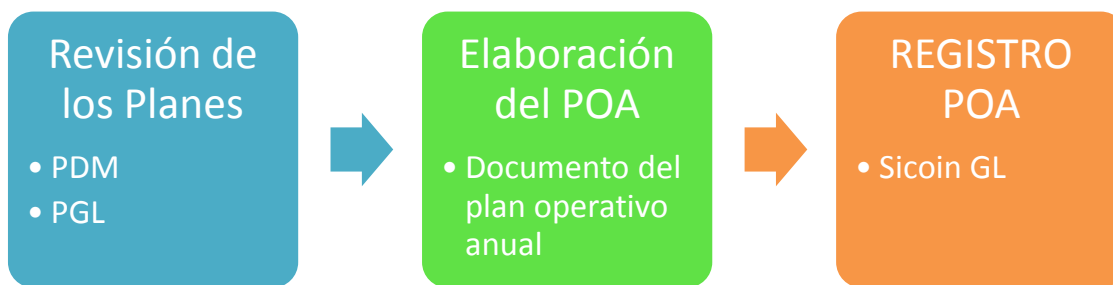


Figura 16. Esquema de elaboración del plan operativo anual

Fuente: Elaboración Propia.

1.2.2. Actividades de la Dirección de Administración Financiera Municipal (DAFIM).

1. Estimación de todos los ingresos cualquiera sea su naturaleza se esperan percibir en el siguiente ejercicio fiscal a formular.
 - a. Ingresos provenientes de:
 - Transferencias de la Administración Central
 - Transferencias de entidades nacionales y extranjeras,
 - Donaciones
 - Préstamos
 - Todos los ingresos contenidos en el plan de arbitrios y plan de tasas autorizadas y publicadas en el diario de Centro América.
 - Utilidades de empresas estatales
 - Otros.
2. Definición de las fuentes de financiamiento de acuerdo a donde provienen los ingresos.
3. Registro de los rubros ingresos deben presentarse utilizando el clasificador de recursos por rubro del manual de clasificación presupuestaria.

4. Creación de los escenarios presupuestarios para el año de formulación
 - a. Pesimista, en donde la política de recaudación no existe, no hay incremento de la base tributaria, no existe incremento al valor de los servicios, las transferencias de gobierno central disminuyen.
 - b. Realista, que se mantenga la tendencia de recaudación de acuerdo a los últimos años, se mantenga las transferencias de gobierno central, continuación del valor de los servicios.
 - c. Optimista, este escenario requiere de una política de recaudación eficaz, aumento de la base de contribuyentes, incremento en el precio de los servicios prestados, disminución de la morosidad existente, incremento de la carga tributaria.
 - d. Seleccionar uno de los tres el que más se adapte a las necesidades de la institución, cuál será la base para la formulación del presente ejercicio fiscal.
5. Definición de los techos presupuestarios de ingresos para el ejercicio fiscal a formular.
 - a. Por fuente de financiamiento
 - b. Por tipo de gasto (funcionamiento, inversión y deuda)
6. Indicar a la DMP los techos presupuestarios para las obras de infraestructuras seleccionadas.
7. Orientar internamente a las unidades administrativas de la municipalidad para que cumplan con las normativas y políticas presupuestarias indicadas por el Concejo Municipal.
 - a. Definir los techos presupuestarios para cada unidad administrativa
 - b. Análisis de los insumos y cantidades requeridas, que sean acordes a las actividades a desarrollar en el periodo que se está formulando.
8. Definición por tipo de gasto:
 - a. Funcionamiento,

- b. Inversión
- c. Deuda.

9. Definir las estructuras presupuestarias de egresos para el ejercicio a formular.

- a. Programas acordes a las líneas estratégicas establecidas
- b. Subprogramas si fuera necesario dividir la inversión y gastos de un programa, como por ejemplo en área urbana y rural.
- c. Proyectos acordes a los objetivos operativos, que permitan el cumplimiento de los objetivos estratégicos
- d. Actividades, para el cumplimiento de acciones definidas
- e. Obras, que permitan realizar acciones para alcanzar los objetivos operativos.
- f. Objetos de gastos de conformidad con los insumos requeridos y programados.
- g. Fuentes de financiamiento acorde a los techos presupuestarios establecidos.
- h. Finalidades y funciones, acordes al sector socioeconómico que se dirija el gasto.

10. Realizar el balance de ingresos y egresos, la sumatoria de los gastos debe ser igual a la sumatoria de los ingresos, integrando cada una de las fuentes de financiamiento establecidas.

11. Registrar en el módulo de formulación en la herramienta SICOIN GL los ingresos y los gastos presupuestados para el ejercicio fiscal a formular.



Figura 17. Esquema de elaboración presupuesto anual

Fuente: Elaboración Propia.

1.2.3. Actividades conjuntas de DAFIM Y DMP

1. Vinculación del plan presupuesto, se inicia vinculando del nivel inferior y se finaliza en el nivel superior.
 - a. Acciones que incluye sus metas se vinculan con actividades u obras, por medio el código SNIP, en las herramientas informáticas
 - b. Objetivos operativos se articulan con los proyectos
 - c. Objetivos estratégicos se relacionan con los programas o sub programas.
2. Generación de reportes del plan operativo anual y las estructuras presupuestarias.
 - a. Generación de los formularios DTP del 01 al 05 como lo muestra el cuadro 2.
 - b. Generación de los reportes de formulación presupuestaria, donde se definen las estructuras presupuestarias de ingresos y egresos

3. Presentación ante el Concejo Municipal para su discusión, modificación y aprobación, en la primera semana de octubre, por el señor alcalde y asesoría de los funcionarios de ambas direcciones DMP y DAFIM, en cumplimiento al artículo 131 del Código Municipal.
4. Las modificaciones que considere necesarias el Concejo Municipal antes de su aprobación es responsabilidad de las direcciones de DAFIM y DMP, realizarlo para que el presupuesto se integre como lo indica la máxima autoridad municipal.
5. El presupuesto del siguiente año debe de estar aprobado a más tardar el quince de diciembre del año vigente, de lo contrario se deberá de utilizar el del ejercicio actual.



Figura 18. Esquema de preparación y presentación proyecto de presupuesto municipal.

Fuente: Elaboración Propia