

Guía Conceptual y Metodológica para la elaboración de

# PLANES ESTRATÉGICOS SECTORIALES



GOBIERNO *de*  
**GUATEMALA**  
DR. ALEJANDRO GIAMMATTEI

SECRETARÍA DE  
PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN  
DE LA PRESIDENCIA

<p>307.14 S454 22 g</p>	<p>Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Subsecretaría de Planificación y Programación para el Desarrollo. Dirección de Planificación Sectorial. <b>Guía Conceptual y Metodológica para la elaboración de PLANES ESTRATÉGICOS SECTORIALES.</b> Guatemala : SEGEPLAN, 2022.</p> <p>127 p. il. ; 21 cm. (Anexos, Índice: de Figuras, Recuadros, Tablas. Siglas y Acrónimos. Anexos)</p> <p>ISBN: 978-9929-692-49-7</p> <p>1. Planificación y Desarrollo – Guatemala 2. Planificación Estratégica Sectorial – PES 3. Planificación Sectorial - SEGEPLAN 4. PES : Bases - Pasos – Análisis – Diseño – Seguimiento 5. Guía PES - GpR I. <i>Título</i></p>
-----------------------------	---

**Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN**

9ª. Calle 10-44 zona 1, Guatemala, Centro América

PBX: 2504 4444

[www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt)

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que no se alteren los contenidos ni los créditos de autoría y edición.

**Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia  
–SEGEPLAN–**

Luz Keila Gramajo Vilchez

**Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia**

Stuart Romeo Villatoro Perdomo

**Subsecretario de Planificación y Programación para el Desarrollo**

Nery Orlando Búcaro Castellanos

**Director de Planificación Sectorial**

Julio César Navarro Boj

**Subdirector de Planificación Sectorial**

**Equipo técnico facilitador del proceso**

Edna Rocío Martínez Cabrera

Hermelinda Loch Solomán

Reyna Beatriz Aguilón López

## Índice general

<b>Presentación.....</b>	<b>8</b>
<b>Sección 1: Marco para la planificación estratégica sectorial.....</b>	<b>9</b>
1.1 Marco normativo.....	9
1.2 Sistema Nacional de Planificación.....	10
1.3 Planificación para el desarrollo.....	13
1.4 Marco conceptual.....	13
1.5 Organización de la administración pública por sector.....	16
1.6 Objetivos de la Guía PES.....	23
1.6.1 Objetivo general.....	23
1.6.2 Objetivos específicos.....	24
1.7 Funciones de la Guía PES.....	24
1.8 Alcances de la Guía PES.....	24
1.9 Mecanismos de la Guía PES.....	25
1.9.1 Integración de gabinetes sectoriales.....	25
1.9.2 Mesas técnicas y/o temáticas.....	26
<b>Sección 2: Planes estratégicos sectoriales (PES) .....</b>	<b>27</b>
2.1 Bases para elaborar PES.....	27
2.2 Pasos para elaborar el PES.....	28
2.2.1 Análisis de situación.....	30
2.2.2 Diseño de la implementación del plan estratégico sectorial.....	68
2.2.3 Seguimiento, evaluación, reprogramación y gestión del conocimiento del PES y sus programas.....	80
2.3 Temporalidad del PES.....	94
<b>Sección 3: Marco de aplicación.....</b>	<b>95</b>
3.1 Gestión por resultados.....	95
3.2 Articulación con lo territorial.....	99
3.3 Marco programático de país.....	100
3.4 Programa Nacional de Inversión Pública (PNIP).....	101
<b>Anexos.....</b>	<b>103</b>
<b>Siglas y acrónimos.....</b>	<b>122</b>

## Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> Articulación del Sistema Nacional de Planificación de Guatemala.....	12
<b>Figura 2.</b> Entidades con responsabilidad en las cuatro temáticas de atención del sector social.....	18
<b>Figura 3.</b> Entidades con responsabilidad en las cuatro temáticas de atención del sectoreconómico.....	20
<b>Figura 4.</b> Entidades con responsabilidad en las temáticas de atención del sector ambiental.....	21
<b>Figura 5.</b> Entidades con responsabilidad en las temáticas de atención del sector político institucional.....	22
<b>Figura 6.</b> Esquema de bases del proceso de elaboración de PES.....	28
<b>Figura 7.</b> Proceso para la elaboración del PES y un programa de implementación de resultado estratégico.....	29
<b>Figura 8.</b> Ejemplos de magnitudes.....	31
<b>Figura 9.</b> Ejemplo de magnitud: Índice de Gini en América Latina 2016. Anuario estadístico CEPAL 2017.....	32
<b>Figura 10.</b> Definición de resultados y sus elementos básicos.....	34
<b>Figura 11.</b> Población general, población objetivo y población elegible.....	35
<b>Figura 12.</b> Diagrama de modelo conceptual (árbol de problemas sin ramas).....	36
<b>Figura 13.</b> Diagrama de Ishikawa adaptado para modelos conceptuales.....	37
<b>Figura 14.</b> Ejemplo de cadena parcial de causalidad de mortalidad infantil.....	45
<b>Figura 15.</b> Elementos necesarios para definir correctamente un producto y sus cualidades esenciales.....	53
<b>Figura 16.</b> El papel del producto en la cadena de resultados.....	54
<b>Figura 17.</b> Esquema de cadena de producción (producto y subproductos).....	56
<b>Figura 18.</b> Cadenas de producción interinstitucionales.....	58
<b>Figura 19.</b> Cascada de productos para ejercer el rol rector.....	59
<b>Figura 20.</b> Modelo lógico para el abordaje de un resultado estratégico.....	67
<b>Figura 21.</b> Estructura de la Estrategia de implementación de las prioridades nacionales de desarrollo.....	69
<b>Figura 22.</b> Pasos de elaboración de los programas de implementación de resultados estratégicos.....	71

<b>Figura 23.</b> Diagrama para el análisis de situación.....	74
<b>Figura 24.</b> Ciclo de la gestión de riesgos para el logro de los resultados.....	75
<b>Figura 25.</b> Tabla para el seguimiento de un resultado estratégico (periodicidad anual).....	86
<b>Figura 26.</b> Tendencia de los indicadores del resultado estratégico durante el período planificado.....	88
<b>Figura 27.</b> Diferentes tipos de evaluación y su expresión en la cadena de resultados.....	90

## Índice de recuadros

<b>Recuadro 1.</b> Proceso de selección de los problemas de desarrollo.....	33
<b>Recuadro 2.</b> Proceso para la identificación y selección de modelos conceptuales y su adaptación a la realidad nacional.....	39
<b>Recuadro 3.</b> Medición de la magnitud.....	41
<b>Recuadro 4.</b> Clasificación de la calidad de la evidencia de las relaciones causales que aportan distintos tipos de estudios.....	43
<b>Recuadro 5.</b> Posible proceso de jerarquización de las causas.....	48
<b>Recuadro 6.</b> Proceso de cálculo del factor de jerarquización de las causas.....	51
<b>Recuadro 7.</b> Proceso de selección de productos costo-eficaces.....	61
<b>Recuadro 8.</b> Proceso de priorización de productos costo-efectivos.....	64
<b>Recuadro 9.</b> Información para la priorización de proyectos .....	73
<b>Recuadro 10.</b> Ejemplos de desagregaciones de indicadores para el PES y los programas de implementación.....	82

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Algunas causas de los modelos conceptuales traducidos a resultados.....	40
<b>Tabla 2.</b> Ejemplo de letalidad infantil (< 1 año) por causas.....	45
<b>Tabla 3.</b> Análisis de magnitud, evidencia y fuerza explicativa.....	47
<b>Tabla 4.</b> Valores de la magnitud, evidencia y fuerza explicativa en la escala de valoración cualitativa o escala de Likert.....	49
<b>Tabla 5.</b> Ejemplos de productos y unidad de medida recomendada.....	55
<b>Tabla 6.</b> Productos que agrupan varios elementos eficaces para la misma población.....	57
<b>Tabla 7.</b> Dimensiones e indicadores para el seguimiento de la entrega de productos.....	62
<b>Tabla 8.</b> Priorización de productos.....	66
<b>Tabla 9.</b> Indicadores de seguimiento del resultado estratégico de desarrollo «Para 2024, se ha incrementado la cobertura forestal en un 33.7% a nivel nacional».....	83
<b>Tabla 10.</b> Indicadores para el seguimiento de la entrega de productos.....	84
<b>Tabla 11.</b> Ejemplos de productos y sus resultados inmediatos.....	91

## Anexos

<b>Anexo 1.</b> Cronograma ilustrativo de elaboración del PES y programa de implementación de un resultado estratégico.....	103
<b>Anexo 2.</b> Pasos del análisis de situación y su relación con pasos de otras partes del proceso de elaboración del PES.....	104
<b>Anexo 3.</b> Ejemplo de modelo conceptual de mortalidad materna.....	105
<b>Anexo 4.</b> Problemas y sus causas con población y ubicación.....	106
<b>Anexo 5.</b> Comparación de las magnitudes de algunos fenómenos a nivel internacional, nacional y territorial y fuente de los datos.....	107
<b>Anexo 6.</b> Modelo de presentación de evidencias del sector educación en El Salvador.....	108
<b>Anexo 7.</b> Diferencias en la fuerza explicativa de algunas causas.....	109
<b>Anexo 8.</b> Procesamiento de las puntuaciones de las causas.....	110
<b>Anexo 9.</b> Ejemplo de la valoración transversal de la importancia de una causa. El embarazo en adolescentes (con base en información de El Salvador).....	111
<b>Anexo 10.</b> Cálculo del factor de jerarquización de las causas.....	112
<b>Anexo 11.</b> Resumen de la jerarquización de las causas.....	113
<b>Anexo 12.</b> Ejemplos de productos en otros países.....	114
<b>Anexo 13.</b> Información para la priorización de los productos.....	115
<b>Anexo 14.</b> Ejemplos de modelo lógico aplicado al resultado de cobertura boscosa en 2010.....	116
<b>Anexo 15.</b> Ejemplos de modelo lógico aplicado al resultado de mortalidad materna.....	117
<b>Anexo 16.</b> Elementos de control del presente documento.....	118
<b>Anexo 17.</b> Revisión y actualización de la Guía PES.....	119
<b>Anexo 18.</b> Instituciones con carácter transversal.....	120

## Presentación

La Guía para la elaboración de planes estratégicos sectoriales, Guía PES, con enfoque en la gestión por resultados (GpR), fue elaborada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), con el apoyo del programa Instrumento de Apoyo a la Administración Pública en Guatemala (IAAP), financiado por la Unión Europea. Se basa en las normas del Gobierno de Guatemala y, especialmente, en la Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala<sup>1</sup> y del Plan estratégico Institucional 2021-2025 de SEGEPLAN.

El país cuenta con un Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 (en adelante, PND). Además, desde 2016 se ha realizado un trabajo de armonización entre el PND y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas para 2030; el resultado son las prioridades nacionales de desarrollo (PND), las cuales definen el marco estratégico para la planificación de largo plazo. De acuerdo con las metas establecidas en los resultados, se propone que el plan estratégico sectorial (PES) contemple una temporalidad de diez años; además, que cuente con proyecciones de metas al año 2032.

La Guía PES complementa los instrumentos del Sistema Nacional de Planificación (SNP) de Guatemala; a su vez, constituye la base para actualizar el alcance y los contenidos de otros instrumentos, como los de planificación territorial, planes estratégicos institucionales (PEI), planes operativos multianuales (POM) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Esta guía busca servir de orientación técnica para facilitar, actualizar o modificar, en el largo plazo, la planificación estratégica sectorial; además, tiene como objetivo que el país cuente con PES. Los métodos y técnicas descritos son aplicables a la planificación sectorial y, en mayor o menor medida, a todo plan que incorpore el enfoque de gestión por resultados (GpR). También se desarrollan muchos de los conceptos y etapas de la GpR: concretamente, desde la identificación de los principales problemas de desarrollo hasta la priorización de los productos costo-eficaces.

La guía es un instrumento que pretende **contribuir al esfuerzo de Guatemala por mejorar su planificación**; no está concebida como una norma y **se enfoca en resultados**. Como la planificación forma parte de las denominadas «ciencias blandas», no solo es factible sino recomendable que quienes la pongan en práctica incorporen creatividad, intuición e innovación; no ceder espacio a la improvisación y a las creencias por encima del trabajo riguroso y las razones objetivas y sustentadas.

---

<sup>1</sup> Elaborada entre el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) del año 2013 con base en la Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala (SEGEPLAN, 2016).



# Sección 1: Marco para la planificación estratégica sectorial

## 1.1 Marco normativo

La planificación para el desarrollo en el país se rige por un conjunto de instrumentos jurídicos y mandatos que la orientan a nivel sectorial, institucional y territorial, los cuales se detallan a continuación:

- Constitución Política de la República de Guatemala

Artículo 1: Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

Artículo 2: Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Artículo 119: Obligaciones del Estado. Son obligaciones fundamentales del Estado:

- a) Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza;
- b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país;
- c) Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente;
- d) Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia; y
  - i) Promover el desarrollo ordenado y eficiente del comercio interior y exterior del país, fomentando mercados para los productos nacionales.

- Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto número 114-97)

Establece que la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia es la encargada de «integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales con los anteproyectos remitidos por los consejos de desarrollo regionales y departamentales» (artículo 14, inciso c).

Asimismo, establece en el artículo 23 que «Los Ministros [sic] son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio [sic]. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su

responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda». Es su atribución general «Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector...» (artículo 27, inciso c).

- Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto número 101-97) y su reglamento (Acuerdo Gubernativo 540-2013)

Esta ley, en el artículo 8, «Vinculación plan-presupuesto», indica que «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».

- Reglamento Orgánico Interno de SEGEPLAN (Acuerdo Gubernativo 20-2019)

Indica que es la Subsecretaría de Planificación y Programación para el Desarrollo la encargada de «coordinar la asesoría especializada a instituciones del sector público en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de planes sectoriales» (artículo 14, inciso d). Establece que la Dirección de Planificación Sectorial es responsable de «asesorar y orientar a las instituciones públicas en la articulación de los planes de acción de las políticas públicas con los planes sectoriales» (artículo 18, inciso d). También, «elaborar y actualizar las guías y herramientas metodológicas para la planificación sectorial y estratégica institucional» (artículo 18, inciso f).

## 1.2 Sistema Nacional de Planificación

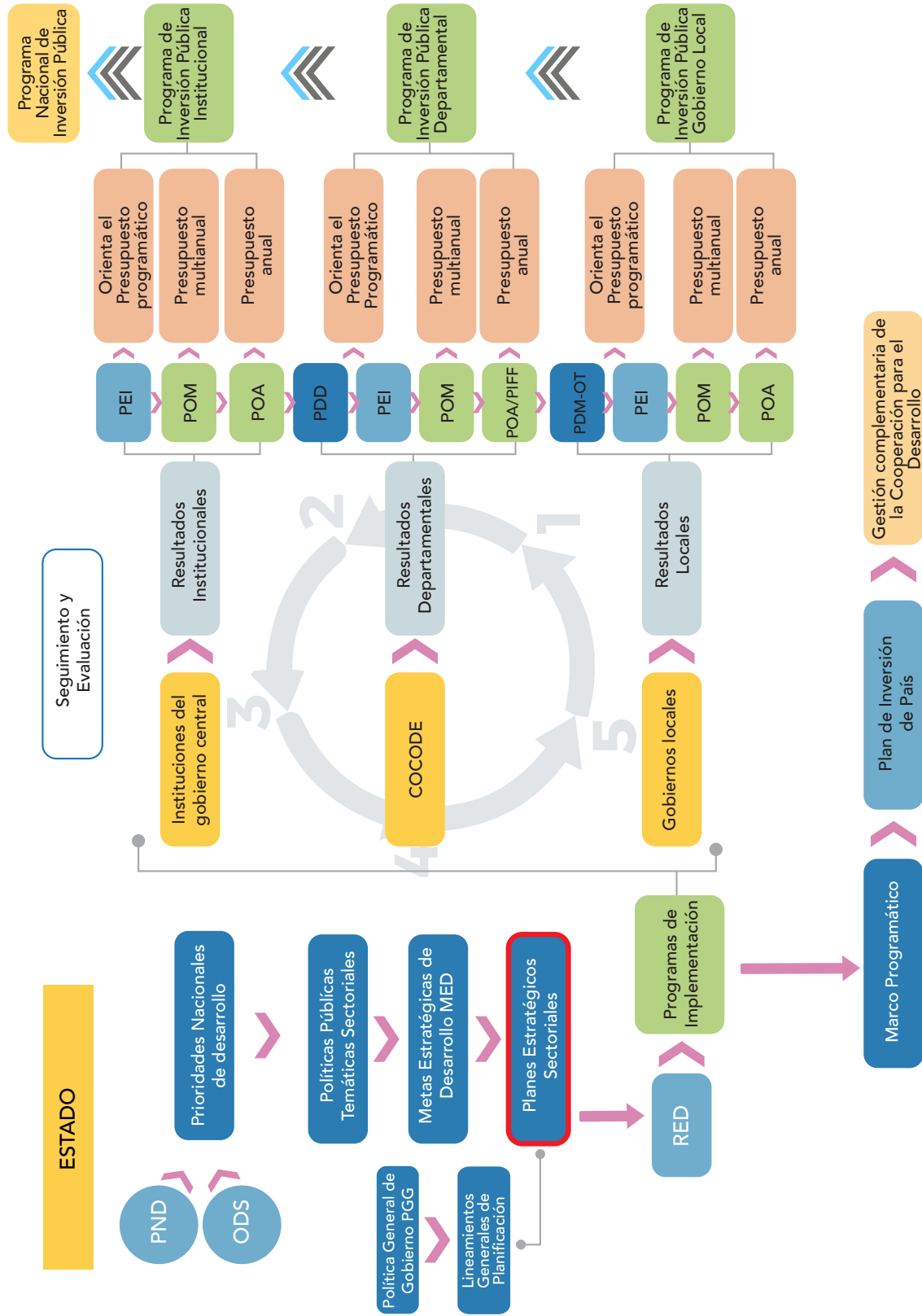
En Guatemala, el concepto de un sistema de esta índole ha evolucionado desde la idea de articular y darle homogeneidad a la planificación en el país, después de la formulación de las estrategias de reducción de pobreza, dada la dispersión y multiplicidad metodológica que prevalecía desde los años 80. Con esa experiencia se partió desde la primera década del nuevo milenio con un sistema de gestión territorial, iniciado en el contexto de los procesos de planificación territorial que SEGEPLAN impulsaba. Este es el caso del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET), que fue el generador de los procesos de planificación municipal y departamental; el siguiente paso en la evolución del sistema fue la incorporación de enfoques y consolidación de plataformas como el SNIP, así como la incorporación de enfoques como el de riesgo y resiliencia y gestión por resultados; posteriormente se establecieron plataformas como el centro de acopio de políticas públicas, el Sistema de Planes (SIPLAN) y el Sistema de Gestión, Ejecución y Análisis de la Cooperación Internacional (SIGEACI) (SEGEPLAN, 2020).

En 2016, como lo indica la Guía general de planificación del desarrollo (SEGEPLAN, 2016), se da la primera aproximación a conceptualizar el SNP al definirlo como: «El conjunto de procesos y ciclos articulados que permite establecer puntos de convergencia entre las

políticas públicas, la planificación y la programación, el seguimiento y la evaluación y los mecanismos que orientan a la cooperación internacional. Así mismo contiene al menos tres macroprocesos que son: a) Análisis Estratégico del Desarrollo; 2) Planificación para el Desarrollo y 3) Programación para el desarrollo».

El SNP, bajo la conducción de SEGEPLAN, ha permitido el avance no solo en procesos de la planificación para el desarrollo sino en robustecer su concepto; en tal sentido, el nuevo planteamiento es considerado como el «Conjunto de procesos institucionales articulador de los ciclos de políticas públicas, de planificación en cada uno de sus ámbitos y niveles, de programación multianual y anual, de inversión para el desarrollo, de la cooperación nacional e internacional, del presupuesto y del seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos, para alcanzar las metas nacionales de desarrollo, con base en el marco político-jurídico y metodológico propuesto desde la SEGEPLAN, como ente rector de la planificación del país» (SEGEPLAN, 2020). El diagrama siguiente lo describe:

Figura 1. Articulación del Sistema Nacional de Planificación de Guatemala



Fuente: Elaborado por SEGEPLAN 2020 a partir de la Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala.

El SNP se visualiza como procesos articulados que, en Guatemala, orientan sus acciones en función de las agendas estratégicas nacional e internacional que se suscriben y los compromisos adquiridos, además de considerar tanto la política general de gobierno y otras políticas públicas vigentes. El SNP muestra la vinculación a partir de las prioridades nacionales de desarrollo y aquellas metas que permitan la elaboración de planes sectoriales, que tienen como objetivo constituir la ruta a seguir tanto para la institucionalidad pública, como los CODEDE y gobiernos locales para la territorialización.

### 1.3 Planificación para el desarrollo

Tal como lo indica el Plan estratégico institucional 2021-2025 de SEGEPLAN, que la planificación del desarrollo se posiciona como un asunto de Estado en América Latina y el Caribe en la segunda década del Siglo XX. Hay ciertos factores del contexto internacional y nacional que favorecieron –y en muchos casos obligaron– la atención política del tema. A nivel externo, la creciente volatilidad e inestabilidad del mercado internacional y el nuevo orden geopolítico surgido con el final de la II Guerra Mundial. A nivel interno, el aumento significativo de las demandas sociales debido a los enormes flujos migratorios a las ciudades impulsados por el precario desempeño de las fuerzas productivas del campo. También influyeron las disfunciones de los mecanismos del mercado.

### 1.4 Marco conceptual

#### Planificación

La planificación<sup>2</sup>, afirman algunos autores, es inherente a la naturaleza humana debido a que antepone la razón y el método al azar y a la eventualidad, aunque no sea una práctica común del ser humano.

La planificación constituye el mecanismo que, individual, social y organizadamente permite a las personas definir las formas de abordar una situación negativa o una potencialidad, de manera sistemática y coherente con respecto a la idea original de cambio.

En esa perspectiva, Silva lo plantea como «un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se le aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla» (Silva Lira, 2006).

El primer país en aplicar un modelo de planificación orientado a la conducción de la sociedad fue Rusia, en la primera mitad del siglo XX. «En ese periodo, se afirmaba que la economía debería dirigirse por expertos sociales en función de las metas nacionales establecidas por el Estado» (Silva Lira, 2006).

Sin embargo, antes de eso y como producto de la revolución industrial, también se generaron procesos dirigidos a establecer, en las ciudades industriales, formas o criterios

<sup>2</sup> SEGEPLAN (2016). Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala. Guatemala.

de planificación para atender la expansión urbana, producto de la rápida urbanización que algunas ciudades tuvieron.

Este crecimiento urbano acelerado estuvo vinculado con fenómenos migratorios de la población de las áreas rurales a las ciudades; es decir, con miras a ubicar cerca de los centros industriales a grandes contingentes de trabajadores de las fábricas. En este sentido, tuvieron que considerarse los aspectos vinculados al transporte y el acceso de la población a los servicios públicos, lo que para algunos fue el inicio de la planificación urbana.

En Latinoamérica, la planificación, como práctica de los Estados, comenzó en algunos países en la segunda mitad de la década de los cincuenta del siglo XX, con una visión de la planificación que centraba el proceso en el tratamiento de las variables económicas, dejando por fuera aspectos políticos, sociales, culturales o ambientales y sin considerar necesariamente la interacción con los actores sociales. Esta forma de planificar en función de los intereses políticos y de la institucionalización de la planificación como mecanismo de decisión centralizada fue la tónica, en el continente, derivada de las resoluciones de la Carta de Punta del Este y la forma en que Estados Unidos incidió en la planificación por medio de la «Alianza para el Progreso» (Silva Lira, 2006).

Como acción pública e instrumento orientador del desarrollo, en Guatemala la planificación comenzó en noviembre de 1954. Siguió las tendencias de la economía mundial y los distintos enfoques sobre la gestión pública que señalaron el rumbo de la planificación en el país con matices distintos. Sin embargo, durante todo ese período se mantuvo el criterio de que la planificación giraba en torno a dos ideas clave: la anticipación y la organización metódica de la actuación o las intervenciones.

Esta construcción conceptual –deliberada o no– de la planificación en el país y abordada desde una perspectiva más amplia, aludía a prever las acciones que modificarían las condiciones o situación encontradas, en algún grupo social, sector, ámbito de acción o, en general, en el desarrollo nacional. De acuerdo con ello, la planificación requiere decisiones, así como del establecimiento de prioridades sociales, políticas, ambientales, de reducción del riesgo y técnicas para realizar el proceso, en el nivel, escala y ámbito en el que se desarrolle y que contribuya a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos.

En el plano instrumental existen, al menos, dos formas de abordarla: de acuerdo con la importancia que se le asigna al fenómeno a atender, como el desarrollo social, humano, económico, ambiental o territorial, entre otros, y como la orientación a procesos, métodos, fases, etapas y técnicas, independientemente del fenómeno al que se va a aplicar. En este último caso, se refiere a la dimensión puramente operacional del proceso de planificación.

Existe una relación de interdependencia entre ambas formas de abordaje. La información es, en todo caso, un elemento clave. La accesibilidad, calidad y confiabilidad de ella son elementos fundamentales para realizar el ejercicio analítico de la dinámica y evolución de las variables contenidas en el proceso de planificación, con el propósito de respaldar las decisiones técnicas y políticas.

En la fase programática e instrumental de la planificación se hace énfasis en la racionalidad de la acción; sobre todo, ante la rapidez y constante evolución de las dinámicas sociales, económicas, ambientales y políticas. Sin embargo, por la misma dinámica de las condiciones sociales, económicas, políticas, ambientales y de riesgo que prevalecen en el país, en las demandas de la sociedad y los actores participantes en los procesos decisionales y de planificación existe el criterio de que esta debe tener como base fundamental la participación y la comunicación del proceso hacia la sociedad, los actores clave y los representantes institucionales.

## Planificación para el desarrollo

Se define como «el conjunto articulado de procesos políticos, técnicos, administrativos, financieros y operativos del Estado, para interpretar el análisis de las causas de los problemas nacionales de desarrollo, orientar el planteamiento prioritario y prospectivo de las intervenciones necesarias para resolver problemas o aprovechar potencialidades, definir resultados, metas y transformaciones que Guatemala demanda, en el corto, mediano y largo plazo, mediante la programación de bienes y servicios para la asignación de recursos y con ello lograr el desarrollo nacional» (SEGEPLAN, 2020).

## Sector

La gestión de un conjunto de instituciones que responden a un tema o aspecto común para el desarrollo nacional, que va acompañada de criterios estratégicos y técnicos.

## Planificación sectorial

La planificación sectorial<sup>3</sup> alude a la noción de una gestión con carácter indicativo, interinstitucional y orientada mediante políticas que pueden ser de carácter transversal, intersectorial o sectorial, y responden a temas o propósitos que son parte de competencias y funciones de un grupo de instituciones.

Adicionalmente, es importante señalar que la planificación sectorial no es un nivel, sino un espacio de gestión. Su punto de partida es el nacional y se articula por la vía de las políticas y orientación de recursos, con los otros niveles de planificación subnacional<sup>4</sup>; de igual manera la planificación institucional y la operativa multianual y anual son parte de cada uno de los niveles de planificación.

## Plan estratégico sectorial

El PES<sup>5</sup> facilita el proceso que, basado en las políticas sectoriales, integra con carácter indicativo la planificación de las instituciones que conforman el sector por medio de

3 SEGEPLAN (2016). Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala. Guatemala.

4 El concepto de 'subnacional alude, en la planificación, a la autoridad y demarcación político administrativa y a la gestión de la planificación en todos los niveles debajo del nacional que, en una relación dialéctica entre ambos, contribuye y se apoya principalmente en el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo (SISCODE) para llevar a cabo el mandato de formular políticas, planes, programas y proyectos por cada nivel.

5 Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala. Guatemala, octubre 2016. SEGEPLAN.

estrategias y acciones que respondan a las prioridades y resultados del PND. Posibilita la definición integral de resultados, estrategias, intervenciones, responsabilidades, costos para el corto, mediano y largo plazo, en el marco de la coordinación del conjunto de organismos e instituciones públicas y privadas que integran el sector.

## 1.5 Organización de la administración pública por sector

La organización de la administración pública en sectores es una decisión del Gobierno, de ser posible, con el máximo consenso político para fortalecer su continuidad. Con la definición de los sectores, el Gobierno determina cuál es el ministerio rector de cada uno; tras un análisis de los mandatos de cada entidad pública, determina qué entidades van a formar parte de cada sector.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en la sección décima, establece el «Régimen económico y social» e incorpora principios de justicia social y la obligación estatal de lograr la utilización de recursos naturales y el potencial humano, promoviendo el desarrollo económico de la nación y la utilización y distribución equitativa del ingreso general de la nación (artículos 118 y 119, sección décima: «Régimen económico y social»). Estos principios se materializan en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural al establecer que la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional se realizará en consideración de las categorías y niveles de la planificación.

### ***Sectores de la administración pública de Guatemala, instituciones y entidades que forman parte y se vinculan con las prioridades nacionales, metas estratégicas de desarrollo y resultados estratégicos***

La Ley del Organismo Ejecutivo vigente en Guatemala (Decreto número 114-97) indica en su artículo 23 que «Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los ramos de cada Ministerio forman parte del sector o los sectores correspondientes y están obligadas a coordinar con el rector sectorial [sic]».

Para que los ministros puedan ejercer este papel de coordinación y facilitación se han creado diversos gabinetes sectoriales, prácticamente, uno por ministerio. Esta estructura organizacional no ha resultado suficientemente eficaz; de modo que el Gobierno ha acordado trabajar con cuatro sectores: social, económico, ambiental y político institucional.

Legalmente, la creación de estos nuevos sectores y los gabinetes de gestión sectorial correspondientes se sustenta en el artículo 18 de la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto número 114-97) que dice: «Para fines de coordinación del diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas que atañen a más de un



ministerio a ser presentadas al Presidente de la República, podrán funcionar gabinetes específicos creados por acuerdo gubernativo. Estos se integran, reunidos en sesión, por los ministros y otros funcionarios de alto nivel administrativo titulares de órganos o representantes de entidades estatales afines al objeto de los asuntos que toca abordar a cada gabinete específico».

Asimismo se toman como base, para la integración de los sectores, las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible, que indican que se debe hacer un proceso de cambio por medio del abordaje desde los enfoques: a) social, que a través de procesos se garantice el acceso a servicios básicos, entre otros, desde la visión de equidad; b) ambiental, que lleva a cabo actividades de desarrollo sustentable y gestión integrada de recursos hídricos; c) económico, que se enfoca en resultados económicos productivos, y d) político institucional, que pretende el fortalecimiento de organizaciones administrativas locales y analiza su relación con el sistema nacional, e integra los conceptos de gobernabilidad, ejercicio de la ciudadanía, entre otros. A continuación, se presentan los cuatro sectores que ha definido SEGEPLAN para atender las PND:

**Sector social:** Constituye el mecanismo de conducción y coordinación de las principales responsabilidades gubernamentales con relación al bienestar y la protección de la población, la mejora de sus condiciones de vida, la entrega de bienes y servicios básicos para el desarrollo de sus capacidades, el libre ejercicio de sus derechos y el acceso a oportunidades de progreso en condiciones de equidad e igualdad.

#### **Se presentan cuatro temáticas de atención.**

**Combate a la pobreza:** Se refiere a la reducción y/o eliminación de la pobreza como el mayor desafío que afronta el país; por lo tanto, mejorar las condiciones de vida de la población y fortalecer su capacidad de resiliencia, fortalecimiento de capacidades a través de la cultura, ciencia y tecnología; así como aumentar el impacto y la eficiencia de las políticas sociales, son esenciales para superar esta situación.

**Fortalecimiento de la protección social:** Se refiere a la priorización de políticas y medidas que orientan a reducir o eliminar las barreras que obstaculizan el desarrollo de grupos de la población vulnerable, excluida. Estas políticas y medidas deberán coadyuvar a disminuir la pobreza y pobreza extrema.

**Cobertura y calidad de los servicios básicos:** Se refiere a la atención ciudadana con calidad y a la cobertura de los servicios que brinda la administración pública en educación, salud, agua y saneamiento, seguridad alimentaria y vivienda.

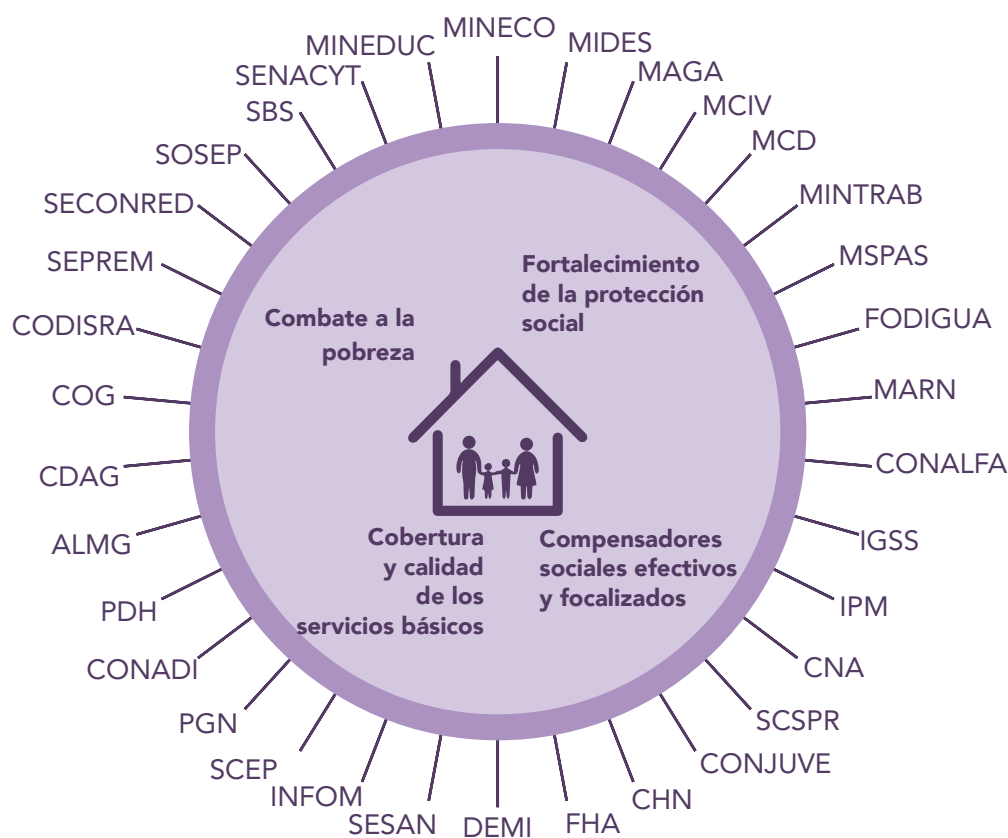
**Compensadores sociales efectivos y focalizados:** Se refiere a los programas de transferencias condicionadas, o con corresponsabilidad (PTC) que han sido de los principales motores de la innovación en el campo de la política social latinoamericana de las últimas dos décadas. Estos programas estatales, orientados a la superación de la pobreza, han logrado cubrir a poblaciones tradicionalmente excluidas de cualquier prestación de la protección social, articulando distintas acciones intersectoriales –

en particular en el ámbito de la educación, la salud y la nutrición– desde una óptica multidimensional (según estudios sobre programas de transferencias condicionadas en América Latina, realizados por la CEPAL).

Una de las principales contribuciones de estos programas, según el estudio, ha sido precisamente la reorientación de la protección social hacia la infancia y su desarrollo humano; además, la disminución de la pobreza en el corto plazo a través de las transferencias monetarias directas, que permiten sostener niveles básicos de consumo y, en el largo plazo, introducir mejoras en los niveles de salud y educación de niños y niñas de hogares pobres.

En la figura 2 se detallan las entidades públicas del sector social con responsabilidad directa e indirecta en el combate a la pobreza, el fortalecimiento de la protección social, la cobertura y calidad de los servicios básicos y los compensadores sociales efectivos y focalizados.

**Figura 2. Entidades con responsabilidad en las cuatro temáticas de atención del sector social (SEGEPLAN, 2020)**



**Sector económico:** Constituye el mecanismo de conducción y coordinación de las principales responsabilidades gubernamentales con relación al crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, el acceso a empleos formales y el fomento al emprendimiento

y desarrollo autónomo, que generan ingresos suficientes para una vida digna. Por la naturaleza del sector, es necesario presentar la definición conceptual de cada una de las temáticas que lo integran:

**Crecimiento económico:** Acumulación cuantitativa y cualitativa de factores productivos que, de acuerdo con el Banco de Guatemala (BANGUAT), incluyen capital físico y de trabajo (recurso humano calificado y no calificado).

**Redistribución de la riqueza:** La distribución<sup>6</sup> equitativa de la riqueza permite el avance por el camino de mayor igualdad; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea que «también es una condición necesaria para acelerar el crecimiento de la productividad, internalizar y difundir la revolución digital, transitar hacia la sostenibilidad ambiental y proveer un marco institucional que permita actuar en un mundo en el que se conjugan grandes desequilibrios con enormes posibilidades» (2018).

**Acceso a empleos formales:** La Organización Internacional del Trabajo establece que «El desarrollo viene con el empleo [...] el trabajo permite a los hogares de bajos recursos superar la pobreza, y que la expansión del empleo productivo y decente<sup>7</sup> es la vía hacia el crecimiento y la diversificación de las economías» (2015).

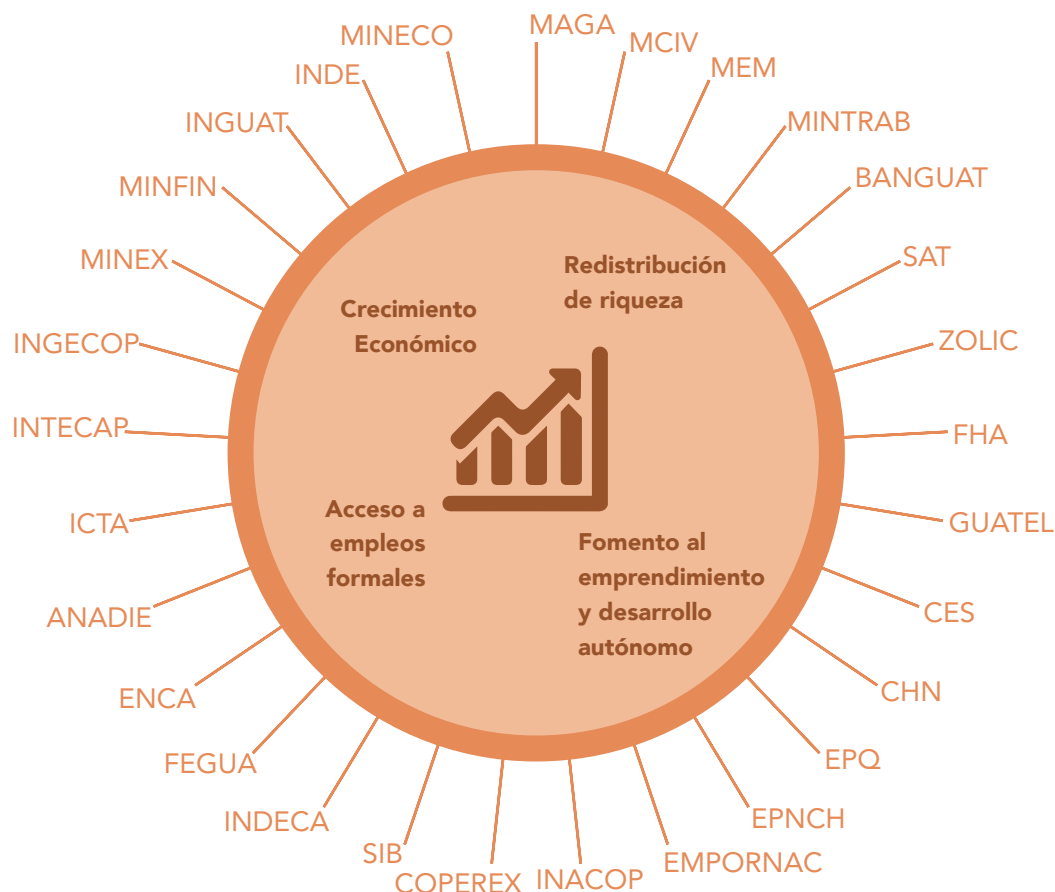
Fomento al emprendimiento y desarrollo autónomo: El impulso para desarrollar las ideas que generen ingresos para los emprendedores es importante,” el aprovechamiento de nuevas oportunidades o de ventajas, como atributo propio de los emprendedores, los sitúa en una posición distinta al de meros organizadores de la producción o de aportantes pasivos de recursos» (Rivas, G. 2014).

---

6 «Para combatir el flagelo de la desigualdad en todas sus formas y manifestaciones, seguirá siendo esencial generar mayor conciencia y ampliar el apoyo en materia de políticas, fijar objetivos y replantear las prioridades del gasto público a fin de reducir la desigualdad del acceso y las oportunidades, reorientar los marcos fiscales y tributarios para reducir las desigualdades intra e intergeneracionales de los ingresos y la riqueza, y gestionar el rápido avance de los cambios tecnológicos» (Naciones Unidas, 1918255S).

7 «Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres» (OIT. Recuperado de: <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>).

**Figura 3. Entidades con responsabilidad en las cuatro temáticas de atención del sector económico (SEGEPLAN, 2020)**



**Sector ambiental:** Constituye la conducción y coordinación de las principales responsabilidades gubernamentales en relación con: la protección, uso sostenible y recuperación de los recursos naturales, el ambiente, ecosistemas y biodiversidad, la adaptación y mitigación ante el cambio climático, interrelacionados y en equilibrio con la actividad humana; se desarrolla en el marco de los principios de la sostenibilidad socioambiental. Con base en esta condición, el sector debe ser abordado a través de las siguientes temáticas:

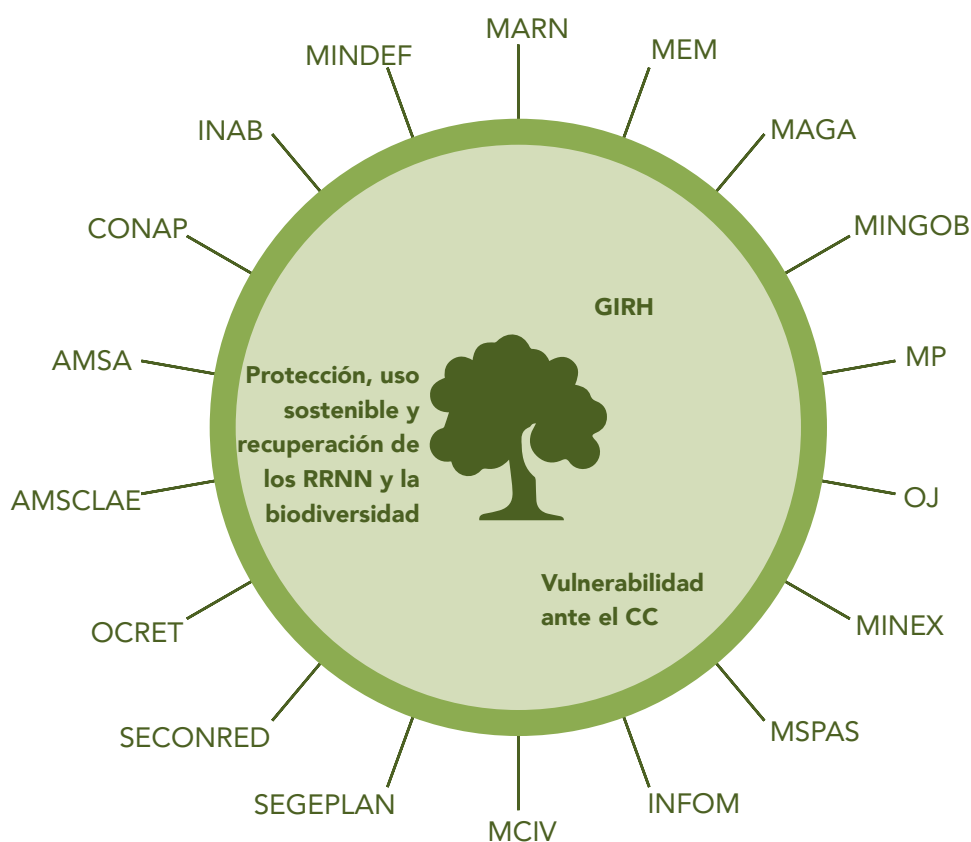
**Protección, uso sostenible y recuperación de los recursos naturales y la biodiversidad:**

Se refiere a la gestión de los recursos naturales para garantizar su disponibilidad y orientar la toma de decisiones que permitan el equilibrio del desarrollo socioambiental.

Gestión integrada del recurso hídrico: Proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas (GWP, 1999).

**Vulnerabilidad ante el cambio climático:** Con base en lo definido en el Plan de acción nacional de cambio climático (MARN, 2018). La vulnerabilidad se deriva de la posición del país, entre la zona de convergencia intertropical y en la zona de influencia de los fenómenos del Niño y de la Niña, lo que contribuye a la presencia de eventos extremos que provocan inundaciones, sequías, variaciones extremas de temperatura y que se exacerbaban por las condiciones socioeconómicas de las personas (PANCC, 2018). Según el Sistema Nacional de Planificación, el cambio climático está considerado como enfoque estratégico que debe ser tomado en cuenta e internalizado en los ejercicios de planificación del desarrollo.

**Figura 4. Entidades con responsabilidad en las temáticas de atención del sector ambiental (SEGEPLAN, 2020)**



**Sector político institucional:** Constituye el mecanismo de conducción, asesoría, gestión y coordinación de las principales responsabilidades gubernamentales relacionadas con la administración pública, el mantenimiento del orden público, la garantía del ejercicio de los derechos, la gobernabilidad, la protección de las personas y sus bienes, y la soberanía del Estado. Para abordarlo, el sector debe analizarse desde las siguientes temáticas:

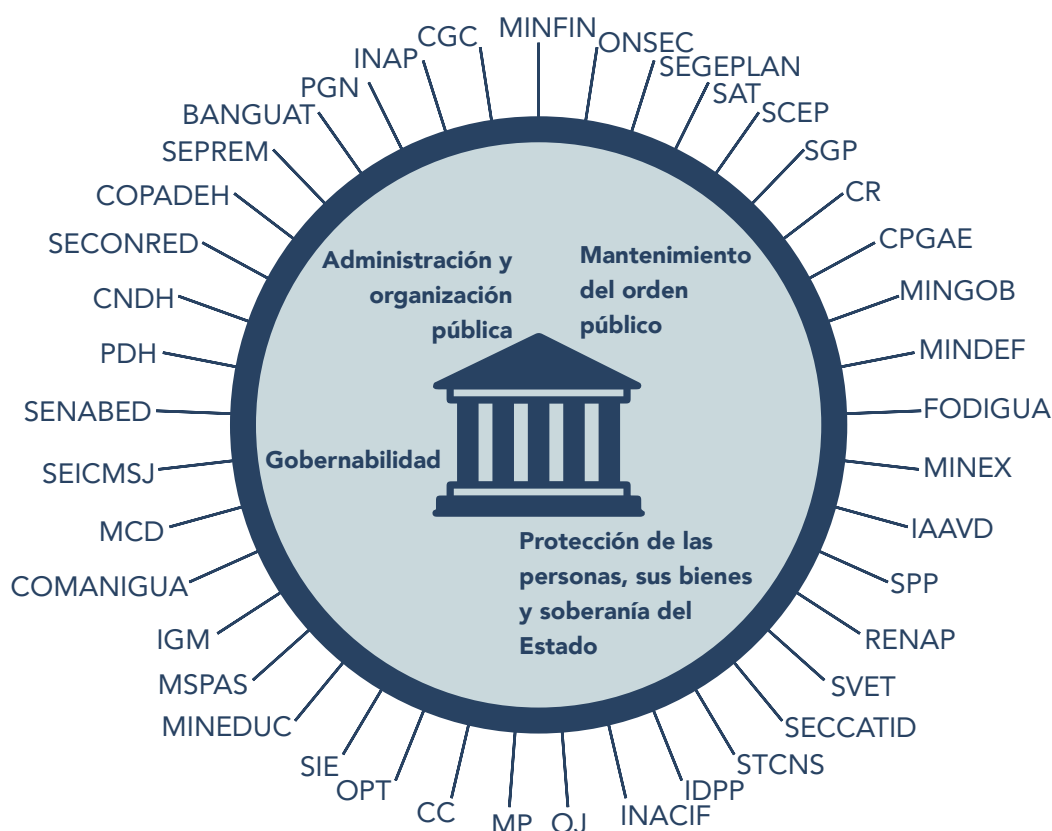
**La administración y organización pública:** Forman entidades con responsabilidad sobre la organización, la distribución de servicios y el fortalecimiento institucional.

El mantenimiento del orden público y la garantía del ejercicio de los derechos: En esta temática se agrupan todas las instituciones con competencia en el orden público, el establecimiento de límites a la libertad individual y la obligación de garantizar derechos y atenciones oportunas y pertinentes desde el Estado.

La gobernabilidad: En este rubro se agrupan las instituciones que accionan en favor de la gobernabilidad y generan legitimidad ante la población en la búsqueda de transparencia, eficiencia, eficacia y estabilidad sociopolítica.

La protección de las personas, sus bienes y la soberanía del Estado: En esta sección caben todas las entidades responsables de garantizar el libre ejercicio de derechos, el cumplimiento de obligaciones y la soberanía del Estado.

**Figura 5. Entidades con responsabilidad en las temáticas de atención del sector político institucional (SEGEPLAN, 2020)**



### Funcionamiento de lo político institucional:

Para la generación de la planificación del desarrollo político institucional del Estado, las experiencias en otros países sugieren las siguientes acciones estratégicas<sup>8</sup>:

<sup>8</sup> BID (2017). Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020>

- Revisión de la política fiscal
- Saneamiento de finanzas públicas y economía
- Reforma institucional y empleo público
- Centros de gobierno
- Gestión estratégica del recurso humano estatal
- Política y gobernanza efectiva
- Gobierno digital y abierto
- La revisión de contratación pública y sus procesos

Las instituciones que integran el Estado responden a temáticas sectoriales de desarrollo social, ambiental, económico y político institucional; sin embargo, se identificó que algunas abordan temas de carácter transversal y que no están supeditadas a uno o varios sectores:

- Registro de Información Catastral de Guatemala (RIC)
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica
- Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala (CVB)
- Registro General de la Propiedad (RGP)
- Segundo Registro de la Propiedad
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Fondo de Tierras (FONTIERRAS)
- Corporación Financiera Nacional (CORFINA)
- Congreso de la República de Guatemala
- Organismo Judicial
- Presidencia de la República
- Tribunal Eleccionario del Deporte Federado
- Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (COPADEH)
- Tribunal Supremo Electoral (TSE)
- Consejo Nacional para la Protección de la Antigua Guatemala (CNPAG)
- Aporte para la Descentralización Cultural (ADESCA)

## 1.6 Objetivos de la Guía PES

### 1.6.1 Objetivo general

Ser un instrumento de conducción técnica y de carácter indicativo interinstitucional que oriente el proceso de elaboración de planes estratégicos sectoriales (PES), para la aplicación de compromisos de país, agendas, políticas públicas vigentes, normas, enfoques de planificación y otros; para dar respuesta a problemas o problemáticas de país; para contribuir con la gestión pública y el logro de resultados en la población guatemalteca y la rendición de cuentas.

## 1.6.2 Objetivos específicos

- Contar con un instrumento técnico de apoyo a la planificación sectorial que oriente a la institucionalidad pública en la identificación, priorización y conducción de problemáticas o condiciones de interés a nivel de país.
- Definir la ruta de abordaje del proceso de elaboración de los PES por medio de la implementación de los 25 pasos metodológicos.
- Facilitar la orientación técnica en la realización de PES para el alcance de prioridades, metas y resultados de desarrollo, con enfoque en gestión por resultados (GpR), equidad, pertenencia étnica cultural, riesgo y cambio climático.

## 1.7 Funciones de la Guía PES

La guía tiene principalmente una función estratégica, ya que mediante la coordinación política permite orientar a la institucionalidad pública en función de la atención de las prioridades de desarrollo del país, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, las políticas públicas y la interrelación de las categorías, niveles y tipos de planificación (de acuerdo con la especificidad requerida).

Otra función de la guía es promover la prospectiva, ya que la planificación permite establecer, para el largo plazo, futuros probables, posibles y deseables, por medio de escenarios de desarrollo que orienten a la gestión pública y abarquen varios períodos de gobierno.

La tercera función es técnica; propone lineamientos estratégicos, establece prioridades, plazos y dimensiona los productos, proyectos y acciones. En este sentido, se espera que las instituciones públicas atiendan las intervenciones clave para las dimensiones social, ambiental, económica y político institucional.

Por último, tiene la función de orientar el seguimiento y la evaluación, que será responsabilidad de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de SEGEPLAN. Esta última proporcionará a las distintas instancias sectoriales la información para cumplir con sus funciones, integrando tanto a las instancias de gestión del sector como a las instituciones involucradas en la entrega de productos.

## 1.8 Alcances de la Guía PES

Como instrumento cuyo objetivo es contribuir al desarrollo de Guatemala, pretende brindar lineamientos que permitan mejorar la planificación, de manera que esta se enfoque en alcanzar resultados de desarrollo. Se espera que las y los usuarios de la guía incorporen, además de un trabajo riguroso, intuición e innovación.

La guía busca ser de utilidad para quienes tienen tareas de coordinación inherentes a los sectores; sin embargo, no considera aspectos institucionales específicos, como la



estandarización y el costeo de productos, ni de la elaboración del presupuesto, ya que esto se debe abordar en el instrumento de planificación operativa multianual (POM) y operativa anual del presupuesto correspondiente.

La guía sirve para la orientación técnica en varios cambios de gobierno, así como para facilitar modificaciones parciales de la planificación estratégica sectorial.

## 1.9 Mecanismos de la Guía PES

Junto con la definición de los sectores, el Gobierno determina cuál es el ministerio rector de cada uno y, tras un análisis de los mandatos de cada entidad pública, determina qué entidades formarán parte de cada sector. Una entidad puede formar parte de más de un sector y no es obligatorio que la totalidad de entidades tengan este tipo de adscripción.

Las instancias organizativas mínimas para la gestión sectorial son:

- Gabinete sectorial
- Mesas técnicas y/o temáticas

Estos dos niveles se encargarán, cada uno dentro de sus competencias, de la organización, planificación, presupuesto, seguimiento y evaluación de los sectores y sus PES. El gabinete sectorial o las mesas técnicas y/o temáticas contarán con grupos técnicos de apoyo; los grupos de trabajo técnico institucional, apoyarán especialmente en la identificación, estandarización y costeo de los productos.

Así mismo, las instituciones y entidades públicas incluidas en cada sector serán responsables de la producción y entrega de productos, y de la ejecución de los proyectos según los instrumentos de planificación sectorial, institucional, operativa multianual y anual.

### 1.9.1 Integración de gabinetes sectoriales

Previo a la integración de un gabinete sectorial (GS), es necesario identificar si se cuenta con una instancia que articule y gestione en el marco del PND y otras políticas públicas vigentes.

El GS será la instancia de conducción y coordinación del sector, en el marco de las normas y políticas públicas y bajo la supervisión de la estructura de conducción.

#### a. Miembros

- El ministro/a y/o viceministro/a de la institución rectora del sector que actuará como presidente
- El ministro/a y/o los viceministros/as de los ministerios que forman parte del sector y las máximas autoridades de otras entidades que forman parte del sector

- El viceministro de Finanzas Públicas o el director técnico del presupuesto cuando se aborden temas relativos a sus competencias
- Los especialistas de las estrategias sectoriales de implementación del sector
- Un directivo/a de la institución rectora del sector con funciones de secretaría
- Un asesor de SEGEPLAN

El ministro de la institución rectora podrá invitar a otras instituciones cuando los temas a tratar así lo ameriten.

b. Funciones relacionadas con la planificación sectorial

- Proponer los programas de implementación de resultados estratégicos que se deben diseñar y el orden de puesta en marcha; luego, presentarlos a la mesa técnica para la conducción.
- Buscar el consenso y establecer los compromisos de entrega de productos de las instituciones involucradas en cada programa.
- Analizar el monitoreo, seguimiento y evaluaciones del PES y adoptar las medidas para aplicar sus conclusiones.
- Proponer a la estructura de conducción los ajustes en las metas de resultados, la entrega de productos y la asignación presupuestaria de su sector.
- Rendir cuentas sobre la entrega de productos y el logro de resultados.
- Orientar a las instituciones en los cambios de la producción y entrega de productos.
- Asegurar la coordinación interinstitucional e intersectorial del sector.
- Analizar e informar los proyectos para la mejora de la entrega de productos de cara a su priorización e inclusión en el SNIP.

### 1.9.2 Mesas técnicas y/o temáticas

Las mesas técnicas y/o temáticas elaborarán los pasos del análisis de situación, hasta el modelo lógico y el documento base del PES. Todo ello se analizará desde el planteamiento estratégico del Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032, los resultados estratégicos de desarrollo (RED) de los que considere o alinee la Política general de gobierno 2020-2024 (PGG 2020-2024), y el marco de políticas públicas temático-institucionales vigentes.

La definición de los resultados se convierte en la esfera de influencia (en el proceso de planificación) del GS y servirá para fines estratégicos y de interlocución, mientras que la definición de la producción institucional se convertirá en la esfera de control (en el proceso de implementación) que permitirá, a las instituciones de gobierno central, plantear las líneas de acción. Estas últimas deberán presentarse al GS para su aprobación e inserción en el marco programático de país (MPP).

## Sección 2: Planes estratégicos sectoriales (PES)

### 2.1 Bases para elaborar PES

Previo a iniciar la elaboración de PES, se debe realizar el análisis e identificación de:

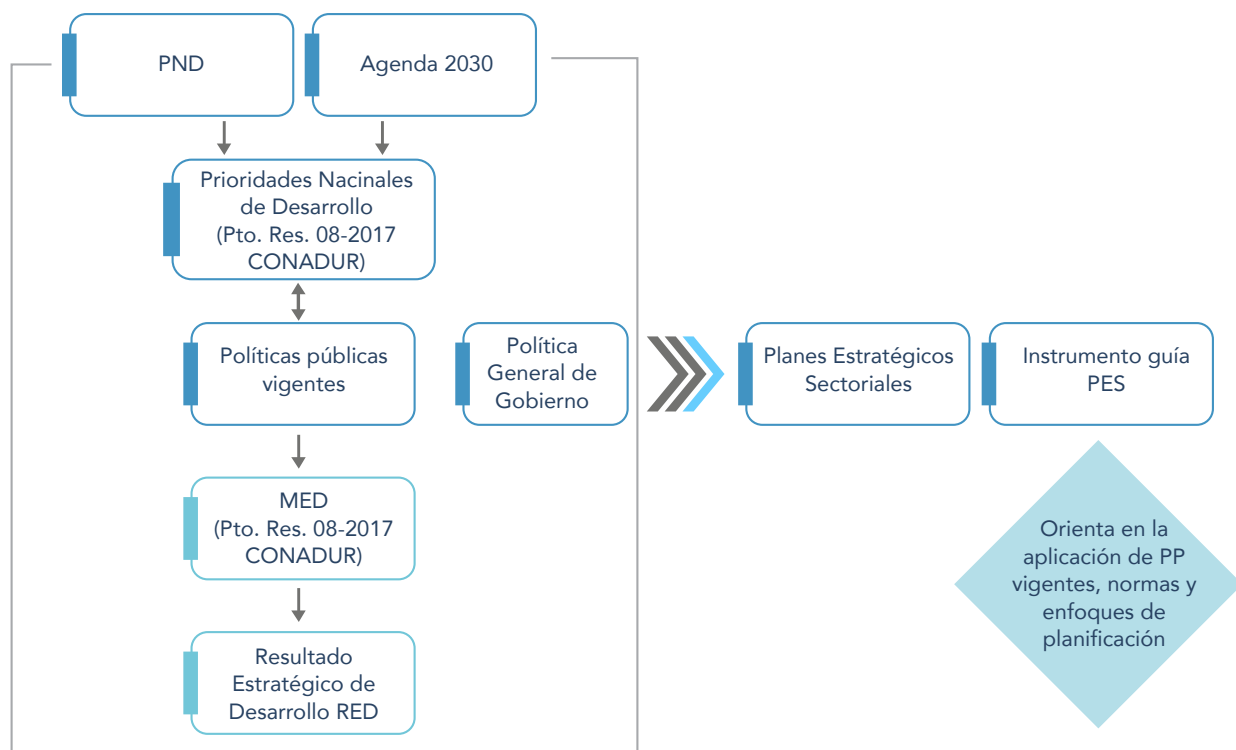
- compromisos nacionales e internacionales que el país debe cumplir en el largo plazo;
- marcos normativos vigentes inherentes al sector, y otros;
- políticas públicas vigentes que aborden la situación de desarrollo que da origen al PES, en función del sector y la política general de gobierno;
- las estructuras mínimas para la organización y gestión de la administración pública, e información para la definición de las entidades públicas del sector.

La figura 6 permite visualizar las referidas bases, que son resultado del trabajo colaborativo interinstitucional para iniciar la primera parte del proceso: **análisis de situación o diagnóstico**. En la planificación estratégica sectorial, esta fase se refiere al análisis y sistematización de información sobre todos aquellos elementos que hay que considerar y valorar para el abordaje de determinados problemas de desarrollo.

Para la elaboración del PES es necesario identificar compromisos a nivel de país, agendas, prioridades, enfoques y políticas públicas que se relacionan con el problema de desarrollo, integrando y analizando aquellos inherentes al sector. También es preciso tomar en cuenta la política general de gobierno que se encuentre vigente.

## Bases para el proceso de elaboración de PES

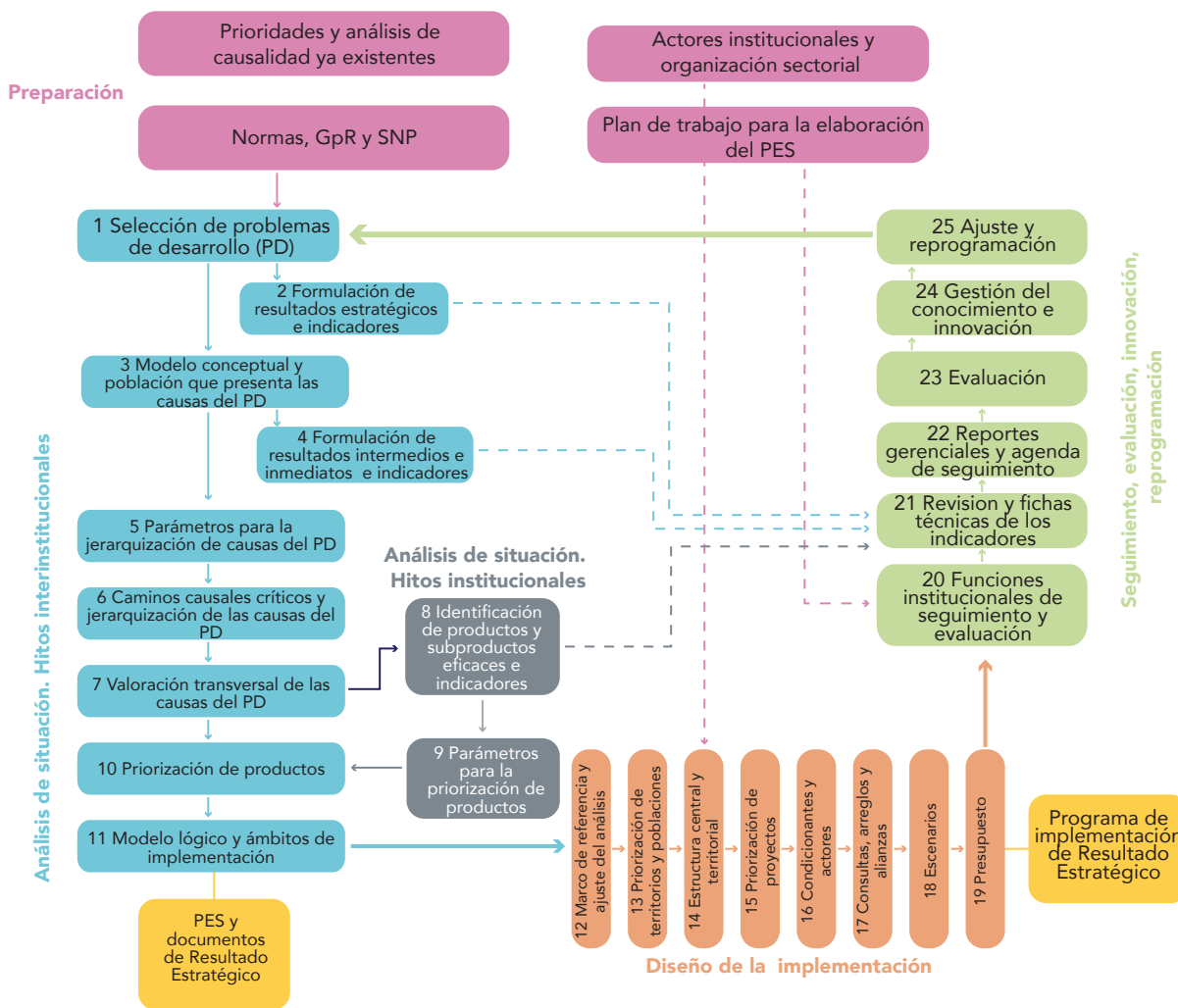
Figura 6. Esquema de bases del proceso de elaboración de PES (SEGEPLAN, 2020)



### 2.2 Pasos para elaborar el PES

El proceso de elaboración del PES está organizado en tres partes: 1) análisis de situación, 2) diseño de la implementación, y 3) seguimiento, evaluación, innovación y reprogramación; para cada una se han definido 25 pasos que, si bien añaden un valor importante al proceso, no son útiles por sí solos. A continuación, se muestran gráficamente los tres procesos en los que se ha organizado la elaboración del PES.

**Figura 7. Proceso para la elaboración del PES y un programa de implementación de resultado estratégico**



Aunque los pasos se enlistan de forma correlativa, no hay que interpretar el proceso de secuencia de manera rígida. Es posible que, por ejemplo, en el paso 1 «Selección de los problemas de desarrollo», además de obtener información para identificar y seleccionar los problemas de desarrollo más importantes, se obtengan también datos sobre sus causas. Estos datos alimentarían el paso 3, «Modelo conceptual». También es posible que se obtenga información sobre la magnitud de las causas a nivel nacional, que se aprovechará en el paso 5, «Parámetros para la jerarquización de causas».

El seguimiento y evaluación se encuentran casi al final del proceso; sin embargo, la búsqueda de indicadores se inicia desde el momento en que se prepara la información para la selección de los problemas de desarrollo y continúa hasta el final del trabajo, especialmente en los pasos 2, 4 y 8. El paso 25 de esta parte, «Ajuste y reprogramación», es la base para un nuevo PES o para rectificar los programas de implementación si no están siendo efectivos.

## 2.2.1 Análisis de situación

En la planificación estratégica sectorial, el análisis de situación (o diagnóstico) consiste en la presentación de información sobre aquellos elementos que deben considerarse y valorarse para el abordaje de los problemas de desarrollo que corresponden a determinado ámbito. En esta etapa se define lo siguiente:

- Los principales problemas de desarrollo asignados al sector que afectan la calidad de vida de la ciudadanía, el medio socioeconómico o el ambiente y sus factores causales; ambos (problemas y factores causales), formulados como resultados.
- Los productos que se están entregando para mejorar los problemas de la población y aquellos que, siendo costo-efectivos, no se están entregando.
- La vinculación de estos productos con las competencias institucionales, así como la gobernabilidad y la gobernanza cuando sea pertinente.
- La selección de los resultados y otros ámbitos para los que se van a desarrollar programas de implementación.

El país cuenta ya con abundante información y análisis de los principales problemas y condiciones de desarrollo, así como sobre el quehacer de las instituciones. Es muy importante que este conocimiento –que se encuentra en diversas normas, políticas, planes y estudios– sea recuperado en este análisis de situación y se refleje en los documentos resultantes.

Es importante no olvidar que los problemas de desarrollo son indefectiblemente multicausales y que sus determinantes suelen, además, formar una red de interrelaciones con numerosas influencias. En consecuencia, cualquier modelo –como la metodología de nodos y eslabones, o los modelos lógicos– es una simplificación de la realidad para tratar de entender mejor cómo abordar el problema de desarrollo. La principal fortaleza de los modelos lógicos es la valoración de la causalidad con base en tres parámetros objetivos: a) la evidencia científica de las relaciones causales; b) la magnitud de las causas en el contexto nacional o local, y c) su fuerza explicativa (capacidad de generar la causa). También, la valoración de los productos con: a) su eficacia para resolver la causa; b) la evidencia científica de esta eficacia, y c) su costo de producción y entrega.

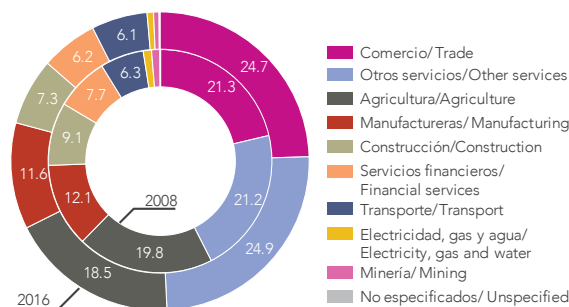
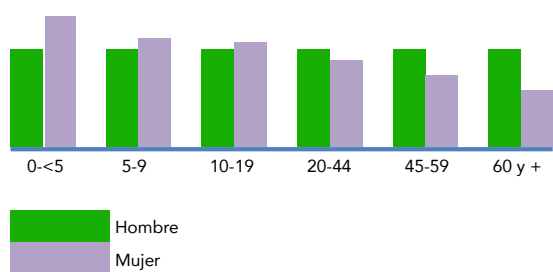
Es importante que, al contar con todos los resultados estratégicos del sector –o mejor, con todos los del país–, se analice si hay causas que inciden en varios problemas de desarrollo, de modo que se valore si se debe establecer un programa específico para su abordaje.

Es importante conseguir un equilibrio entre la calidad del análisis de situación, el tiempo para las etapas siguientes y la puesta en marcha del plan. Dado que hay que ajustar periódicamente los instrumentos de planificación, presupuesto, seguimiento y evaluación, las mejoras en el análisis de situación pueden incorporarse progresivamente (ver anexo 2).

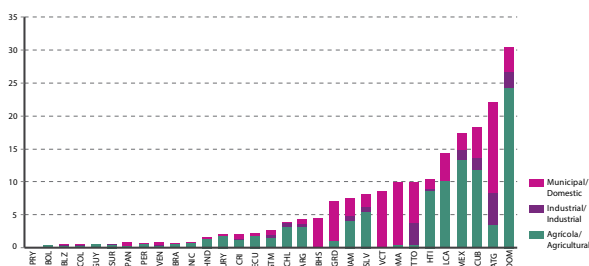
• Paso 1. Selección de los principales problemas de desarrollo

Este paso se inicia con el análisis de la problemática, en el cual se recolecta información para identificar, caracterizar y traducir a resultados los principales problemas de desarrollo<sup>9</sup>. Dado que el país pretende la implementación de enfoques interculturales, de género y de ciclo de vida, así como la reducción de la exclusión social y otras desigualdades, es importante aplicar aquellas desagregaciones necesarias para valorar el problema en relación con estos enfoques. La caracterización tiene que proporcionar la magnitud del problema a nivel nacional, por grupos de población y por territorios.

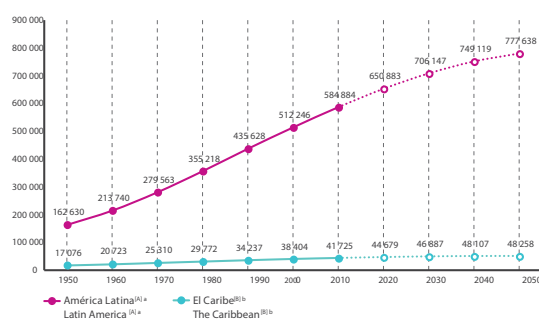
Figura 8. Ejemplos de magnitudes



Extracción sectorial de agua como proporción de los recursos hídricos renovables totales, último año disponible<sup>(A)</sup>  
Sectoral water extraction as a share of total renewable water resources, latest year available<sup>(A)</sup>  
(En porcentajes/Percentages)



<sup>(A)</sup> CEPAL, calculado sobre la base de datos de FAO, Sistema de Información Estadístico sobre el agua y la agricultura (AQUASTAT) (en línea) <http://www.fao.org/ne/water/aquastat/main/index.stm>.



<sup>(A)</sup> ECLAC, Revisión 2016. Base de datos de población.

<sup>(B)</sup> DPNJ, Panorama de la Población Mundial, Revisión 2017.

<sup>(C)</sup> Incluye 20 países.

<sup>(D)</sup> Incluye 26 países.

<sup>(A)</sup> ECLAC, The 2016 Revision, Population database.

<sup>(B)</sup> UNPD, World Population Prospects, The 2017 Revision.

<sup>(C)</sup> Incluye 20 countries.

<sup>(D)</sup> Incluye 26 countries.

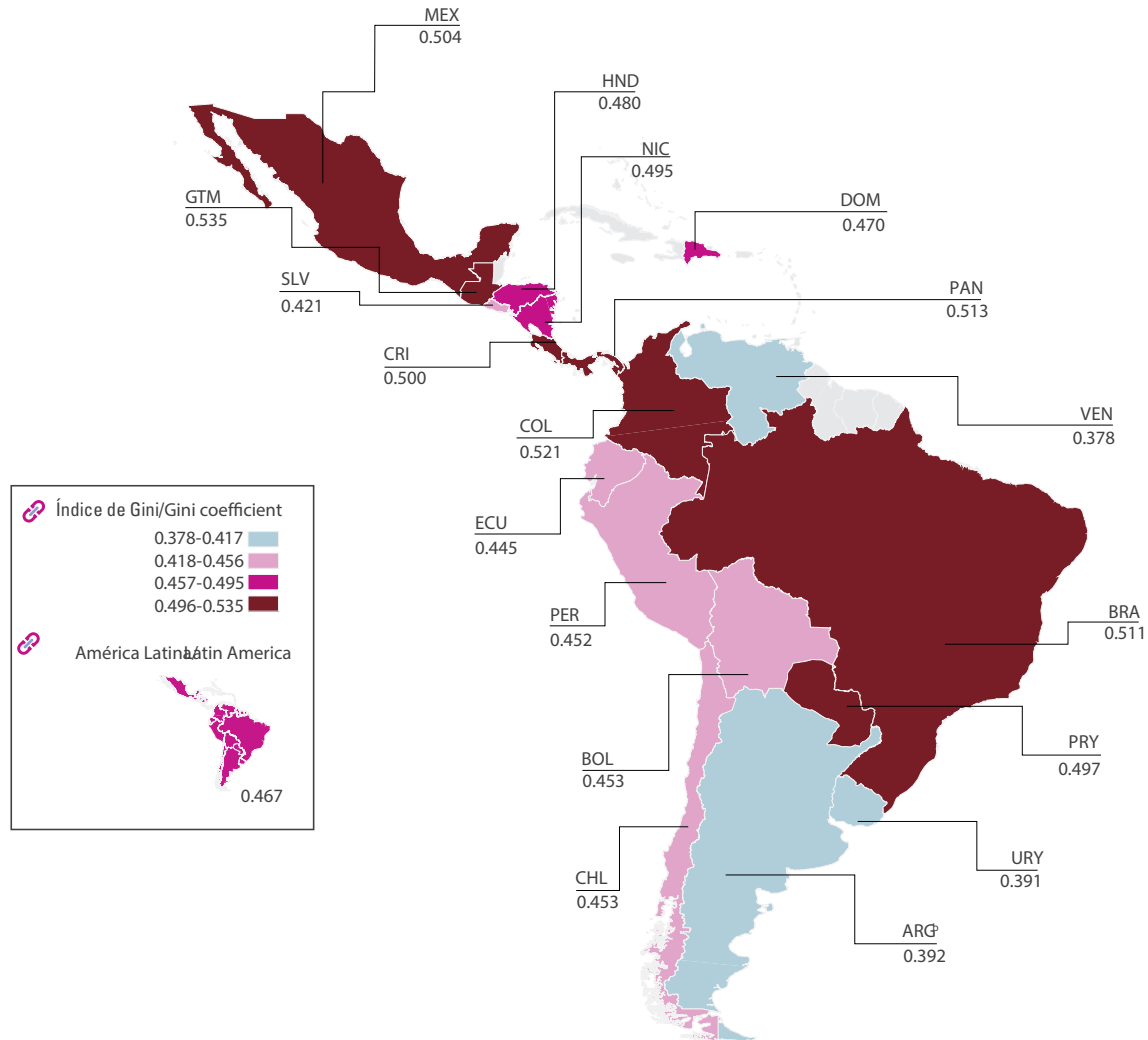
Cuando se trata de poblaciones no humanas, como las que conforman el ambiente o el medio socioeconómico, se utilizarán las desagregaciones que aporten información adecuada para poder valorar la eficacia de los productos. Por ejemplo, hectáreas de bosque por tipo de bosque; kilómetros de carretera desagregados en primarias, secundarias o terciarias, o emisiones de gases de efecto invernadero según su origen.

Además, se debe establecer, en función de la caracterización, los indicadores (línea base y tendencia). Realizar comparaciones internacionales con países similares (por ejemplo, de la misma región geográfica, renta per cápita, condiciones climatológicas) será de gran utilidad para determinar cuáles son los problemas de desarrollo más importantes.

9 Los problemas de desarrollo son aquellas condiciones que dificultan de manera sostenible y relevante el avance de la ciudadanía hacia el bienestar, la igualdad y el acceso a oportunidades para vivir de una forma digna, autónoma y satisfactoria.

**Figura 9. Ejemplo de magnitud: Índice de Gini en América Latina 2016. Anuario estadístico CEPAL 2017.**

América Latina: índice de Gini, 2016<sup>[A] b</sup>  
 Latin America: Gini coefficient, 2016<sup>[A] b</sup>  
 (En valores entre 0 y 1/Values between 0 and 1)



Las principales fuentes de información serán los registros y encuestas nacionales que proporcionarán la magnitud de los problemas, la tendencia en el tiempo y la distribución en el territorio y por grupos de población. Se debe considerar que las instituciones académicas, organizaciones nacionales e internacionales producen y analizan considerable cantidad de información científica que puede ser de gran utilidad tanto en esta fase como en las siguientes. Esto es, además, una excelente estrategia de formación para los funcionarios públicos.

La **selección de los principales problemas de desarrollo** es una tarea sumamente política; la capacidad de presentación y argumentación de los equipos técnicos es muy relevante. El proceso puede organizarse de la siguiente forma:



## Recuadro 1. Proceso de selección de los problemas de desarrollo

1. Preparación de la información para identificar las preguntas clave. El equipo de planificadores, con apoyo de SEGEPLAN, preparará la información de acuerdo con el esquema siguiente:

- Selección de indicadores para la medición del problema en la actualidad
- Comparación internacional con países similares, analizando información del momento actual y la tendencia
- Tendencia en los últimos 5 o 10 años y proyecciones si no se actúa
- Tendencias desagregadas por las variables más importantes para la comprensión del problema y para la toma de decisiones

2. Elaboración de las preguntas clave: Es importante que participen expertos que, en el futuro, colaborarán en la elaboración de otros pasos; se explicará la finalidad de las preguntas y se empleará una técnica previamente definida (por ejemplo, grupo nominal).

Ejemplos de preguntas clave:

Sector económico

¿Tiene Guatemala un crecimiento económico satisfactorio?

¿Puede considerarse aceptable la distribución nacional de la renta en Guatemala?

¿Es Guatemala suficientemente competitiva a nivel internacional?

Sector ambiente

¿Está Guatemala preparada para mitigar el impacto del cambio climático?

¿Están preservados los recursos naturales, como el agua?

3. Presentación de los problemas de desarrollo a la instancia coordinadora correspondiente. Previo a la presentación, el equipo de planificadores expondrá los problemas de desarrollo al ministro del ente rector del sector, con el objeto de obtener su conformidad.

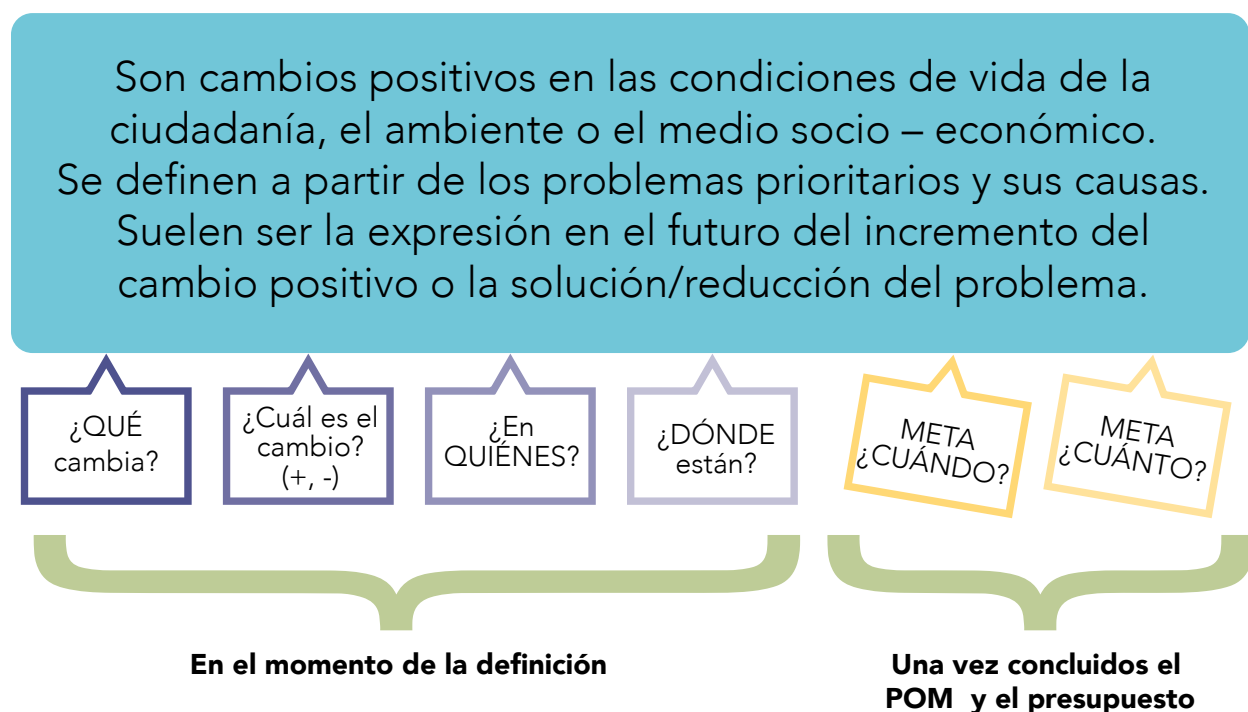
La instancia coordinadora dedicará una sesión completa a conocer, debatir y aprobar esta propuesta.

### • Paso 2. Formulación de resultados estratégicos y sus indicadores a partir de los problemas de desarrollo

En el enfoque de GpR se denomina «resultado» a un cambio positivo en la calidad de vida de una población que, si está bien definido, expresa claramente **qué** (el resultado) va a cambiar, **cuál** es el sentido del cambio (aumentar o reducir), en **quiénes** (población) va a cambiar, y en **dónde** (lugar en el que se encuentra la población) se va a dar el cambio. Un ejemplo de resultado es: «Para 2024, se ha reducido el analfabetismo en 9.3 puntos porcentuales a nivel nacional (pasando del 12.3%, en 2016, al 3.0% en 2024)».

Una vez conocidos los productos entregables y su eficacia, y después de que el proceso de estandarizado y costado permita contar con un presupuesto, se podrá definir cuánto cambio se espera lograr en el período definido (cuándo). Las metas, aunque muchas veces se deciden con base en criterios políticos, también deberían calcularse en función de la información sobre productos eficaces, sus costos y el presupuesto para un período. En el caso de los planes sectoriales, esta información se tomará de los POM de las instituciones porque, como ya se ha señalado, el proceso de producción y entrega de productos es institucional.

**Figura 10. Definición de resultado y sus elementos básicos**



Asimismo, es necesario **delimitar la población**<sup>10</sup> que se empleará para identificar los grupos de población y otros que presenten un problema o factor causal, que son también aquellos en los que se busca alcanzar los resultados esperados. A continuación, algunos ejemplos de características internas:

- De las personas: Edad, sexo, etnia, grado de instrucción
- De las organizaciones: Tipo de empresa, finalidad de una fundación
- Del ambiente: Bosque latifoliado, territorio de vocación forestal degradado, humedal
- De las mercancías: De consumo básico, bienes de capital

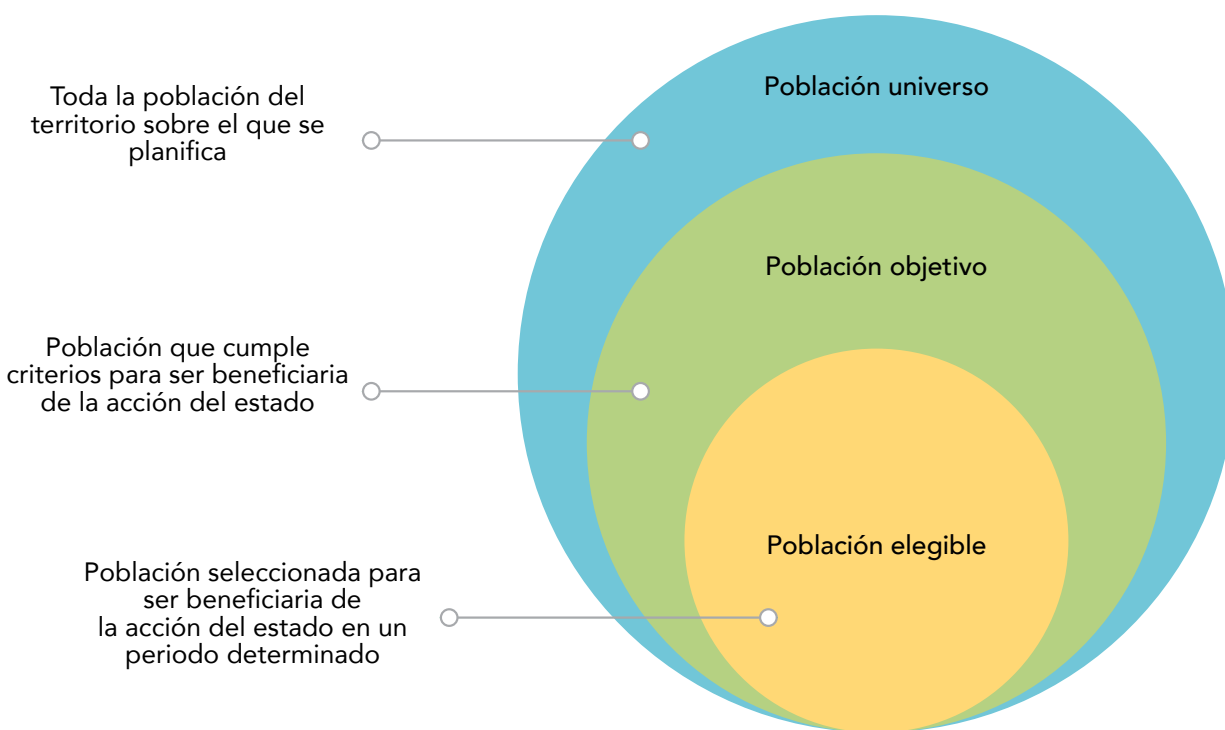
<sup>10</sup> Una población es un conjunto de individuos, colectivos, aspectos del medio socioeconómico o del ambiente, identificados por sus características internas y externas.

Ejemplos de características externas:

- De las personas: Lugar de residencia, características de hogar
- De las organizaciones: Entorno socioeconómico y cultural
- Hectáreas: Urbanas, de áreas protegidas
- Mercancías: Procedencia, finalidad
- 

Como los problemas de desarrollo y sus causas los presentan poblaciones con características internas y externas específicas, es muy importante determinar con precisión en qué población se enfocará el Estado, de modo que su quehacer sea efectivo. Para conseguirlo, se definen tres niveles de población:

**Figura 11. Población universo, población objetivo y población elegible**



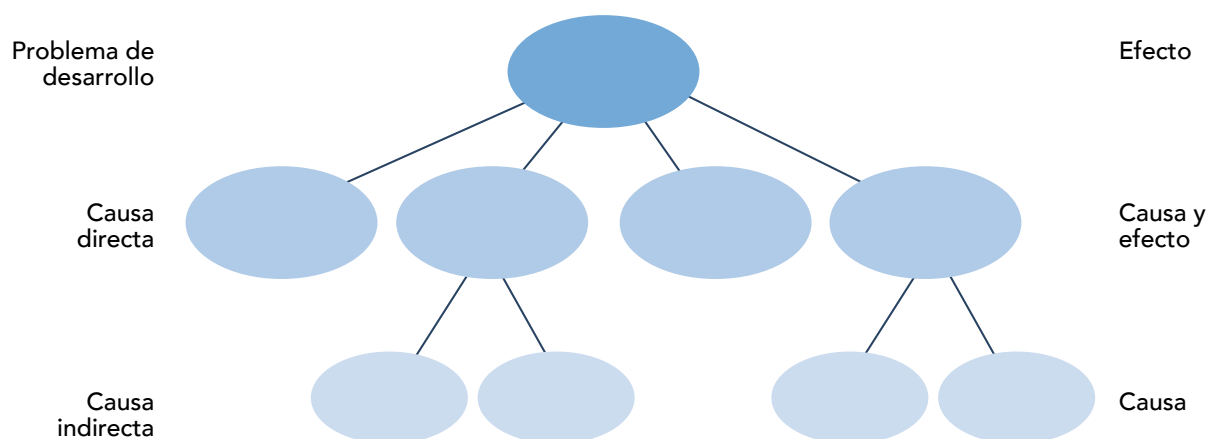
- 1. Población universo:** Toda la población del territorio sobre el que se planifica (país, región, departamento, municipio, comunidad).
- 2. Población objetivo:** Aquella que presenta el problema de desarrollo o sus causas (personas con bajo nivel educativo, microempresas textiles que no generan utilidades, hectáreas de vocación forestal degradadas). Se trata, por lo tanto, de la población que cumple criterios para recibir los productos que el Estado entregará con el objeto de resolver el problema de desarrollo.
- 3. Población elegible:** Es aquella parte de la población objetivo que el Estado ha definido como beneficiaria de atención en un período determinado, en función de criterios previamente establecidos.

Además, si los problemas de desarrollo se han formulado correctamente como resultados estratégicos y se han identificado los indicadores, dada la importancia política de estos, resulta muy conveniente que antes de que el resultado sea aprobado se cuente con todos los datos que se piden en la ficha técnica. También es importante que se incluyan las desagregaciones y su tendencia. El mismo equipo de planificadores puede llevar a cabo esta tarea.

• **Paso 3. Modelo conceptual**

Se denomina modelo conceptual al conjunto de causas de un problema. Como se ha señalado, los problemas de desarrollo son de origen complejo y multicausal y, en la práctica, la red de interrelaciones entre sus determinantes es altamente compleja, de manera que todas las modelizaciones son simplificaciones, pero sin ellas sería muy difícil avanzar.

**Figura 12. Diagrama de modelo conceptual (árbol de problemas sin ramas)**

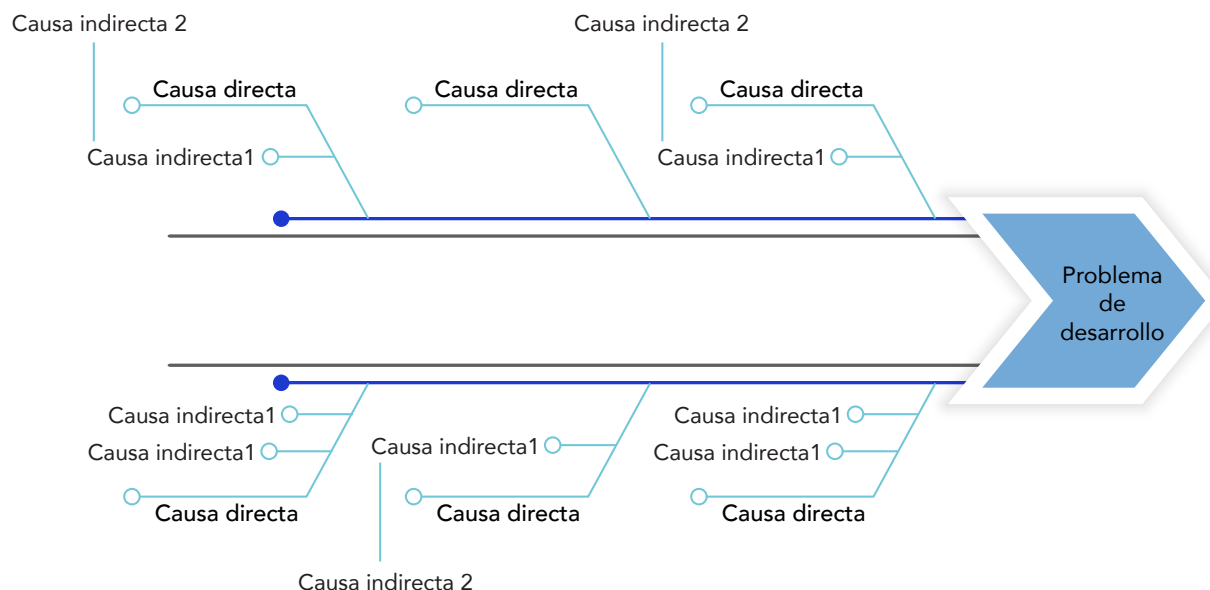


En el modelo conceptual, los distintos niveles de causas y el problema tienen, entre sí, una relación de causa/efecto, **por lo que se puede utilizar la metodología<sup>11</sup> y diagrama que se consideren pertinentes para representar el modelo conceptual**. Si se emplea el árbol de problemas es importante recordar que este se debe limitar al tronco y las raíces, ya que las ramas no tienen aplicación en el modelo conceptual de la GpR.

También se puede utilizar el diagrama de Ishikawa (conocido como «Espina de pescado») adaptado, que no tiene elementos innecesarios como las «ramas» del árbol de problemas.

11 Árbol de problemas, Diagrama de Ishikawa, Diagrama Toyota, entre otros.

**Figura 13. Diagrama de Ishikawa adaptado para modelos conceptuales**



El modelo conceptual debe partir, de preferencia, de uno validado internacionalmente; esto, debido a que la mayoría de problemas de desarrollo son comunes a varios países, han sido estudiados y se cuenta con modelos conceptuales para hacerlo. Encontrarlos requiere una revisión ordenada y sistemática de la literatura existente en las diferentes bases de datos electrónicas disponibles y en reuniones con expertos en el tema.<sup>12</sup> De nuevo, las instituciones académicas pueden ayudar significativamente a los funcionarios públicos y enriquecer el aporte de este trabajo. Pueden **encontrarse en forma de diagrama o como texto**.

En el modelo conceptual se definen con precisión las causas del problema de desarrollo (los qué de dichas causas), sin entrar en otros parámetros que se abordarán en las siguientes fases. Un criterio fundamental para la adopción de un modelo es la pertinencia de los factores causales a la realidad nacional; de no existir uno probado y aceptado internacionalmente, o si los que existen se han desarrollado en lugares con condiciones muy diferentes a las del país, se tendrá que desarrollar uno propio.

Sin embargo, es muy importante investigar a fondo la existencia de modelos internacionalmente validados para no dejar fuera del análisis causas con un impacto relevante. En ocasiones no se encontrará un modelo completo del problema de desarrollo, pero sí de algunas de sus causas principales.

Un modelo conceptual propio es probable que cuente con menos evidencia de las relaciones causales, pero no puede abandonarse un problema importante por falta de modelo conceptual y, si se desarrollan adecuadamente el seguimiento y la evaluación,

<sup>12</sup> El objetivo no es recolectar las opiniones de los expertos en relación con la red de causalidad, sino que dichos expertos contribuyan a buscar modelos conceptuales basados en evidencias, internacionalmente validados, o bien, a adaptarlos al contexto nacional y local.

después de cierto tiempo la evidencia sobre las relaciones causales se habrá fortalecido sustancialmente, además, con información local. Una vez seleccionados los modelos conceptuales, se debe propiciar la discusión abierta en torno a ellos, procediendo a:

a. Adaptar el modelo conceptual a la realidad nacional (inicio del modelo explicativo)

El modelo conceptual consensuado se adapta al país con base en información confiable; se recomienda firmemente evitar incorporar como causas del problema la falta de recursos institucionales debido a que se trata de visualizar los fenómenos que dan lugar al problema. Los recursos institucionales necesarios se verán con precisión una vez identificados los productos eficaces para abordar estas causas.

Los modelos conceptuales de la literatura pueden incluir factores causales que no tienen importancia relativa en el país, o no incluir algunos que sí la tienen y es preciso incorporar.

Para analizar y mejorar el modelo conceptual hay que contar con personas de la administración, de la academia y, en muchos casos, con otros actores como productores o empresarios expertos. La decisión de incorporar o eliminar una causa tiene que basarse en evidencias y no solamente en la opinión de expertos u otros actores, porque hay un gran riesgo de que predominen intereses o creencias.

Los modelos conceptuales validados internacionalmente pueden estar desagregados hasta un nivel de causas demasiado alejado del quehacer de las instituciones públicas, lo cual dificultará identificar los productos en el paso 8. Si esto sucede, hay que desplegar el modelo que integre otro nivel de causas.

La adaptación del modelo conceptual a la realidad nacional puede ejemplificarse como la respuesta a la pregunta ¿qué produce este problema? La respuesta proporcionará las causas directas del problema; si se encuentra alguna causa que no está en el modelo conceptual seleccionado, se añadirá (una vez confirmada la evidencia) y si alguna causa que está en el modelo seleccionado no existe o tiene una magnitud muy pequeña en el país, se eliminará.

A continuación, se pregunta ¿qué produce cada causa directa para obtener las causas indirectas? Este ejercicio debe continuar hasta que sea claramente identificable qué puede hacer la administración pública para resolver o disminuir cada causa, ya sea de manera directa o a través de su incidencia en otros actores. Este ejercicio puede dar lugar a varios niveles causales. Una aproximación al proceso se ilustra en la siguiente tabla.

## Recuadro 2. Proceso de identificación y selección de modelos conceptuales y su adaptación a la realidad nacional

<p>Responsable: Instancia coordinadora / rectora</p>
<p>1. Búsqueda de modelos conceptuales Algunos modelos conceptuales ya están identificados en el país. Es necesario asegurar que se cuenta con el trabajo realizado previamente, actualizándolo si es necesario. Si no hay un modelo conceptual previamente identificado puede iniciarse la búsqueda consultando a las instituciones académicas especializadas en el tema, en las bases de datos disponibles en la web y en las revistas científicas en la materia.</p>
<p>2. Inclusión de otras prioridades o metas nacionales previamente establecidas En el momento de redactar esta guía, el presupuesto por resultados parte de <b>24 resultados estratégicos de desarrollo</b>.</p>
<p>3. Adecuación del modelo conceptual a la realidad nacional Es conveniente hacerlo con la participación no solo de los funcionarios públicos, sino con expertos en el tema y, en ocasiones, con grupos de sociedad civil o del sector privado (por ejemplo, grupos de productores con experiencia en el manejo de plagas forestales o en el empleo de técnicas para el incremento de la productividad agraria; organizaciones cuya finalidad es el abordaje de la violencia doméstica; organismos especializados en el fomento de la competitividad internacional, u otros). Al inicio del trabajo es muy conveniente explicar a los participantes que están en el grupo como conocedores del tema, no como miembros de una entidad porque, en ese momento, lo que se pretende es tener una visión amplia y bien documentada. Contribuye a cambiar esta visión hacer un ejercicio de roles en el que los participantes intercambian sus roles respectivos. A continuación, puede emplearse una técnica como el grupo nominal con participación de expertos para buscar causas que no están en el modelo conceptual. Tal vez sea necesario hacer este trabajo de manera desagregada, en función de diferentes causas, contextos territoriales o grupos de población. Seguirá una discusión sobre las causas introducidas para concretarlas.</p>

- b. Ubicar a la población que presenta las causas identificadas en el modelo conceptual adaptado a la realidad nacional

Los problemas de desarrollo y sus causas se presentan en diferentes grupos de población; para lograr cambios en el resultado es indispensable obtener una descripción precisa de los grupos afectados, con miras a asegurar que les lleguen los productos seleccionados.

Se puede dar el caso de que no coincida la población que sufre el problema y la que presenta las causas; por consiguiente, se necesita identificar los problemas, causas con población y ubicación (ver anexo 4).

• **Paso 4. Formulación de resultados intermedios e inmediatos a partir de las causas directas e indirectas**

Se empleará la misma metodología que se utilizó en el paso 2, con el objeto de formular los problemas de desarrollo como resultados estratégicos. El resultado derivado de una causa directa se denominará «resultado intermedio», mientras que el derivado de una causa indirecta, «resultado inmediato». A continuación, algunos ejemplos.

**Tabla 1. Algunas causas de los modelos conceptuales traducidos a resultados**

Causa	Resultado															
<b>Deserción, repitencia, sobreedad y reprobación</b>	<p>Para el año XXXX, en relación con el año 2018, las siguientes tasas habrán mejorado:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Tasa</th> <th>2018</th> <th>XXXX</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>Deserción en</b></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><b>Repitencia</b></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><b>Sobreedad</b></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><b>Reprobación</b></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Tasa	2018	XXXX	<b>Deserción en</b>			<b>Repitencia</b>			<b>Sobreedad</b>			<b>Reprobación</b>		
Tasa	2018	XXXX														
<b>Deserción en</b>																
<b>Repitencia</b>																
<b>Sobreedad</b>																
<b>Reprobación</b>																
<b>Incorporación al trabajo por orientación de los padres</b>	Para el año XXXX, los y las adolescentes de 16 años o menos que abandonen la escuela para trabajar no superarán el XX% del total de adolescentes de esa edad.															
<b>Embarazo y maternidad a edad temprana</b>	En XXXX ninguna niña o adolescente abandonará la escuela por estar embarazada o ser madre.															
<b>Las quemas agrícolas incontroladas incendian el bosque</b>	Para XXXX se habrá dejado de utilizar el proceso de quema y roza después de la cosecha en todo el territorio nacional; el % de hectáreas de caña quemadas después de la recolección no será superior a XX y las hectáreas de bosque destruidas por incendios de origen agrícola serán inferiores a XX.															
<b>Cambio inadecuado de uso de la tierra</b>	En XXXX no se producirán cambios de uso de la tierra que no estén aprobados según los planes de ordenamiento territorial.															
<b>Caminos rurales con mala transitabilidad</b>	Para XXXX el XX% de los caminos rurales será transitable durante todo el año con vehículos sin tracción en las cuatro ruedas.															

Fuente: SEGEPLAN (2020)

Una correcta definición de los resultados intermedios e inmediatos proporcionará los indicadores para su medición; para asegurar que esta medición se pueda realizar, se debe llenar inmediatamente las fichas técnicas de indicador que incorporen las desagregaciones requeridas.



- **Paso 5. Parámetros para la jerarquización de las causas: magnitud, evidencia de las relaciones causales y fuerza explicativa de las causas**

La magnitud, evidencia y fuerza explicativa son parámetros que se emplearán para jerarquizar las causas de los modelos conceptuales adaptados a la realidad nacional; el resultado de esta jerarquización será uno de los elementos que se utilizarán para priorizar los productos y, en consecuencia, asignar el presupuesto.

a. Magnitud

**Magnitud** es la cantidad de causa presente en el contexto en que se va a planificar; se mide en función de la frecuencia (número de veces que se presenta la causa) o la cantidad. Es necesario establecerla, en primer lugar, porque si algunas tienen una magnitud muy pequeña (en el país, en los territorios o en algún grupo de población) se pueden descartar.

### Recuadro 3. Medición de la magnitud

**¿Cómo medir la magnitud de un factor causal?**

**Se utiliza la frecuencia para fenómenos de corta duración y alta repetición como:**

- **Días anuales de lluvia**
- **Accidentes en un tramo de carretera**
- **Casos anuales de dengue (en salud, esto se denomina ‘incidencia’)**

**La cantidad de causa es la forma más adecuada de medición de la magnitud, en el caso de fenómenos estables, por ejemplo:**

- **Nivel de contaminación de los cuerpos de agua**
- **Proporción de personas con enfermedades cardiovasculares crónicas (en salud, este indicador se denomina ‘prevalencia’)**
- **Tiempo promedio de traslado en el método de locomoción común desde las comunidades hasta la capital departamental**

Establecer la magnitud no es suficiente: además de compararla con otros países (ver anexo 5), tiene que medirse y valorarse en el territorio y en grupos de población específicos porque las cifras internacionales, e incluso las nacionales, pueden diferir sustancialmente en un contexto concreto.

La magnitud de las brechas entre territorios y grupos de población del país es sumamente útil ya que proporciona información comparativa en relación con la media nacional y ayuda a definir prioridades. Las brechas se obtienen de los mismos análisis que se emplearon en el paso 3, «Modelo conceptual», con el objeto de ubicar a la población que presenta la causa.

En consecuencia, es importante contar con información tanto a nivel nacional como municipal y, en lo posible, a nivel de comunidades y barrios, de manera que al entregar los

productos se tenga un alto nivel de seguridad al respecto de que se trata de la población que cumple los criterios para recibirlos.

## b. Evidencia

**La evidencia** de las relaciones causales entre un problema de desarrollo y sus causas o entre causas de distintos niveles es la demostración por métodos científicos de que esta relación es cierta.

La toma de decisiones basada en evidencias es un pilar esencial de la GpR que se aplicará en la elaboración de las redes de causalidad, en la selección y priorización de los productos y en la aplicación de los hallazgos que se deriven del seguimiento y la evaluación. De ser posible, deben tener como base revisiones sistemáticas.<sup>13</sup>

Sin embargo, no siempre se dispone de revisiones sistemáticas. Por ello, a continuación se presenta una clasificación para valorar la calidad de la evidencia que aportan los distintos tipos de estudios u otras iniciativas.

---

13 Las revisiones sistemáticas son artículos científicos que analizan y sintetizan otros estudios con el objetivo de fortalecer el conocimiento. Siguen un método explícito para resumir la información que se conoce acerca de determinado tema o problema. Revisan y pueden combinar principalmente estudios experimentales. A diferencia de una revisión narrativa, la revisión sistemática proviene de una pregunta estructurada y de un protocolo de investigación previo. Colaboración Cochrane es la principal organización que produce y financia revisiones sistemáticas en salud (extraído de Wikipedia).

El sello distintivo de una revisión sistemática es que busca reducir el sesgo en todas las etapas de revisión. Por ello, es importante que cada revisión se realice de manera cuidadosa y con atención a los detalles. Si bien su calidad puede variar, para ser útiles a otros investigadores o a quienes pretenden aplicar sus conclusiones deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Objetivos preestablecidos claramente expuestos con criterios de elegibilidad de estudios a revisar.
- Contar con una metodología explícita y reproducible.
- Realizar una búsqueda sistemática que intente identificar todos los estudios relacionados al tema.
- Evaluación de la validez de los hallazgos de los estudios incluidos.
- Presentación y síntesis sistemática de las características de los hallazgos de los estudios incluidos.

## Recuadro 4. Clasificación de la calidad de la evidencia de las relaciones causales que aportan distintos tipos de estudio

### A. Causas irrefutables

Existen relaciones causa-efecto que se demuestran con la observación. Por ejemplo, la pérdida de bosque por un incendio.

Esta evidencia irrefutable es poco frecuente; antes de aceptarla, hay que tener la seguridad de que ningún otro fenómeno se encuentra involucrado.

### B. Estudios experimentales, metaanálisis y revisiones sistemáticas de la literatura

El metaanálisis es una revisión sistemática de la literatura científica sobre un tema. Consiste en un conjunto de herramientas estadísticas útiles para sintetizar los datos de una colección de estudios. Estas herramientas sirven para combinar los resultados de múltiples estudios, con lo cual se consigue que:

- La precisión y exactitud de las estimaciones puedan mejorarse al utilizar mayor número de datos. Esto, a su vez, puede aumentar la potencia estadística para detectar un efecto.
- La inconsistencia de resultados entre estudios se puede valorar y analizar. Por ejemplo: se valora la heterogeneidad debida al error de muestreo, y si en parte esa heterogeneidad se ve influida por heterogeneidad genuina entre los estudios involucrados.
- Se pueden contrastar hipótesis con respecto a las estimaciones combinadas.
- Se puede prestar atención y analizar el sesgo en publicación (se denomina sesgo en publicación a la tendencia a publicar estudios que obtienen resultados positivos y a no publicar aquellos que obtienen resultados poco valorables o negativos).

Idealmente, los metaanálisis solo deberían incluir los estudios metodológicamente sólidos, tratar de evitar el sesgo de publicación y especialmente el sesgo de agenda, que se presenta cuando la agencia que realiza el metaanálisis tiene intereses de algún tipo en relación con los resultados.

El término metaanálisis, como tal, fue inicialmente aplicado en las ciencias sociales y en psicología. A partir de la década de los ochenta del siglo XX, se comenzó a aplicar de forma creciente en medicina y, en los noventa, se vieron con creciente frecuencia los artículos que describen resultados de metaanálisis en publicaciones médicas. También existen metaanálisis en otros ámbitos, como el ambiental.<sup>14,15</sup>

El estudio experimental es un ensayo caracterizado por la manipulación artificial del factor de estudio por parte del investigador y por la asignación aleatoria de los casos o sujetos en dos grupos, llamados «grupo control» y «grupo experimental».

Algunas ventajas de los estudios experimentales son el mayor control de las posibles alteraciones en los resultados del estudio, ya que la selección aleatoria difumina la acción de las variables que pueden confundir; además, proporcionan evidencia más sólida en la cual basar inferencias causales y eficacia de las intervenciones.

Sus inconvenientes principales son el alto costo y la duración; la existencia de problemas éticos (como privar de una intervención muy probablemente eficaz para aumentar la producción agrícola de una familia en extrema pobreza); la imposibilidad de llegar a conclusiones ante fenómenos de muy baja frecuencia de presentación, o la imposibilidad de la selección aleatoria en fenómenos del ambiente o del comportamiento humano.<sup>16,17</sup>

Por la dificultad de realizarlos y los riesgos que se han señalado, se recomienda recurrir a agencias especializadas en metaanálisis o a entidades académicas de alto prestigio para solicitarles la búsqueda de metaanálisis o estudios experimentales sobre las relaciones causales.

14 Ejemplos del uso de metaanálisis en acuicultura y estudios ambientales disponibles en: <https://gia.org.br/portal/ejemplos-del-uso-de-meta-analisis-en-acuicultura-y-estudios-ambientales/>

15 El Centro Cochrane Iberoamericano (CCIb) es la principal agencia de investigación sistemática en salud para América Latina. Disponible en: <https://es.cochrane.org/es>

16 Aplicación de la metodología de estudio experimental a la telefonía celular. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81632390010>

17 Descripción de un estudio experimental sobre mapas de riesgo de volcanes. Disponible en: [http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2018\\_027.html](http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2018_027.html)

C. **Estudios cuasi experimentales, revisión limitada de la literatura o estudios observacionales de cohortes**

La diferencia entre un estudio experimental y uno cuasiexperimental es que en el segundo la asignación de los casos o sujetos a los grupos de control y experimental no es aleatoria.

Una revisión limitada de la literatura es aquella que no llega a tener los estándares de un metaanálisis o una revisión sistemática de la literatura; por ejemplo, porque no se asegura la calidad de todos los estudios incluidos, o por el empleo limitado de las herramientas estadísticas.

Un estudio observacional de cohortes consiste en el seguimiento, durante un período de tiempo, de un grupo de sujetos que tienen ciertas condiciones en común (haber nacido o haber sido sembrados en el mismo año, pertenecer al mismo grupo cultural o de tipo de bosque), observando si aparece en ellos determinado fenómeno en función de características que no todos presentan (por ejemplo, el hábito de fumar o el uso de distintos fertilizantes).

D. **Estudios observacionales de casos y controles, estudios monográficos, estudios cualitativos representativos**

Los estudios observacionales de casos y controles son de corta duración. Se elige un grupo de sujetos que tienen un problema determinado (casos), y otro en el que dicho problema está ausente (controles). Ambos grupos se comparan con respecto a la frecuencia de exposición previa a un factor de riesgo (factor causal) que se sospecha está relacionado con el problema. Estos estudios muestran asociaciones, pero no demuestran relaciones causales.

E. **Estudios cualitativos no representativos, opiniones de expertos**

Los estudios que no utilizan muestras representativas y todos los métodos que se basan en los conocimientos y opiniones de diversas personas, como los grupos nominales o Delphi, tienen muy poco valor en esta etapa.<sup>18</sup>

c. Fuerza explicativa

**La fuerza explicativa** (también llamada fuerza causal o severidad) mide la cantidad de cambio que una causa indirecta genera sobre una directa o una causa directa sobre el problema, a través de la **proporción de casos que tienen un problema (causa) y presentan el efecto**, como en el siguiente ejemplo de letalidad (proporción de las personas que tienen determinada enfermedad y mueren a causa de ella).

<sup>18</sup> Sin embargo, se emplearán en el paso 6 para jerarquizar las causas. La gran diferencia es que, en ese momento, quienes opinen lo harán con base en toda la información sobre magnitud, evidencia y fuerza explicativa que se les proporcionará de forma sistematizada.

**Tabla 2. Ejemplo de letalidad infantil (< 1 año) por causas**

Causa	Porcentaje de niños y niñas que presentan la causa y mueren <sup>19</sup>
Nacimiento prematuro (28 semanas de embarazo o menos)	63.29
Sepsis	03.96
Malformaciones congénitas	70.00
Asfixia perinatal	59.09
Diarrea	00.39
Neumonía	00.31

Fuente: Tomado de informe de El Salvador

También puede medirse al establecer el cálculo del **riesgo relativo**, es decir, el cociente entre el riesgo de presentar el problema en el grupo que tiene el factor causal y en el grupo que no lo tiene. Por lo tanto, es una medida de asociación, no de evidencia de las relaciones causales. A continuación, se presenta el ejemplo del riesgo relativo de nacer prematuramente si la madre es una niña o adolescente.

**Figura 14. Ejemplo de cadena parcial de causalidad de mortalidad infantil**



- **Paso 6. Identificación de caminos causales críticos y jerarquización de factores causales con magnitud, evidencia y fuerza explicativa**

La elaboración de los modelos conceptuales proporciona al proceso de planificación todos los fenómenos (factores causales, causas o determinantes) cuya modificación significaría cambios en los resultados estratégicos; pero esta información no es suficiente para determinar cómo reorientar la entrega de productos para aumentar la eficacia de las entidades y la calidad del gasto público; ¿por qué?, porque no se conoce la importancia de cada causa en relación con el resultado en el que influye (después habrá que calcular la eficacia y el costo de cada producto).

19 Datos ilustrativos.

a. Caminos causales críticos

Los caminos causales críticos se elaboran a partir de la simbología de «cajas» para representar la magnitud y «flechas» para representar la fuerza explicativa, como se expone en los apartados 2.61 a 2.67 de la Guía conceptual de gestión por resultados.

Existen métodos complementarios para jerarquizar las causas. A continuación se explica uno de ellos, que combina los tres parámetros esenciales de valoración de factores causales (magnitud, evidencia de las relaciones causales y fuerza explicativa).

b. Jerarquización de causas con base en la magnitud, evidencia y fuerza explicativa

La importancia de cada causa se mide a través de tres factores: la magnitud en el terreno (nacional, municipal, comunitario); la evidencia de la relación causal entre una causa indirecta y aquella directa en la que influye o entre la causa directa y el resultado; y la fuerza explicativa o cambio que genera una causa en el nivel superior. Estos conceptos se han explicado en el paso 3.

La medición de los parámetros debe basarse en la información científica y estadística que se recolectó desde el inicio del trabajo de planificación sectorial; sin embargo, no es posible realizar la valoración solo con medios matemáticos porque la información disponible ha sido elaborada con métodos y enfoques diversos; en este sentido, se debe recurrir a la opinión de expertos a quienes se solicita que valoren cada parámetro, para cada causa, a partir de la lectura y análisis de la información que se les proporciona, pidiéndoles que eviten al máximo las opiniones personales.

La escala de valoración que se recomienda consiste en una serie de categorías para estimar los parámetros empleados (magnitud, evidencia y fuerza explicativa). La persona que puntúa debe seleccionar la categoría que le parece más adecuada, de acuerdo con la información que ha recibido, sus conocimientos y experiencia.

Las causas que se van a jerarquizar son las que aparecen en último lugar del modelo conceptual (a las que llamaremos causas últimas), ya que es en este nivel donde se vincula la red de causalidad con los productos que entregan las entidades públicas del sector.

c. Análisis de magnitud, evidencia y fuerza explicativa

Un proceso importante, previo a la jerarquización de las causas, es el análisis de la magnitud, la evidencia y la fuerza explicativa, de acuerdo con lo desarrollado en el paso 5; para este fin se sugiere utilizar la siguiente tabla de análisis que sirve de soporte al panel de expertos.

**Tabla 3. Análisis de magnitud, evidencia y fuerza explicativa**

<b>Problema principal: XXXXXXX</b>
<b>Causa directa X</b>
<p><b>Análisis sobre la magnitud</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Datos estadísticos retrospectivos entre 5 a 10 años nacionales y comparativos con datos internacionales. Considerar ubicación geográfica para territorios a priorizar. Ejemplos: tasa de homicidios, tasa de desempleo, etc.</li> <li>Información de las fuentes, de acuerdo con normas APA.</li> </ul>
<p><b>Análisis de la fuerza explicativa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fragmento del documento consultado donde se fundamenta la relación causa/efecto entre la causa directa analizada y el problema principal.</li> <li>Información del documento consultado, de acuerdo con normas APA.</li> </ul>
<p><b>Clasificar la calidad de la evidencia consultada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Enlistar las evidencias consultadas y categorizarlas según lo estipulado en el recuadro 4.</li> </ul>
<b>Causa última XX (causa indirecta de la causa X)</b>
<p><b>Análisis de la magnitud</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Datos estadísticos retrospectivos entre 5 a 10 años nacionales y comparativos con datos internacionales. Considerar ubicación geográfica para territorios a priorizar. Ejemplos: tasa de homicidios, tasa de desempleo, etc.</li> <li>Información de las fuentes, de acuerdo con normas APA.</li> </ul>
<p><b>Análisis de la fuerza explicativa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fragmento del documento consultado donde se fundamenta la relación causa/efecto entre la causa última analizada y la causa directa.</li> <li>Información del documento consultado, de acuerdo con normas APA.</li> </ul>
<p><b>Clasificar la calidad de la evidencia consultada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Enlistar las evidencias consultadas y categorizarlas según lo estipulado en el recuadro 4.</li> </ul>

Fuente: SEGEPLAN (2021)

También se puede hacer uso de la ficha de presentación de la evidencia encontrada sobre la relación causal del anexo 6.

d. Descripción del proceso de jerarquización de las causas

Este proceso se lleva a cabo cuando se cuenta con el modelo conceptual (paso 3) y se ha recolectado la información sobre la magnitud, evidencia y fuerza explicativa de todas las causas, directas e indirectas (paso 5). A continuación, una forma de organizar el proceso.

**Recuadro 5. Posible proceso de jerarquización de las causas**

<b>Responsable: SEGEPLAN</b>	
<b>1</b>	<b>Síntesis de las causas en dos niveles: directas y últimas.</b> Como se presentó en la figura 14.
<b>2</b>	<b>Sistematización de la información</b> sobre magnitud, evidencia y fuerza explicativa de las causas, de forma que sea fácil y claramente comprensible. Según tabla 3.
<b>3</b>	<b>Decisión sobre el método a emplear.</b> Las causas se puntúan en un formulario en el cual los participantes, después de haber leído la información pertinente, evalúan cada parámetro para cada causa en una escala de valoración cualitativa o escala de Likert (gráfico 18). El trabajo de llenado de los formularios es individual y conviene que no haya interacción entre los participantes para que no se influyan entre sí. Puede hacerse a distancia o en forma presencial. La ventaja de hacerlo a distancia es la facilidad y el bajo costo de la organización. La ventaja de convocar y reunir a los participantes es la rapidez de la obtención de las respuestas; además, pueden acudir más participantes si se da relevancia al acto.
<b>4</b>	<b>Selección de los participantes en la puntuación de las causas.</b> Este equipo puede ser muy grande –lo que aumentará la confiabilidad de la jerarquización– porque el trabajo que se va a realizar será individual y la complejidad del procesamiento no aumenta mucho con el número de participantes. <sup>20</sup> Los criterios principales para seleccionarlos son sus conocimientos y experiencia en el resultado estratégico y en sus causas. Hay que evitar a las personas con intereses o prejuicios que pueden ir en contra de su objetividad. Es muy recomendable que participen la academia y personas de la sociedad civil y del sector privado que cumplan los criterios de conocimientos, experiencia y objetividad.
<b>5</b>	<b>Invitación</b> por correo electrónico a las personas que se espera integren el equipo de puntuación. De ser posible, enviada por una autoridad de alto nivel y acompañada de una explicación sobre la planificación estratégica sectorial con enfoque de GpR, la importancia de este paso y cómo se jerarquizarán las causas.
<b>6</b>	<b>Recepción de las respuestas</b> a la invitación y valoración de la necesidad de invitar a más personas.

<sup>20</sup> El procesamiento de datos sobre jerarquización de causas –como el de productos, que se explica más adelante– puede hacerse con Excel o con aplicaciones disponibles de forma gratuita en internet mientras no se disponga de un reporte del sistema de información que lo haga automáticamente.



<b>7</b>	En función del método elegido se enviarán los formularios y la información sobre magnitud, evidencia y fuerza explicativa, o solo se enviará la información sobre magnitud, evidencia y fuerza explicativa y se preparará la sesión de puntuación.
<b>8</b>	<b>Recolección de los cuestionarios</b> por parte de SEGEPLAN. Si se empleó el método a distancia y cuando finalizó el plazo de entrega hay pocas respuestas, puede hacerse un recordatorio de la importancia del proceso y dar unos días más para responder.
<b>9</b>	SEGEPLAN <b>procesará las puntuaciones</b> (el proceso de puntuación se explica más abajo) y <b>preparará la lista jerárquica</b> , así como otros reportes con información interesante que se haya derivado de este ejercicio.

## Procesamiento de las puntuaciones de las causas

Introducir una escala cualitativa de valoración es necesario –como se ha explicado al inicio de este paso– pero tiene el riesgo de que quienes puntúen utilicen, además de criterios objetivos, sus creencias o sus intereses. De esa cuenta, es necesario insistir en seleccionar cuidadosamente al equipo de puntuación en función de sus conocimientos, experiencia, objetividad y ecuanimidad, para reducir al mínimo este riesgo. Se propone emplear una escala de 5 valores para cada parámetro, como la que se presenta a continuación.

**Tabla 4. Valores de la magnitud, evidencia y fuerza explicativa en la escala de valoración cualitativa o escala de Likert**

La <b>magnitud</b> puede valorarse por a) la «cantidad» de causa presente en el país o, en caso de no tener información nacional, en países similares; b) su frecuencia de presentación; c) por ambas.	<b>Evidencia</b> de la relación causal entre una causa y la del nivel superior a la que contribuye.	La <b>fuerza explicativa</b> mide la cantidad de cambio que una causa indirecta genera sobre una directa o una causa directa sobre el problema.
<b>5: Muy alta</b>	<b>5:</b> La relación causa-efecto es irrefutable. Existe evidencia científica de la relación causa-efecto basada en metaanálisis o en un número suficiente de estudios experimentales realizados en contextos y condiciones directamente aplicables al país, población o territorio de estudio.	<b>5:</b> Siempre produce cambios importantes en la causa de nivel superior.
<b>4: Alta</b>	<b>4:</b> Existe evidencia científica de la relación causa-efecto basada en metaanálisis o en un número suficiente de estudios experimentales, realizados en contextos y condiciones distintos del país, población o territorio de estudio. Se cuenta con estudios de cohortes realizados en contextos aplicables al país.	<b>4:</b> Con frecuencia produce cambios importantes en la causa de nivel superior.

<b>3: Moderada</b>	<b>3:</b> Existen estadísticas y/o estudios observacionales de casos y controles, nacionales o aplicables al país, población o territorio de estudio, que sugieren que hay relación causa-efecto.	<b>3:</b> Con frecuencia produce cambios moderados en la causa de nivel superior.
<b>2: Baja</b>	<b>2:</b> Existen estadísticas y/o estudios observacionales, realizados en contextos distintos al del país, población o territorio de estudio, que sugieren que hay relación causa-efecto.	<b>2:</b> Raramente produce cambios importantes en la causa de nivel superior.
<b>1: Muy baja</b>	<b>1:</b> Hay opiniones de expertos que afirman que existe una relación causa-efecto.	<b>1:</b> Produce cambios leves en la causa de nivel superior.
<b>0: Sin evidencia</b>	<b>0:</b> No se dispone de evidencia.	<b>0:</b> No produce cambios en la causa de nivel superior.

Fuente: SEGEPLAN (2020)

Una vez valoradas todas las causas directas e indirectas de primero y segundo nivel, aplicando un sencillo método aritmético se calculará el valor de cada causa y, relacionando el valor de las causas directas con las indirectas, se valorará y ordenará jerárquicamente las últimas causas de la red (las que no son efecto de otra), que son aquellas sobre las que se medirá el efecto del producto, como se explica en el siguiente recuadro.

## Recuadro 6. Proceso de cálculo del factor de jerarquización de las causas

La fórmula básica para la jerarquización de factores causales es la multiplicación de la magnitud por la suma de la evidencia y la fuerza explicativa:

$FJC = MC * (EC + FC)$  donde:

FJC = Factor de jerarquización de la causa

MC = Magnitud de la causa

EC = Evidencia de la causa

FC = Fuerza explicativa de la causa

Para la jerarquización del conjunto del modelo conceptual se reducen los niveles de causas a 2: directas y últimas. Se llama causa última a la que no es efecto de ninguna otra. Si la causa última es una causa directa, se repetirá en el nivel de causa última.

El factor de jerarquización de las causas últimas se calculará con la siguiente fórmula, que desarrolla un proceso de ponderación de las calificaciones de la causa directa con la causa última:

$FJCu = MCd * MCu * ((ECd * ECu) + (FCd * FCu))$  donde:

FJCu = Factor de jerarquización de la causa última

MCd = Magnitud de la causa directa

MCu = Magnitud de la causa última

ECd = Evidencia de la causa directa

ECu = Evidencia de la causa última

FCd = Fuerza explicativa de la causa directa

FCu = Fuerza explicativa de la causa última

Para el caso en el que la causa última es una causa directa, como se menciona en el primer párrafo de este recuadro, los valores de la magnitud, evidencia y fuerza explicativa se repiten y el cálculo sería el siguiente:

$FJCu = MCd * MCd * ((ECd * ECd) + (FCd * FCd))$

Cuando una causa última influye en dos causas directas, se suman ambos valores.

Si no hay evidencia de la relación causal ni datos sobre la fuerza explicativa de la causa directa o última, el resultado será cero y la causa se eliminará o se encargará a la entidad responsable que mejore la información.

### • Paso 7. Valoración transversal de las causas

Al contar con los modelos explicativos de los resultados estratégicos del sector ya valorados, se revisarán las causas para descartar las que incidan en varios problemas o se repitan en varios resultados; este ejercicio hay que hacerlo con el modelo explicativo completo. Para valorar una causa que aparece en varios problemas de desarrollo bastará con sumar el factor de jerarquización que alcanzado en cada uno de esos problemas. Esto será de gran utilidad para determinar los programas a implementar, que se explican a partir del paso 12, y fortalecer la priorización de los productos.

- **Paso 8. Identificación de los productos costo-eficaces para abordar las causas del problema de desarrollo**

La identificación de productos<sup>21</sup> costo-eficaces es un trabajo que hace cada institución o entidad bajo la conducción del ente coordinador del PES; en la Guía conceptual de gestión por resultados, se desarrolla en el modelo prescriptivo.

Una buena definición de los productos tiene importancia fundamental en los procesos clave del Estado porque influye decisivamente en:

- La orientación del quehacer y del gasto de la administración pública hacia el logro de las prioridades nacionales
- La elaboración de presupuestos por resultados
- La definición de metas realistas de resultados, a partir de planes y presupuestos basados en productos costo-eficaces
- La organización de los procesos de producción y entrega de las instituciones en función de una provisión eficiente de productos de calidad

Los productos (como los factores causales y resultados) requieren la definición de **qué** (el producto), **quiénes** (población objetivo), **dónde** (territorio donde se halla la población objetivo) y, al finalizar el proceso de planificación, **cuántos** productos se van a entregar y en qué periodo de tiempo (**cuándo**). Además, hay que determinar el **cómo**; es decir, los insumos y su transformación, el perfil de los profesionales que los producen y entregan, el lugar y el momento oportuno para su entrega. Todos estos elementos se describen en la «receta» o «estándar» del producto.

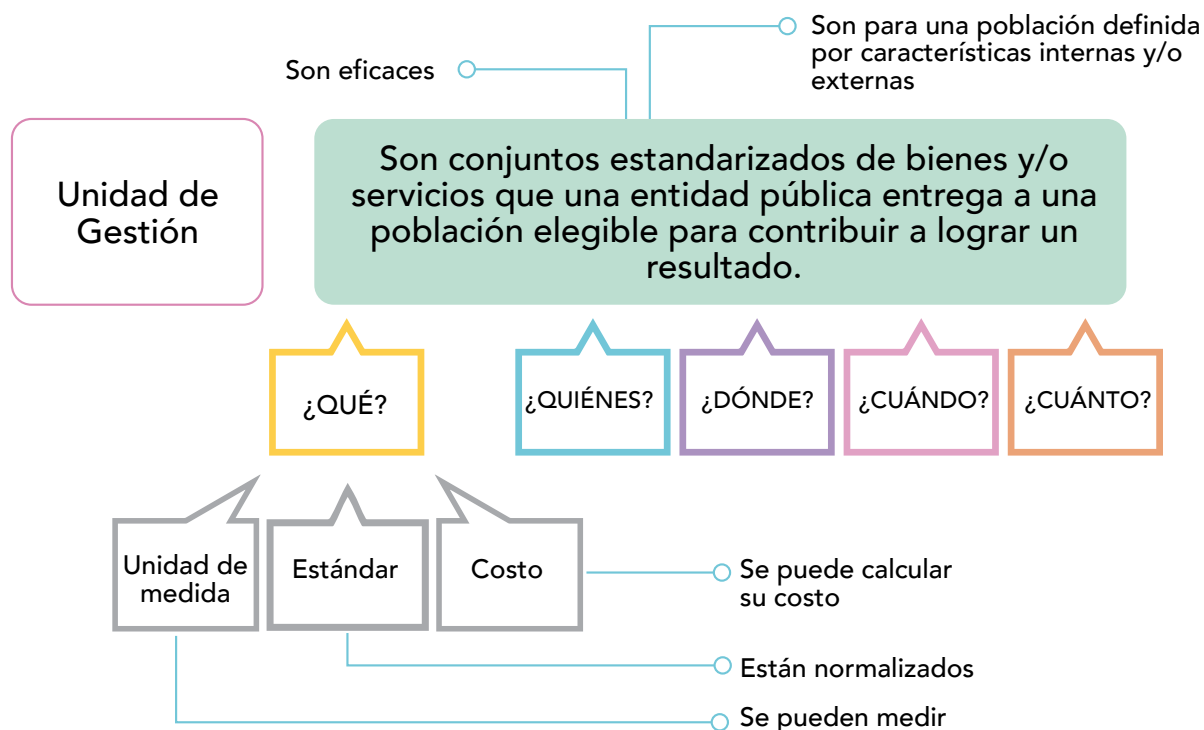
Se estandarizan a través de sus acciones, estableciendo los insumos. Este estándar tiene que garantizar la eficacia, así como permitir el control y seguimiento de la calidad técnica del producto. También se calcula el costo del producto, que es esencial para la priorización.

El siguiente gráfico resume los elementos indispensables de un producto y las cualidades con que debe contar:

---

<sup>21</sup> En GpR aplicada a la administración pública, un producto es un conjunto estandarizado de bienes y servicios terminales que una entidad pública entrega a la población, a otras instituciones o al ambiente para contribuir al logro de un resultado (puede ser estratégico, institucional u otro).

**Figura 15. Elementos necesarios para definir correctamente un producto y sus cualidades esenciales**

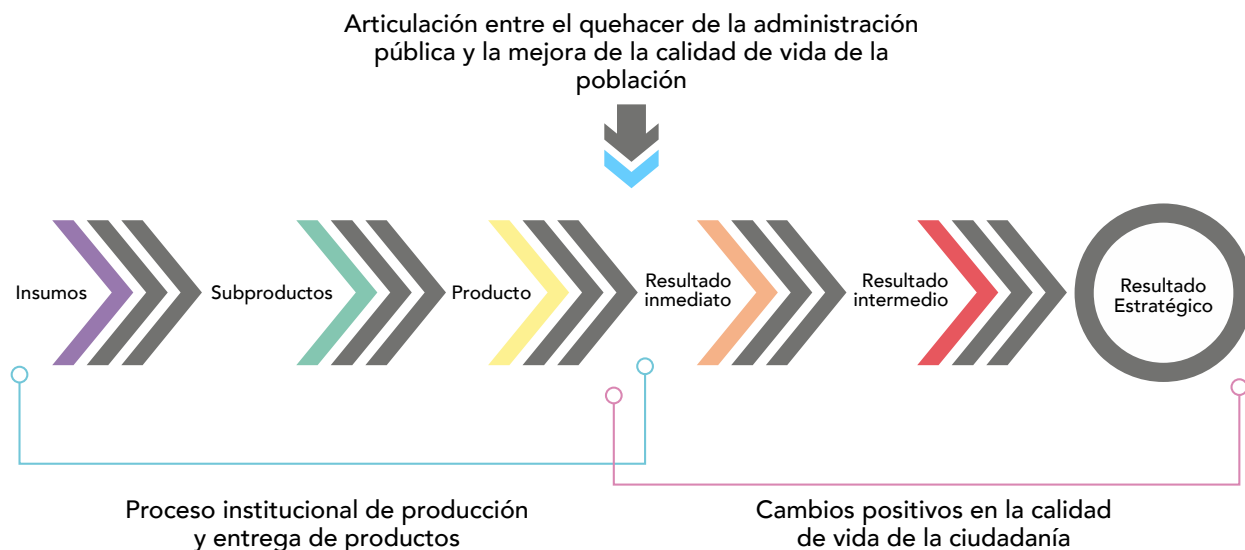


Para que las instituciones se aseguren de que sus productos están bien definidos es de gran utilidad revisarlos de acuerdo con los siguientes 10 criterios:

1. Los productos son concretos, sean o no tangibles. Siempre puede describirse qué es un producto empezando la frase con el sustantivo o sustantivos que mejor lo definen.
2. Los productos deben contar con una unidad de medida relacionada con la población beneficiaria.
3. Los productos tienen eficacia demostrada para cambiar el resultado al que contribuyen.
4. Los productos están estandarizados. El estándar es la suma de los estándares de sus acciones.
5. Es posible calcular el costo unitario de los productos mediante el cálculo del costo de los insumos empleados en sus acciones.
6. Los productos y todas sus acciones son producidos y entregados por una sola institución; la mayoría de las veces, son entregados por una unidad de gestión específica.

7. Los productos están dirigidos a una población bien caracterizada, que es la que cambiará positivamente al recibir el producto.
8. Esta población se encuentra ubicada en uno o varios territorios bien delimitados.
9. Los productos tienen mayor valor añadido que el conjunto de los insumos empleados en su producción.
10. Pueden unirse varios productos en uno solo, siempre que la población beneficiaria y la unidad de gestión que entrega sean las mismas. En estos casos la institución podrá optar por añadir al nombre del producto los adjetivos «integral» o «integrado» (ver la ampliación de producto integral o integrado).

**Figura 16. Función del producto en la cadena de resultados**



Si se aplica el propósito de la GpR, «Añadir valor a la administración pública para la ciudadanía», se evidencia que un producto adquiere valor cuando es entregado al grupo de población objetivo (quiénes) en las condiciones previamente definidas, porque la producción, en sí, no añade valor para la ciudadanía. Además, es necesario establecer otros elementos importantes:

a. Unidad de medida

Para saber la cantidad de productos que se entregan y valorar su efecto, se requiere determinar una unidad de medida, que tiene gran relevancia para la comprensión del efecto del producto y para la elaboración de indicadores y debe, además, estar relacionada con el resultado que se espera obtener (en general, un resultado inmediato).

En líneas generales, hay que evitar que las unidades de medida sean «documento», «informe» o «evento» y otras igualmente inespecíficas, dejándolas para aquellos casos en que el producto es efectivamente un informe o documento inclasificable de otra manera.<sup>22</sup>

Si se contrata la entrega de productos del sector no gubernamental, se medirá con la unidad de medida del producto objeto de contratación; por ejemplo, en un contrato para entregar clases de educación primaria se utilizará la unidad de medida «persona», o en un contrato para extracción de minerales se empleará la «tonelada métrica». Si la entrega del producto es a colectivos, la unidad de medida se referirá a los miembros del colectivo; por ejemplo, empresas, cooperativas, familias.

En la siguiente tabla se muestran algunos productos y las unidades de medida que podrían emplearse.

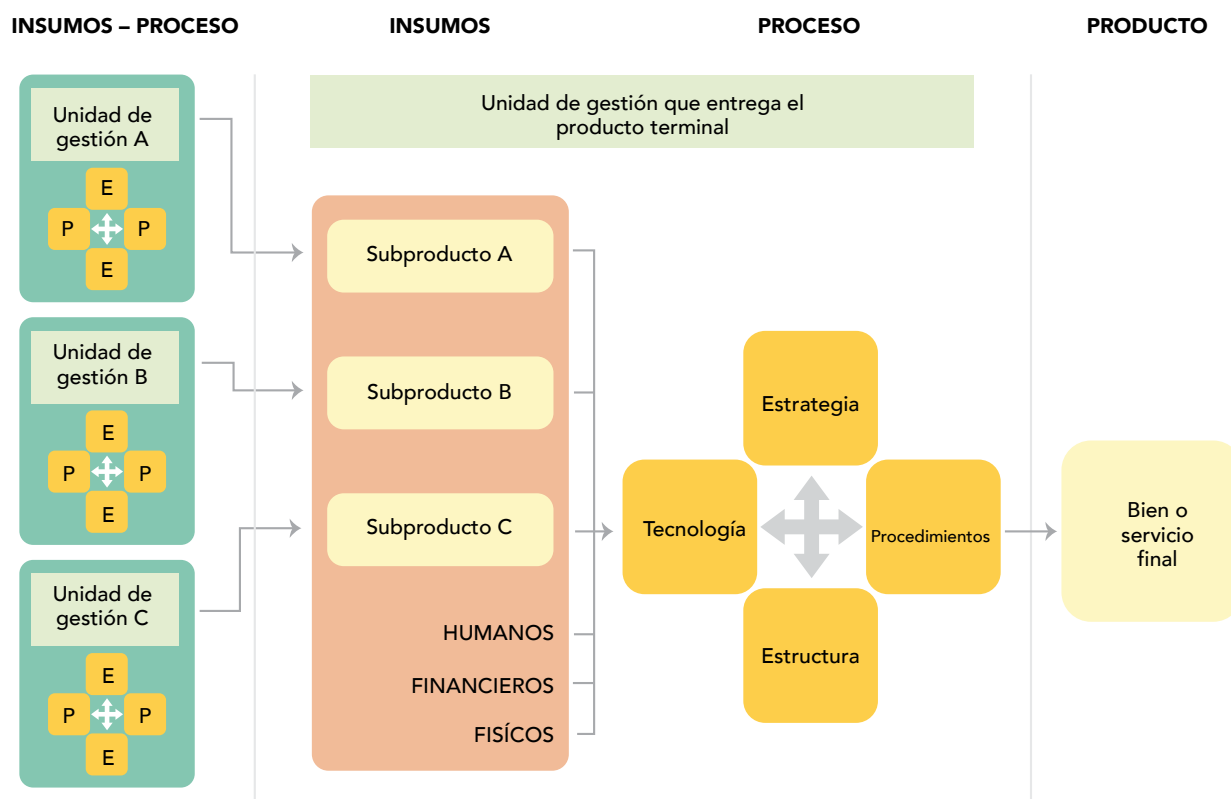
**Tabla 5. Ejemplos de productos y unidad de medida recomendada**

Producto	Unidad de medida
Vacunación completa del menor de un año	Persona
Capacitación sobre preparación de alimentos a madres de menores de 24 meses	Persona
Reforestación de áreas protegidas con especies autóctonas	Hectárea
Recolección y tratamiento de desechos sólidos	Tonelada métrica
Patrullaje para prevención de delitos contra la propiedad	Patrullaje
Matriculación de niños y niñas en primer grado de primaria	Persona
Construcción de caminos vecinales	Km
Inspección de empresas	Empresa
Cierre de empresas contaminantes	Empresa
Contrato con empresa extractora de petróleo	Barril de petróleo

Para escribir sobre un producto se debe iniciar con el sustantivo que mejor lo define. De esta forma se evita que, al leer, pueda confundirse con un resultado, como se observa en la figura siguiente:

<sup>22</sup> Numerosos productos que utilizan como unidad de medida «informe» o «producto» podrían emplear otros términos más precisos y que darían más información, como certificación, evaluación, estudio, reporte de seguimiento, entre otros.

Figura 17. Esquema de cadena de producción (producto y subproductos)



No hay que confundir los subproductos con aquellos elementos que componen el producto y que hay que entregar para que este sea eficaz; todos los subproductos de un producto son generados en la misma entidad o institución que lo produce y entrega; pueden ser producidos por una sola dependencia o por varias.

b. Productos integrales o integrados (productos que contienen varios elementos eficaces por sí mismos)

En ocasiones, conviene agrupar varios productos que puedan contribuir a resolver una o varias causas de uno o varios resultados; esta agrupación será útil si aumenta la eficacia (cuando los productos son para la misma causa); si reduce costos (insumos compartidos por varios de los productos) o si mejora las condiciones de entrega (varios productos entregados simultáneamente a la misma persona u otro individuo de la población elegible).

Los requisitos indispensables son:

- ▶ Que todos esos productos sean para la misma población.
- ▶ Los entregue la misma unidad de gestión.



En la tabla siguiente se presentan ejemplos de agrupación de productos:

**Tabla 6. Productos que agrupan varios elementos eficaces para la misma población**

Producto integral	Acciones/ subproductos	Número de entregas anuales
Atención integral a la mujer de 15 a 49 años durante el período de preconcepción	Inscripción en el padrón	1
	Control de salud	1
	Vacunación	En función de si estaba previamente vacunada (promedio 0.7).
	Entrega de ácido fólico	6
	Consejería sobre planificación familiar y entrega de anticonceptivos	En función del tipo de anticoncepción elegido (promedio 3)
Atención integral al parto	Fortalecimiento de los comités de apoyo de salud materna y neonatal	6
	Estancia parto en casa materna	1.15 días en promedio
	Referencia para la atención institucional del parto	1
Atención integral al escolar y al adolescente (9 a 18 años)	Control de salud escolar	1
	Suplementación con hierro de 9 a 12 años	2. Promedio para el conjunto de adolescentes 1
	Vacunación	Según calendario de vacunación
	Consejería al adolescente	Promedio 2
Atención integral al adulto y adulto mayor	Control y pesquisa de cáncer, diabetes y factores de riesgo cardiovascular	1
Atención integral al adulto y adulto mayor con diabetes durante el primer año después de la detección	Historia clínica, exploración general y específica y selección del método de tratamiento	1
	Consejería sobre nutrición, ejercicio e higiene	3
	Seguimiento y entrega de medicamento	6

Fuente: SEGEPLAN (2020)

c. Cadena de producción interinstitucional y clasificación de productos según la población elegible

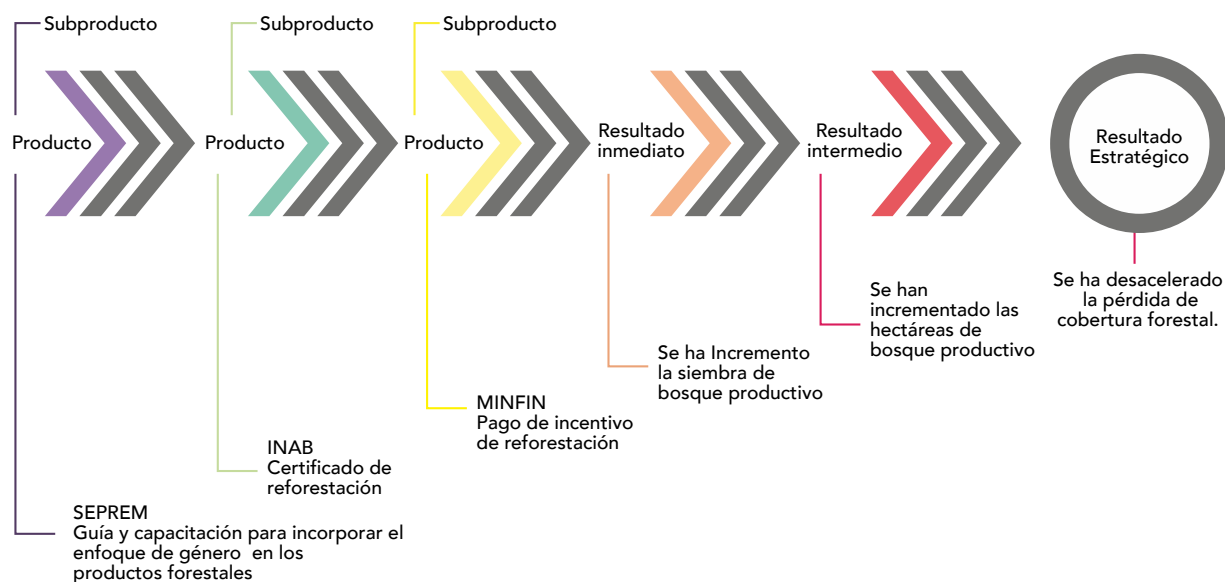
En algunos casos, puede necesitarse una cadena de varios productos (entregados por distintas instituciones o entidades) para llegar a entregar, a la población elegible, el que incida en el resultado. Estos eslabones serán productos que una institución entrega a otra y pueden denominarse **productos institucionales**; el que es entregado a la población elegible será el **producto final**.

Cuando un producto final contribuye a lograr un resultado estratégico de gobierno, se denomina **producto estratégico**; constituye la respuesta a **¿cómo** pretende la administración pública lograr las metas a las que se ha comprometido?

En una administración pública eficiente y eficaz, con alto grado de desarrollo de la GpR, la mayoría de los recursos públicos invertidos se emplearán en la producción y entrega de los productos estratégicos para, así, lograr los resultados de desarrollo y de aquellos que forman parte de la cadena de producción interinstitucional.

Además del gobierno central, pueden estar involucradas en la entrega del producto las instancias públicas territoriales (las municipalidades o el CODEDE, por ejemplo),<sup>23</sup> como se refleja en el gráfico siguiente:

**Figura 18. Cadenas de producción interinstitucional**



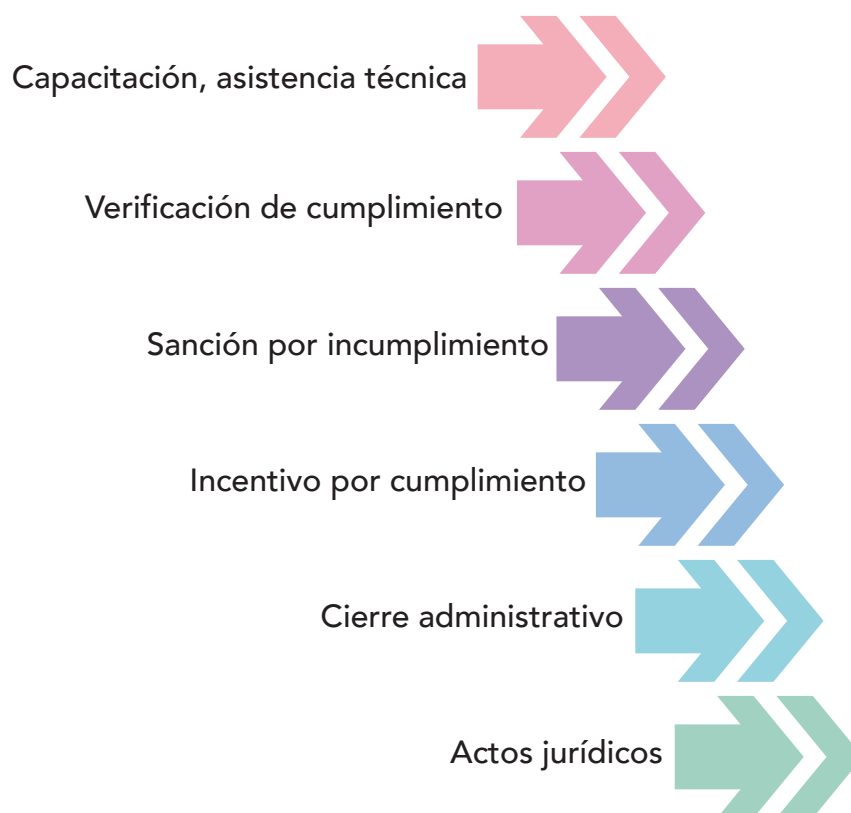
<sup>23</sup> También puede estar involucrado el sector no gubernamental o el privado por contrato, convenio u otra forma de relación con la administración pública. En este caso no se establece un nuevo eslabón, ya que se está planificando lo que tiene que hacer la administración pública. La unidad de medida del producto «contrato» será el mismo que el del producto que va a entregar el sector no gubernamental o privado, como se ha explicado en el apartado sobre unidad de medida.

Sin embargo, dado que el Gobierno refleja en el presupuesto los productos que son de su competencia y a los que puede asignar presupuesto, la cadena de productos se limitará a los que entregan las entidades del gobierno central (incluyendo a entidades autónomas y descentralizadas) y se denominará producto final al que se entrega a la municipalidad. Las municipalidades establecerán sus propias cadenas, aunque habrá que asegurar la coordinación y la oportunidad de la entrega.

d. Productos para que los entes rectores ejerzan la regulación

Las instituciones rectoras necesitan desarrollar los productos que permitan ejercer este rol de manera efectiva. Esto tiene que ver con hacer cumplir las normas, que pueden ser varias, como se muestra a continuación:

**Figura 19. Cascada de productos para ejercer el rol rector**



El requisito para ejercer la rectoría es contar con la base legal para hacerlo, pero las leyes o normas no son productos en sí: estos son las acciones que el ente rector lleva a cabo para vigilar si se cumple con su mandato.

En el gráfico se ve en primer lugar un producto de difusión de la norma, es posible que haya que capacitar y dar asistencia técnica a quienes tienen que cumplirla; esta sensibilización puede consistir en un periodo inicial, con mucha información sobre el tema, pero todavía

sin penalizaciones, para que la población conozca el tema y se prepare. Una vez esté vigente, la institución rectora tiene que verificar que se cumpla mediante inspecciones, auditorías u otros medios.

De no concretarse el cumplimiento, puede darse un periodo para rectificación o directamente multar al incumplidor. Si se cumple, será de utilidad dar un incentivo de tipo económico u otro que se considere adecuado.

e. Codificación de productos

Es función de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) codificar los productos, incluyendo el resultado y la institución. La planificación debería adoptar esta codificación y añadir los otros dos niveles de resultados.

• **Paso 9. Parámetros para la priorización de los productos**

Además del valor jerárquico de las causas sobre las que incide el producto, otros factores tienen importancia para decidir el orden de prioridad de los productos; especialmente su eficacia, la evidencia y el costo; también, pueden incluirse en la priorización elementos como la fase del problema en que incide, el impacto ambiental o la aplicación de los enfoques de equidad. Es por ello que se deben considerar los aspectos siguientes:

a. Eficacia de los productos

Se debe valorar la eficacia del producto para resolver la causa y la evidencia de esta eficacia; este ejercicio se realiza de manera similar al proceso de valoración de la fuerza explicativa y la evidencia en los factores causales en el paso 5. Derivado de esto, se presenta en el recuadro siguiente el proceso de selección de productos costo-eficaces: Recuadro 7. Proceso de selección de productos costo-eficaces

## Recuadro 7. Proceso de selección de productos costo-eficaces

Responsable: Ente coordinador, junto con las direcciones sustantivas involucradas en la producción y entrega de productos para el resultado estratégico.

1. Investigación y sistematización de la información sobre:

- Mandato institucional
- Evidencia de la eficacia de los productos
- Producción actual de la institución y posibilidades de incremento con la capacidad instalada

2. Identificación de:

- a) Aquellos productos de reconocida eficacia para abordar los factores causales del resultado que la institución está entregando y de la población que se puede beneficiar de su recepción (población objetivo);
- b) Los productos que produce, pero no cuentan con evidencia de su eficacia con el objeto de planificar cambios en la producción y hacer más eficiente el uso de los recursos;
- c) Los productos que son más eficaces (o igual de eficaces, pero de menor costo), pero no se están entregando. En este caso, la institución investigará por qué no se están entregando y definirá: i) si hay que incorporar estos productos en la producción institucional; ii) si es posible iniciar la producción y entrega de inmediato o se requiere desarrollar capacidades (sean de infraestructura, equipo, tecnología o formación de los recursos humanos). Se identificará también a la población objetivo y, cuando se inicie su entrega, a la población elegible.

Si los productos del apartado c) pueden ser entregados inmediatamente, se incluirán en el modelo lógico del programa y su entrega se programará en el siguiente ejercicio de planificación y presupuesto anual. Si se requiere desarrollar capacidades, se prepararán los proyectos necesarios, tal como se explica en el paso 15.

Estos nuevos productos pueden ser adicionales o sustitutivos de los que se están entregando. Si sustituyen a un producto que se entrega en la actualidad, se diseñará el proceso para reducir o eliminar la entrega de este último.

Otro parámetro esencial para valorar los productos es su costo, el cual podrá calcularse una vez esté elaborada la receta o estándar del producto. A continuación, se refieren de manera muy breve dos elementos indispensables para priorizar los productos.

### ► Estandarización de los productos y cálculo del costo unitario

La estandarización consiste en definir con precisión todas las acciones requeridas para entregar el producto y los insumos que se emplean en cada acción.

Una vez elaborado el estándar, es posible calcular el costo unitario directo de los productos a partir de los precios de mercado de los insumos, las tablas de depreciación de los equipos y el costo del tiempo del personal, incluyendo todas las partidas a cargo de la administración pública.

► Otros parámetros para la valoración de los productos

1. El momento en que el producto actúa sobre el factor causal: a) antes de que aparezca (prevención); b) en sus inicios (control); c) cuando el factor causal está entendido (combate)
2. El impacto del producto sobre el ambiente
3. La aplicación de los enfoques de equidad

b. Dimensiones de los productos que hay que seguir e indicadores para medir la entrega de productos

Para el análisis de los productos se necesita más de un indicador. En primer lugar, habrá que medir la cantidad de producto entregado en relación con la cantidad programada (desempeño) y la cobertura (cuántas personas de la población objetivo lo han recibido).

Por ejemplo, si una institución entrega un producto para el tratamiento de desechos sólidos, es importante establecer qué porcentaje de los desechos sólidos que genera el municipio, la cuenca, entre otros aspectos a considerar, recibe el tratamiento. Si se determina que solo se trata adecuadamente el 5% de los desechos sólidos generados (es decir, de la población objetivo), será evidente que esta cobertura no contribuirá de manera efectiva a la solución del problema de contaminación, de modo que habrá que entregar más productos o buscar opciones complementarias.

Además de la cobertura se necesita medir: a) la calidad técnica, entendida como el cumplimiento del estándar definido para el producto; b) la eficiencia, que se mide comparando el costo unitario real de la entrega de los productos, al final del periodo, con el costo unitario calculado; c) la pertinencia (si se entregó a la población elegible). En ocasiones hay que medir también si el producto se entregó oportunamente, porque el momento de la entrega es importante para el logro del resultado (como sucede con los productos vinculados con el ciclo agrícola o la edad de las personas). Es necesario, establecer indicadores para medir la pertinencia cultural de los productos; en la tabla siguiente se presentan ejemplos de dimensiones e indicadores para la entrega de productos:

**Tabla 7. Dimensiones e indicadores para el seguimiento de la entrega de productos**

	Dimensión	Fórmula
	Eficacia	$(\text{Población que ha recibido el producto y presenta el efecto esperado} / \text{Población que ha recibido el producto}) * k$
	Cobertura	$(\text{Población que recibe el producto} / \text{Población objetivo}) * k$
	Desempeño	$(\text{Productos entregados} / \text{Productos programados para entregar}) * k$

	Eficiencia	(Costo de la entrega de los productos/productos entregados) /Costo unitario
Calidad	Calidad técnica	(Productos entregados que cumplieron el estándar/ Productos entregados) *k Es conveniente establecer varios niveles de calidad en función del cumplimiento del estándar
	Oportunidad	(Productos entregados a tiempo/Productos entregados) *k
	Pertinencia	(Productos entregados a la población elegible /productos entregados) *k
	Pertinencia cultural	A definir en función del método empleado para obtener la información
	Pertinencia de género	A definir en función del método empleado para obtener la información
	Sostenibilidad ambiental	A definir en función del método empleado para obtener la información
	Calidad percibida	A definir en función del método empleado para obtener la información

Fuente: SEGEPLAN (2020)

Luego de terminar los pasos 8 y 9, el conjunto de las instituciones involucradas en el problema de desarrollo compartirá el trabajo realizado.

### • Paso 10. Priorización de los productos

La finalidad de la priorización es proporcionar a los responsables de tomar las decisiones sobre la asignación de recursos una información analizada, sistematizada y valorada de los productos. En caso de existir una cadena de producción interinstitucional, únicamente se priorizan los productos finales. A continuación, se describen los parámetros que pueden emplearse:

- El punto de partida de la priorización de productos es el valor que obtuvieron en el proceso de jerarquización explicado en el paso 6.
- Otros parámetros indispensables son:
  - ▶ La eficacia del producto para resolver la causa
  - ▶ La evidencia de esta eficacia
  - ▶ El costo del producto
- De manera opcional –si se dispone de la información– se pueden incluir otros parámetros, teniendo en cuenta que el proceso de priorización no sea más complicado. Algunos de estos parámetros pueden ser:
  - ▶ El impacto ambiental de la entrega del producto
  - ▶ La inclusión de los enfoques de equidad
  - ▶ El momento de actuación sobre el factor causal (antes de que aparezca la causa, en las etapas iniciales del efecto de la causa, o cuando el efecto ya está establecido)

El proceso de priorización incluye, como la jerarquización de las causas, un elemento subjetivo que aparece en el momento de la puntuación. Por otra parte, es un proceso de importancia política, ya que puede afectar intereses vinculados con la entrega de productos.

La priorización de los productos debe hacerse de forma conjunta con las instituciones que contribuyen al resultado estratégico, bajo la conducción de la institución líder del programa. También debe revisarse todos los años al hacer el ajuste del POM o, en su defecto, al hacer el POA y el presupuesto anual, utilizando oportunamente la información que se haya producido en el seguimiento y evaluación de los programas y las propuestas de incorporación de nuevos productos más eficaces o de menor costo. **Es sumamente importante tenerla en cuenta cuando hay situaciones de incremento o decremento del presupuesto.** En el recuadro siguiente se presenta el proceso de priorización de productos costo-efectivos:

### Recuadro 8. Proceso de priorización de productos costo-efectivos

1	<b>Jerarquización de las causas (realizada en la causa 6)</b>
2	Búsqueda de información sobre la <b>eficacia y la evidencia de la eficacia</b> del producto. Nacional e internacional.
3	Solicitar a las entidades el <b>estándar o receta y el costo del producto.</b>
4	<b>Decidir si se emplean parámetros opcionales</b> como impacto ambiental, inclusión de enfoques de equidad o momento de actuación del producto (preventivo, resolutivo del factor causal o paliativo de los efectos de la causa).
5	<b>Decisión sobre el método a emplear.</b> La recolección de la información tiene que hacerse mediante un formulario en el que los participantes, después de haber leído la información pertinente, puntúen cada parámetro para cada producto en una escala de valoración como la que se explicó en el paso 6, jerarquización de causas. Este formulario será preparado por SEGEPLAN.  El llenado de los formularios puede hacerse a distancia o en forma presencial. La ventaja de hacerlo a distancia es la facilidad y el bajo costo de la organización. La ventaja de convocar y reunir a los participantes es la rapidez de la obtención de las respuestas y que, probablemente, llegará una proporción más alta de los convocados, especialmente si los recibe alguna autoridad que respalde el proceso.
6	<b>Selección de los participantes en la puntuación de los productos.</b> Este equipo puede ser grande –lo que incrementa la confiabilidad de la priorización– porque el trabajo que va a realizar será individual y el procesamiento de los datos es rápido. Los criterios principales para seleccionar a los participantes son sus conocimientos y experiencia en las causas sobre las que incide el producto y sobre los mismos productos. Hay que evitar incluir a personas con intereses o prejuicios que pueden ir en contra de su objetividad a la hora de puntuar. Es recomendable que participen la academia y sectores de la sociedad civil y del sector privado que cumplan los criterios anteriores.



<b>7</b>	<b>Invitación</b> por correo electrónico a las personas que se espera que formen parte del equipo. De ser posible, enviada por una autoridad de alto nivel y acompañada de una explicación del enfoque de GpR, la planificación estratégica con enfoque de GpR, la importancia de la priorización y cómo se va a llevar a cabo.
<b>8</b>	<b>Recepción de las respuestas</b> a la invitación e invitación a más personas si se considera necesario.
<b>9</b>	En función del <b>método elegido se enviará la información sobre eficacia, evidencia de la eficacia, costo y otros parámetros</b> que entren en la priorización de productos y los formularios o solo se enviará la información y se preparará la sesión de puntuación en que se emplearán los formularios.
<b>10</b>	<b>Procesamiento de los formularios</b> (el proceso de puntuación se explica más abajo). SEGEPLAN procesará los formularios y <b>preparará la lista priorizada</b> , así como otros reportes con información interesante que se haya derivado de este ejercicio.

Una vez puntuados los productos se preparará la herramienta de priorización con los valores obtenidos en los parámetros y el valor del factor de jerarquización de la causa sobre la que incide el producto. El factor de priorización de los productos se calculará mediante la siguiente fórmula:

**FPP = FJC \* Ef \* (Ev+C+A+I+M) donde:**

- FPP = factor de priorización de productos
- FJC = factor de jerarquización de causas
- Ef = eficacia del producto
- Ev = evidencia de la eficacia del producto
- C = costo del producto
- A = impacto ambiental
- I = enfoques de igualdad
- M = momento de actuación de las causas

Cuando un producto incida sobre más de una causa, el factor de priorización del producto será la suma de los valores obtenidos en cada causa. Si la eficacia de un producto es desconocida, el resultado será cero y el producto se eliminará o se encargará a la entidad responsable de mejorar la información.

Tabla 8. Priorización de productos

Código del producto <sup>24</sup>	Institución	Nombre del producto	Factor de jerarquización de las causas	Eficacia	Evidencia de la eficacia	Costo	Impacto ambiental	Enfoques de equidad	Momento de actuación	Prioridad

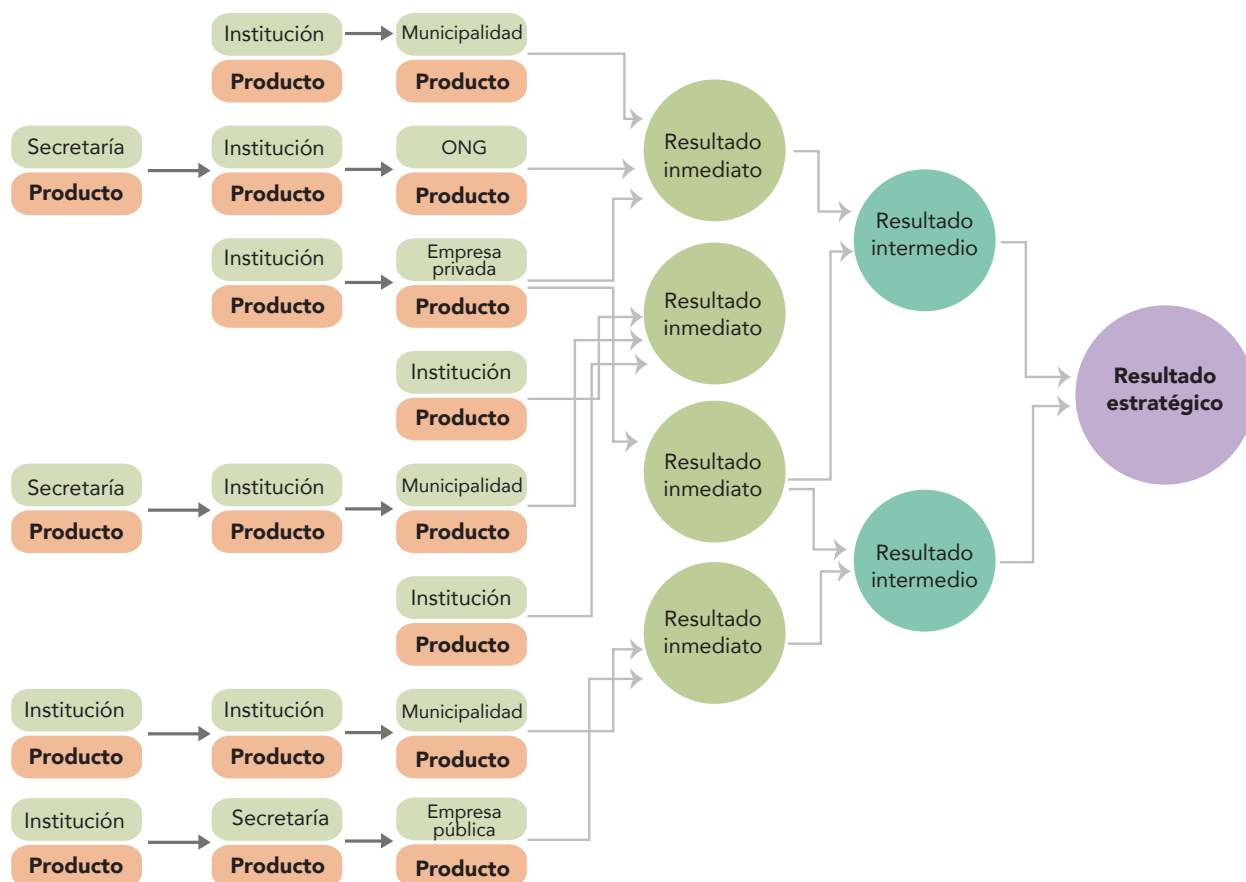
Fuente: SEGEPLAN (2020)

• **Paso 11. Modelo lógico y ámbitos**

El modelo lógico es un esquema que muestra de forma concatenada desde las entidades que entregan productos hasta el resultado estratégico. Tiene que incluir no solo las entidades y los productos que contribuyen directamente a los resultados, sino todos aquellos que las entidades públicas entregan a otra entidad (productos institucionales; ver paso 8) para que quien efectivamente incide en los resultados tenga las características adecuadas.

24 El código de producto debe ser único para todos los procesos de la administración pública e incluir el resultado estratégico en el que incide; preferiblemente, también los resultados intermedios e inmediatos y la entidad que lo entrega. Como en la actualidad la DTP emplea un código que cumple con estos criterios, este debería ser el que se adopte en la planificación, el seguimiento y cualquier otro proceso.

Figura 20. Modelo lógico para el abordaje de un resultado estratégico



Una vez se cuente con: a) los modelos lógicos completos de los resultados estratégicos y causas transversales relevantes; b) la jerarquización de las causas; c) la valoración transversal de las causas, y d) la priorización de los productos, se **determinarán los programas de implementación de resultado estratégico** y se definirá el orden de su puesta en marcha.

Los programas de implementación serán para los resultados estratégicos y para algunas causas seleccionadas en función de su efecto transversal sobre varios resultados estratégicos; la suma de valores en cada uno de estos resultados muestra una gran importancia para el desarrollo.<sup>25</sup>

Asimismo, deben explicar de forma operativa **cómo** se alcanzarán los resultados en el mediano plazo (aproximadamente entre cinco y siete años); esto se describe en la siguiente parte de este documento, «Diseño de la implementación del plan estratégico sectorial».

<sup>25</sup> Si hay evidencia de que una causa es de alta relevancia para varios resultados estratégicos, lo más apropiado sería elevarla a la categoría de resultado estratégico y proceder a su elaboración como tal.

## Documento de análisis de situación

El PES incluirá a) el marco legal y de políticas; b) los aspectos organizativos para la planificación, derivados de la gestión sectorial; c) la metodología y los instrumentos para definir, de acuerdo con el enfoque de GpR y otros enfoques (como el territorial, el de igualdad o el ambiental), desde los resultados estratégicos, hasta los productos costo-efectivos para lograrlos; d) estimaciones de los proyectos para mejorar la entrega de productos,<sup>26</sup> y e) las orientaciones para diseñar y aplicar los programas de implementación de resultados estratégicos.

El PES no abordará la estandarización y el coste de los productos que las entidades entregan ni la elaboración del presupuesto, porque estas son tareas claramente institucionales, pero requerirá estos aportes por parte de las entidades para vincular resultados y productos, así como los proyectos institucionales cuyo objeto sea la mejora de la entrega de productos. También necesitará contar con estimaciones presupuestarias multianuales para poder elaborar escenarios realistas que ayuden a mejorar la asignación económica y a plantear metas alcanzables.

La estructura del PES debe incluir los elementos básicos que se detallan a continuación:

- ▶ Marco legal y de políticas y organización
- ▶ Resultados estratégicos asignados al sector
- ▶ Instituciones vinculadas a cada resultado estratégico y el mandato legal que lo determina
- ▶ Modelo lógico de los programas de implementación de resultados estratégicos
- ▶ Estimación de proyectos para la mejora de la entrega de productos
- ▶ Mecanismos de seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento
- ▶ Matrices por resultado estratégico que incluyan resultados intermedios, productos y proyectos

### 2.2.2 Diseño de la implementación del plan estratégico sectorial

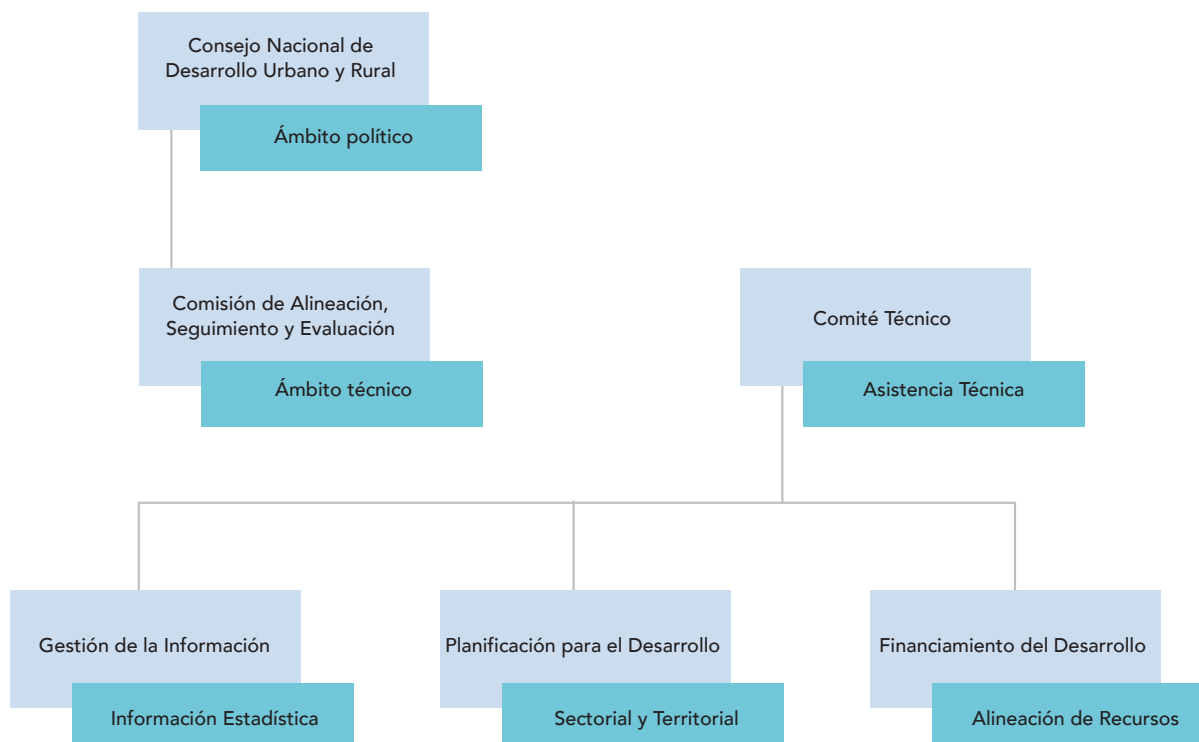
La implementación del PES ha de seguir las consideraciones aprobadas por el CONADUR porque, de acuerdo con el artículo 225, la *Constitución Política de la República de Guatemala* es «la instancia que organiza y coordina la administración pública, y que tiene a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial».

El documento de la *Estrategia de implementación de las prioridades nacionales de desarrollo* (SEGEPLAN) define la **coordinación política**, que será la responsable de la implementación de las prioridades nacionales, de la coordinación interinstitucional y del establecimiento de alianzas con los actores de la sociedad guatemalteca y la cooperación internacional. La **coordinación técnica** está a cargo de la Comisión de Alineación, Seguimiento y Evaluación del *Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032* del CONADUR. Además, propone crear un comité técnico con tres subcomités, de modo que la estructura quede como sigue:

---

<sup>26</sup> Los proyectos priorizados en el SNIP deberían ser, con escasas excepciones, para mejorar la entrega de productos priorizados.

**Figura 21. Estructura de la Estrategia de implementación de las prioridades nacionales de desarrollo**



El componente 2 describe las **competencias y atribuciones de los actores de la sociedad guatemalteca**: el sector público, que liderará y coordinará el proceso; el sector privado, la sociedad civil y la cooperación internacional.

El proceso de **integración de las prioridades del plan nacional de desarrollo y de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible** –que ya se ha realizado– inicia el componente 3, que sigue con la aplicación de la metodología de GpR a las metas estratégicas de desarrollo y su socialización.

Los **planes estratégicos sectoriales con enfoque de gestión por resultados**, cuya elaboración es el propósito de esta guía, serán instrumentos esenciales del componente 4, planificación para el desarrollo.

El componente 5 aborda el **financiamiento para el desarrollo**, incluyendo el presupuesto público y la alineación del sector privado, sociedad civil y cooperación internacional con las metas estratégicas de desarrollo; específicamente, con los productos identificados en los modelos lógicos.

El componente 6 trata de la gestión de la información estadística para el desarrollo, a cargo del Instituto Nacional de Estadística (INE), que contaría con las oficinas coordinadoras sectoriales de estadísticas para el desarrollo (OCSED), que actuarán como

unidades técnicas interinstitucionales especializadas. En esa instancia se definirán los indicadores sectoriales y se investigarán las experiencias internacionales para avanzar en la información.

El **seguimiento y evaluación de las prioridades nacionales** conforma el componente 7, que estaría a cargo de SEGEPLAN hasta la creación del consejo nacional de evaluación previsto en el PND.

Finalmente, en el componente 8 se abordan las **alianzas para el desarrollo** que serán necesarias para movilizar y compartir conocimientos, experiencias, tecnología y recursos financieros que servirán para promover asociaciones públicas, público privadas, de la sociedad civil y con los medios de comunicación.

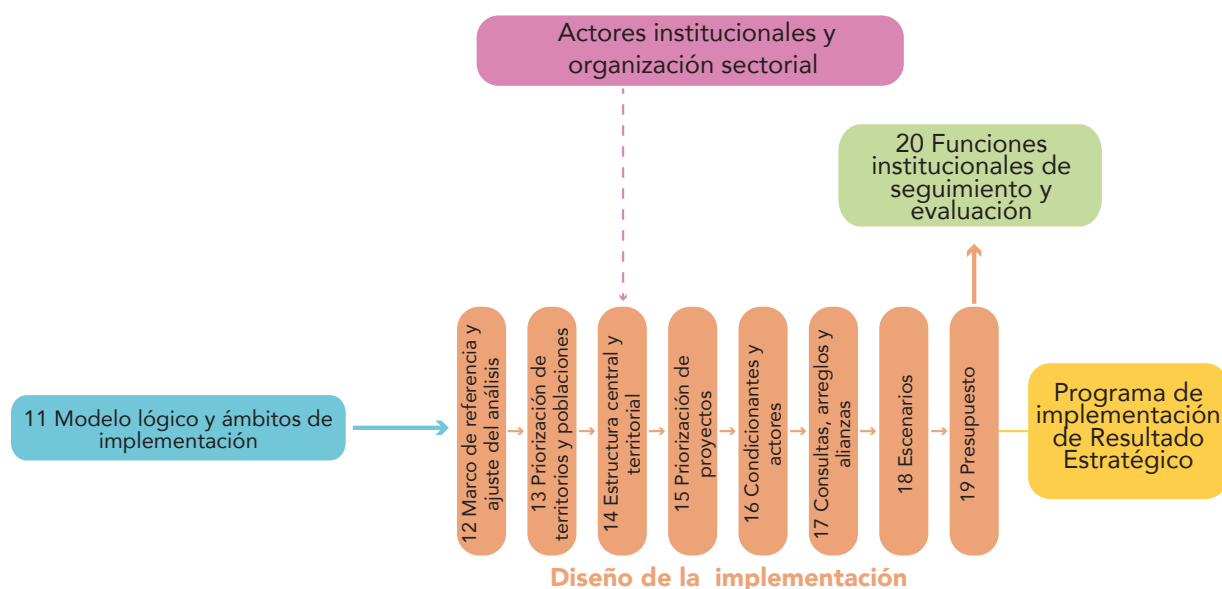
Siguiendo las orientaciones del CONADUR, en esta guía para la elaboración de PES se definen los **programas de implementación de resultados estratégicos** como los instrumentos operativos de las prioridades nacionales, una vez formuladas como tales resultados.

Cada programa debe presentar, de forma estructurada, todos los aspectos del cómo se espera lograr el resultado esperado. Se trata, pues, de un instrumento operativo de programación, pero tiene componentes más amplios que, por ejemplo, un plan operativo multianual. Entre ellos:

- a. Está orientada al logro de un resultado, articulando las distintas entidades y otros actores que entregan productos o contribuyen a fortalecer este logro.
- b. Es multinstitucional, lo cual se refleja en su organización (que es funcional, no orgánica).
- c. Va dirigido a una o varias poblaciones bien caracterizadas e identificadas.
- d. Cuenta con un presupuesto que es la suma de los presupuestos que las diversas entidades públicas dedican a la entrega de los productos y a la gestión del programa y otros recursos financieros que le aporten (por ejemplo, de otras instancias del Estado o de la cooperación).

Todos los elementos del programa tienen que ser coherentes con la planificación de las entidades del Estado y deben tomarse las precauciones para evitar que se conviertan en programas verticales paralelos al accionar de la administración pública. A continuación se muestran las fases y pasos del diseño de los programas de implementación.

**Figura 22. Pasos para la elaboración de los programas de implementación de resultados estratégicos**



La primera acción es el nombramiento de la autoridad o ente rector (gobernanza del sector) que coordinará y asumirá las funciones necesarias para el diseño del programa y la articulación de todas las instancias importantes para alcanzar los resultados estratégicos.

- **Paso 12. Marco de referencia y ajuste del análisis de situación**

El documento del programa tiene que contener todos los elementos necesarios para que sea fácilmente comprensible y se visibilice en qué contexto se ha decidido crearlo; en tal sentido, se recomienda que cuente con un marco de referencia donde se explique:

- La justificación, basada en la importancia del resultado que se busca lograr y su relación con las prioridades nacionales
- El documento base del resultado estratégico
- El marco legal y de políticas
- Los enfoques, principios y valores que orientan el quehacer
- El criterio de eficiencia que se ha seguido

El programa parte del análisis de situación de los resultados estratégicos que se ha descrito en el capítulo anterior; en principio, no debería tener que añadirse mucho esfuerzo de búsqueda de información, aunque sí será indispensable seleccionar la parte de esta información adecuada al propósito del programa y su exposición de manera clara y fácilmente interpretable por parte de todos los actores implicados.

Sí se requerirá profundizar en el marco legal y de políticas y, probablemente, en la organización, gobernanza y capacidades de las instituciones, así como en la identificación de otros actores involucrados de la sociedad civil y el sector privado.

Será sumamente importante recolectar experiencias del país o de países similares para identificar y analizar la posibilidad de aplicar lo que fue exitoso y evitar lo que fracasó. De nuevo, el apoyo de la academia, de organizaciones especializadas y, en muchos casos, de la cooperación internacional será de gran valor.

- **Paso 13. Priorización de territorios y/o poblaciones y cálculo de brechas de entrega de productos**

El análisis de situación habrá proporcionado la información sobre quiénes constituyen la población que cumple criterios para beneficiarse del programa y dónde están (población objetivo). En el momento del diseño habrá que determinar si se incluirá a toda la población que cumple criterios o solo a una parte (por ejemplo, si no hay disponibilidad de recursos para dar cobertura de productos a la totalidad). Esta última es la que se denomina población elegible. Además, se definirán los territorios en los que se encuentra la población objetivo y elegible.

Ya definidos los productos costo-eficaces y la población que puede beneficiarse del programa, se calculará la brecha de entrega de productos y se diseñarán los proyectos para solventarla o reducirla. El cálculo de las brechas y de los requerimientos financieros para la ejecución de los proyectos será fundamental para determinar el alcance y el costo de la implementación del programa.

- **Paso 14. Estructura organizacional central y territorial**

Se recomienda que cada programa esté dirigido por un responsable nombrado por el ente rector o coordinador (gabinete sectorial o mesa técnica interinstitucional), que proponga a las autoridades la estructura que considere necesaria para que el programa funcione de manera eficaz y sea eficiente. No es posible establecer una estructura común a todos los programas, porque van a tener distintas características; sin embargo, las propuestas de los responsables deben tomar en cuenta, en primer lugar, la utilización de los recursos ya existentes en las estructuras del Estado, en el nivel central (especialmente en la institución rectora del resultado al que apunta el programa); además, en los niveles territoriales, tanto en las municipalidades como en los diversos consejos de participación. También se debería estudiar si varios programas pueden compartir recursos.

Esta estructura contemplará las necesidades de acompañamiento a la población involucrada y los mecanismos para sumar apoyos de los sectores no estatales.

- **Paso 15. Priorización de proyectos a ejecutar para reducir las brechas en la provisión de productos**

La forma en que la administración pública incide en el logro de resultados es a través de la entrega de productos. El análisis de los productos que entregan las entidades –y de los que deberían entregar– mostrará que hay que mejorar las capacidades institucionales si quieren alcanzarse las metas de resultados. Los cambios en estas capacidades tienen que ver fundamentalmente con la entrega de productos y pueden ser: a) introducir un nuevo



producto; b) incrementar la entrega de un producto; c) mejorar la distribución; d) aumentar la calidad; e) reducir costos; f) reducir o eliminar la producción, o g) combinaciones de varios de los anteriores.

En ocasiones estos cambios podrán hacerse con los recursos propios de la institución, pero en muchas otras necesitarán inversiones a través de proyectos que mejoren habilidades y conocimientos, actúen sobre los procesos o fortalezcan el equipamiento y la infraestructura.

Los proyectos de GpR se desarrollan durante un período determinado, con un costo establecido, para lograr un mayor impacto en los resultados, incrementando, además, el valor social y la calidad del gasto de las instituciones públicas.

Esta relación de los productos con los proyectos es determinante para analizar su importancia y darles prioridad dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), de modo que es esencial que el SNIP incluya entre los elementos que solicita para registrar un proyecto los resultados y productos que van a cambiar con los mismos **dónde, cuándo y cuánto**; de modo que se cumpla con el apartado 1.3.1.1 de las normas del SNIP que busca verificar si el proyecto «Se ajusta a las políticas, planes, programas y estrategias del Gobierno y del sector».

Algunas instituciones, como el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), entregan productos que son esencialmente bienes –carreteras, caminos vecinales, puentes, entre otros– y se estructuran en proyectos. Estos últimos tienen que estar vinculados también con los resultados y llevar valorada su contribución. Por ejemplo, un proyecto de construcción de una carretera interoceánica tiene que incluir la valoración de la reducción del costo del transporte de mercancías para exportación que, a su vez, redundará positivamente en la competitividad del país.

La información que debería estar incluida en el documento de proyecto para establecer la prioridad podría ser la siguiente:

### Recuadro 9. Información para la priorización de proyectos

Resultado estratégico al que contribuye
Resultado intermedio y/o inmediato al que contribuye
Producto/s y cambio previstos en la entrega: a) introducir un nuevo producto; b) incrementar la entrega; c) mejorar la distribución; d) aumentar la calidad, e) reducir costos; f) reducir o eliminar la producción
Institución/es que entrega/n
Territorio y población
Costo calendarizado anualmente
Sostenibilidad (previsión del incremento del gasto corriente, disponibilidad de pago del servicio, otros)
Previsión calendarizada del cambio en la entrega de productos

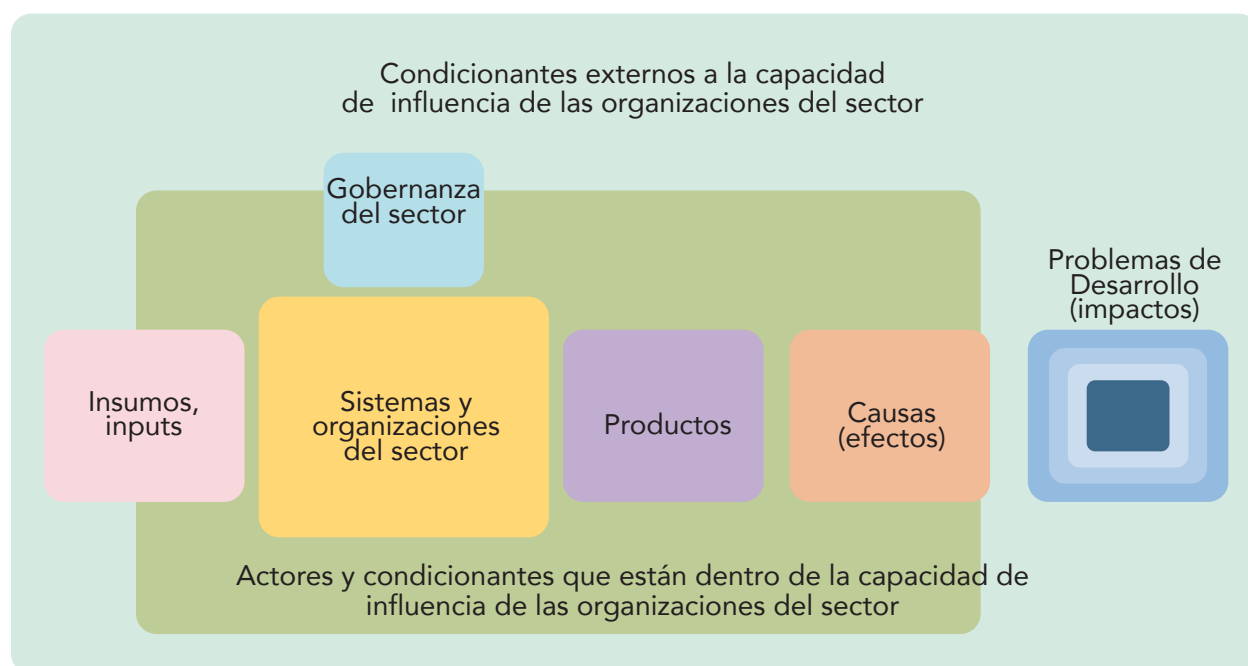
Se debe establecer un mecanismo de priorización técnica con base en la importancia de los productos, el costo de los proyectos y otros parámetros a decidir, como territorios o poblaciones priorizadas.

La metodología de marco lógico es muy útil para planificar los proyectos e identificar los riesgos que pueden presentarse durante su ejecución.

- **Paso 16. Análisis de condicionantes, actores y población involucrada**

En este paso, es necesario analizar si existen condicionantes que puedan poner en riesgo la implementación del PES, como se muestra en el gráfico siguiente:

**Figura 23. Diagrama para el análisis de situación tomado de: Boesen, N. (2008). A sector development focus on sector diagnosis: time for a more holistic approach.**



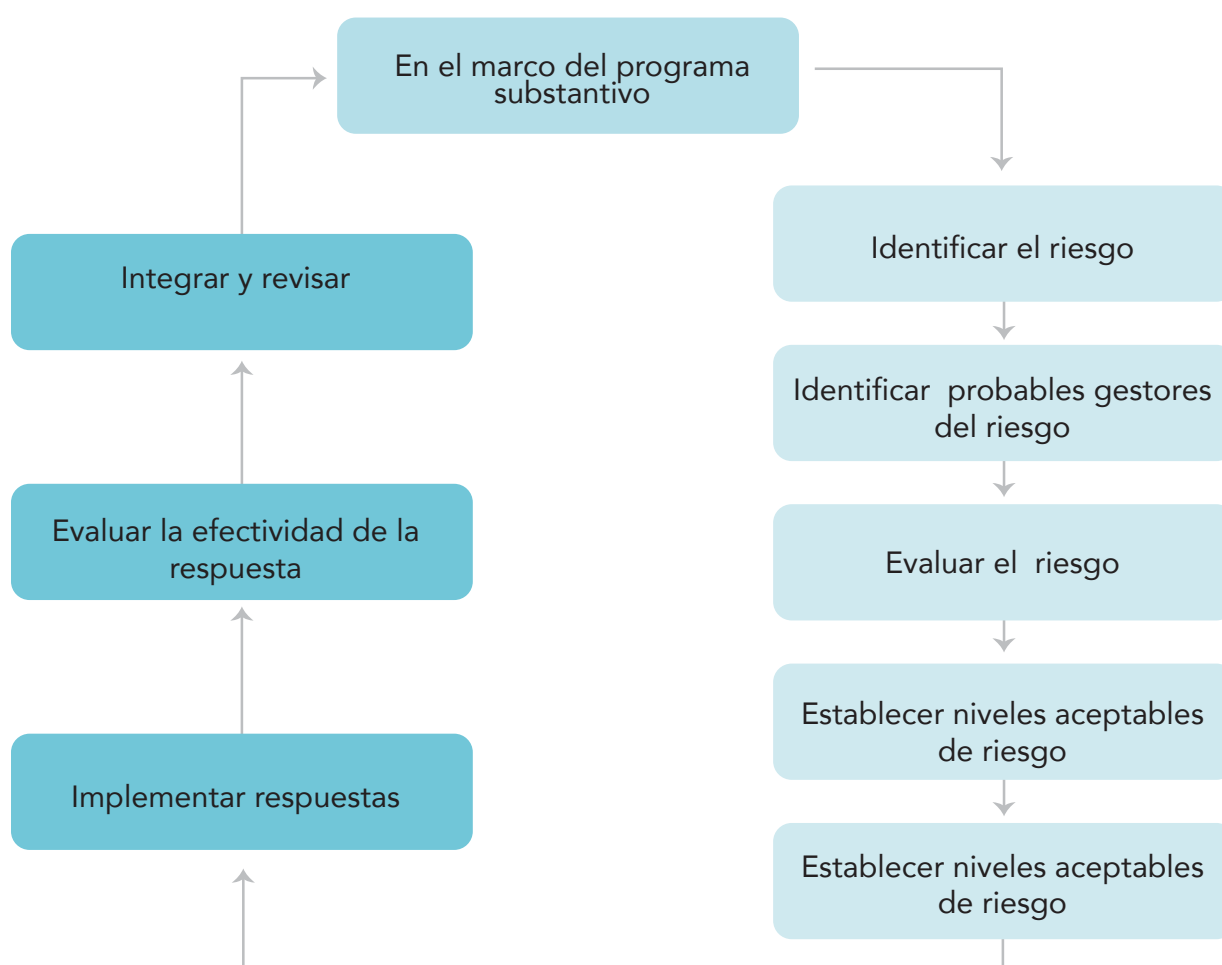
Algunos de estos condicionantes pueden abordarse desde las instituciones del sector, mientras que otros quedan fuera de su capacidad de incidencia, pero es posible que se atiendan desde el Gobierno, el Estado o el conjunto del país. Finalmente, hay condicionantes sobre los cuales el país no tiene capacidad de actuar o su participación es muy pequeña.

Los condicionantes que se pueden abordar desde las entidades sectoriales están relacionados con la producción y entrega de productos: cantidad, calidad, pertinencia cultural, distribución territorial, entre otros. Las maneras de reducir su efecto negativo son, en primera instancia, institucionales, pero no hay que olvidar que de la solución de estos condicionantes depende el logro del resultado; en consecuencia, hay que tenerlos en cuenta al diseñar los programas de implementación.

Para tratar de minimizar los condicionantes fuera de la capacidad de influencia de las organizaciones (gubernamentales o no) que forman parte del programa, el ente coordinador y el ente rector recurrirán a la estructura de conducción de la instancia que les brinde respaldo.

Así mismo, se debe llevar a cabo el **análisis de riesgos**; según el Glosario de términos clave de la evaluación y gestión basada en resultados de la OCDE,<sup>27</sup> este es un análisis o evaluación de los factores que afectan o pueden afectar la consecución de los resultados; también incluye la cuantificación de las probabilidades y los impactos esperados de los riesgos identificados, como se refleja en la figura siguiente:

**Figura 24. Ciclo de la gestión de riesgos para el logro de resultados**



El propósito de este tipo de análisis es reducir la incertidumbre en la ejecución de lo que se planificó. Para que sea efectiva, la gestión de riesgos tiene que ver integralmente los programas de implementación de determinado resultado estratégico; es decir, las instituciones, sus procesos coordinados de producción y entrega de productos. También, el logro de resultados y los factores externos que pueden incidir; además, tiene que formar parte de la agenda fija de las instancias de conducción y coordinación operativa y política.

<sup>27</sup> Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

Se han empleado distintos métodos para aplicar la gestión de riesgos, desde la opinión de expertos hasta los modelos probabilísticos. En la actualidad, se considera que solo la utilización de información cuantitativa (las ponderaciones de expertos no constituyen información cuantitativa) o procedente de experimentos bien diseñados da solidez a la gestión de riesgos.

Además, siempre hay que evaluar los riesgos desde una visión del conjunto del programa: actuaciones para resolver algunos condicionantes pueden empeorar otros aspectos si se carece de una visión global. Pueden presentarse riesgos en todos los aspectos, desde incertidumbre en el análisis de situación hasta problemas en la adquisición de los insumos o entrega del producto a la población elegible; la importancia de un riesgo se encuentra determinada por su capacidad de afectar al logro del resultado.

Asimismo, se debe realizar el **análisis de actores e involucrados**, el cual tiene dos objetivos: a) situarlos según su capacidad de incidencia y su posición con relación a los medios para lograr los resultados estratégicos; b) identificar a los participantes en alguna de las fases del proceso de planificación.

Como el logro de resultados no depende exclusivamente de lo que puedan hacer las instituciones públicas, el análisis de los intereses y de la capacidad de influencia de otros actores<sup>28</sup> y grupos involucrados aporta información, orienta sobre las necesidades de diálogo, negociación y búsqueda de alianzas para el desarrollo y sobre los productos que las instituciones públicas habrán de entregar.

Este análisis ayuda a identificar potenciales aliados y obstaculizadores del proceso y permite identificar contrastes y semejanzas de intereses y percepciones; se utiliza para evaluar la viabilidad política de determinados programas de implementación en función de los oponentes y aliados; promueve las bases para un programa que considere argumentos que fomenten las adhesiones y neutralicen a los oponentes. Ayuda a los niveles directivos a prever dificultades y restricciones, identificar apoyos y posibilidades de alianzas; aporta información clave para la negociación y la búsqueda de acuerdos.

Se aplica a la problemática que se busca resolver y que ya fue identificada (problemas de desarrollo y capacidades de las instituciones) así como los cambios que tienen que hacerse y en los que se visualiza una o más partes afectadas en sus intereses.

Se elabora con la participación de un grupo de informantes clave; identificarlos no es trivial, tiene que verse desde distintas perspectivas, como la información que van a aportar y la que van a obtener, las posibilidades de negociación con cada uno de ellos y su capacidad de influencia en el proceso.

---

28 Son individuos o colectivos sociales que disponen de atributos y recursos estratégicos que les permiten influir en la toma de decisiones. Los involucrados constituyen la población afectada directa o indirectamente por un problema (o por la forma de resolverlo) y que no tiene capacidad significativa de influencia. En el caso de los involucrados que van a recibir los productos es sumamente importante conocer su aceptación de estos.

- **Paso 17. Consultas, arreglos interinstitucionales y alianzas para el desarrollo**

En función de la población elegible, se debe establecer consultas, arreglos interinstitucionales y alianzas para el desarrollo.

a. Consultas

En el caso de las instituciones públicas, las consultas servirán para que los niveles territoriales de las entidades centrales y las administraciones locales conozcan en profundidad el programa de implementación de resultado estratégico, y para ajustar información sobre las capacidades instaladas y los requerimientos para la entrega de productos.

Según su relación con el programa, pueden identificarse dos grupos en la sociedad civil: aquellos que forman parte de la población seleccionada para beneficiarse directamente (población elegible), a quienes habrá que consultar especialmente sobre la adecuación de proyectos y productos, de acuerdo con su percepción de necesidades y cosmovisión; y el resto del entorno, que puede verse afectado positiva o negativamente por la implementación del programa.

Las consultas a la población elegible se orientarán a asegurar la aceptación y la adecuación de la entrega de los productos; por ejemplo, viendo si el calendario y los horarios de entrega son congruentes con las posibilidades de la población de acudir al lugar previsto; si los insumos (sean alimentos, herramientas, fertilizantes, equipo, medicamentos, entre otros) se adaptan a los usos locales; si se requieren capacitaciones o negociaciones con líderes y lideresas de la comunidad o, en términos generales, si tanto los productos como el mecanismo de entrega tienen la adecuada pertinencia cultural.

En el caso de la población que puede ser afectada será importante que conozca en qué consiste el programa, cuáles son los criterios de inclusión en la población objetivo y elegible, y qué externalidades positivas o negativas puede tener la implementación del programa; de esa manera podrá reducirse la desconfianza y las posiciones contrarias.

Se buscará la articulación con el sector privado en aquellos aspectos en los que su aportación sea fundamental (por ejemplo, si se pretende crear empleo) y cuando sus intereses se vean afectados y haya que buscar alianzas que permitan avanzar.

b. Arreglos institucionales

Con la información del análisis de actores y el estudio del mandato de las entidades públicas, el coordinador estará en condiciones de presentar propuestas para establecer **arreglos entre las entidades e instituciones públicas**; hecho lo anterior, estas se comprometen a entregar a la población elegible los productos seleccionados, de forma oportuna y con la calidad establecida; asimismo, a ejecutar los proyectos priorizados para reducir las brechas de entrega de productos. Estos compromisos tienen que estar reflejados en el presupuesto de las entidades e instituciones.

**La agenda compartida** es un acuerdo o compromiso entre dos o más instancias públicas. Este acuerdo expresa que en sus políticas, estrategias, inversiones, acciones, decisiones y, especialmente, en la entrega de productos, se aplicarán determinados criterios, normas y metas que tendrán efectos que contribuirán a alcanzar los resultados estratégicos. Ha sido empleada anteriormente en Guatemala en acuerdos entre partidos y también entre entidades públicas.

Para contribuir a la puesta en práctica de los programas derivados del PES, las agendas compartidas deberían reflejar los compromisos sobre los productos a entregar en determinado período de tiempo a la población elegible y los proyectos complementarios. La mejor opción sería que todas las entidades públicas involucradas en el programa firmaran una única agenda compartida. Los compromisos adquiridos en la agenda compartida tienen que reflejarse de forma inequívoca en el presupuesto, lo que significa que el MINFIN debería ser siempre uno de los ministerios firmantes.

Los **acuerdos con las municipalidades** pueden basarse en las normas constitucionales, en los puntos resolutivos correspondientes y en la Ley Orgánica del Presupuesto, que marcan la orientación del gasto. También pueden establecerse acuerdos en los cuales las instituciones centrales y las municipalidades se comprometen a aportar parte de los proyectos requeridos para mejorar la entrega de productos en el municipio; también, a través de los puntos resolutivos, se pueden establecer coordinaciones con los consejos departamentales de desarrollo (CODEDE) y otros consejos de participación.

#### c. Alianzas para el desarrollo

El ministerio rector del sector o la gerencia del programa pueden llegar a acuerdos formales con la población elegible, de forma individual (como en las transferencias monetarias condicionadas) o colectivas (familias), con organizaciones de la sociedad civil o la empresa privada; siempre, con el propósito de ampliar la cobertura y la calidad de los productos y aumentar la eficiencia de la ejecución del programa.

#### • Paso 18. Escenarios

El modelo lógico del resultado estratégico es la base para realizar escenarios. Los factores esenciales para elaborar escenarios son los empleados en la jerarquización de causas y priorización de productos y del presupuesto.

La matriz de los escenarios será la misma que la empleada en los resultados estratégicos que se ha presentado en el apartado «Documentos al final del paso 11: análisis de situación del plan estratégico sectorial y documentos base de los resultados estratégicos».

Se recomienda elaborar, por lo menos, tres escenarios: a) con el marco presupuestario de mediano plazo; b) con un incremento de entre el 5% y el 10% anual del marco presupuestario de mediano plazo; y 3) a partir de las capacidades instaladas y los proyectos que pueden terminarse en el período para el que se planifica.

De preferencia, debe contarse con una aplicación informática que permita calcular el cambio esperado con la entrega de productos, a partir de un presupuesto determinado y necesario para lograr metas las metas planteadas en los resultados. Esta información permitirá la toma de decisiones a los gabinetes o equipos técnicos de conducción.

- **Paso 19. Presupuesto del plan sectorial y los programas de implementación de resultados estratégicos**

Cada programa de implementación tiene la función de alcanzar una prioridad nacional formulada como resultado estratégico; esta tiene su expresión en el presupuesto mediante un programa presupuestario cuyo nombre y codificación se repetirá en cada una de las instituciones que entregan productos en el marco de dicha prioridad.

El presupuesto del programa de implementación será la suma de los programas presupuestarios institucionales correspondientes, y el presupuesto sectorial, la suma de los presupuestos de sus programas de implementación.

La información que SEGEPLAN y la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP) del MINFIN generan en torno a los programas de implementación constituye la base para asegurar la gestión de la información (seguimiento de los PES) por medio de las plataformas informáticas existentes.

En la actualidad, la DTP produce un «Reporte de seguimiento especial del gasto» a partir del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN); en él se muestra la información sobre el gasto por resultado estratégico. Se debe actualizar para que permita dar seguimiento a la entrega de productos que es, en definitiva, la forma en que se concreta la calidad del gasto.

### **Documento de programa de implementación del resultado estratégico**

Para elaborar el documento, se presenta la información por medio de un guion ilustrativo de programa de implementación, que contiene:

- Propósito, justificación, enfoques, principios, valores y marco legal
- Entidades públicas y otros participantes (responsabilidades, arreglos institucionales y otras formas de compromisos de entidades y actores)
- Estructura organizacional central y territorial, mecanismos de conducción y coordinación
- Población a la que va dirigida y dónde está, mecanismos de selección y priorización
- Modelo lógico de la estrategia (que puede ser el del resultado estratégico o algo ampliado)
- Componentes (por ejemplo, por curso de vida), productos y entidades que los entregan
- Brechas de resultados y de entrega de productos
- Proyectos para la reducción de brechas y la mejora de la entrega de productos y desarrollo de capacidades
- Mecanismos de participación social, transparencia, comunicación social y rendición de cuentas

- Etapas de implementación
- Metas de entrega de productos y avance en los resultados para los próximos cinco años
- Presupuesto, financiación y sostenibilidad
- Investigación y desarrollo tecnológico
- Plan de seguimiento y evaluaciones programadas
- Escenario a cinco años

### **2.2.3 Seguimiento, evaluación, reprogramación y gestión del conocimiento del PES y sus programas**

- **Paso 20. Funciones de las instancias sectoriales e institucionales en el seguimiento y evaluación**

La gestión del seguimiento y la evaluación será responsabilidad de la Dirección de Análisis y Seguimiento de Políticas Públicas y Planes (DASPP) de SEGEPLAN que proporcionará, a las distintas instancias sectoriales, la información para cumplir con sus funciones. Todas las instancias de gestión del sector y las instituciones involucradas en la entrega de productos (tanto las que los entregan a la población como las que los entregan a otra entidad) tienen un papel importante en el proceso de seguimiento y evaluación; de modo que se deben establecer las funciones básicas de cada una y los elementos que necesita para ejercerla.

De existir un gabinete sectorial previamente establecido, abordar el seguimiento y evaluación en función de su estructura. De no contar con un proceso para realizar este paso, a continuación se presenta una lista de acciones con finalidad ilustrativa:

#### **Gabinete Sectorial (GS)**

- Toma decisiones y asegura el cumplimiento del seguimiento y evaluación.
- Aprueba los términos de referencia y los informes de las evaluaciones de seguimiento y evaluación.

#### **Mesa técnica con apoyo de la DASPP**

- Solicita los datos a las instituciones 15 días antes de las reuniones del GS.
- Controla la calidad de los datos.
- Remite al Grupo Técnico de Trabajo Institucional (GTTI) las preguntas y requerimientos de información adicional para la reunión del GS.
- Revisa e informa los términos de referencia y los informes de las evaluaciones.



## Mesa técnica

- Prepara y envía la convocatoria y la documentación necesaria para las reuniones del GS una semana antes de la reunión y confirma la asistencia de los convocados.
- Facilita las reuniones del GS.
- Elabora el acta de acuerdos y seguimiento de estos.
- Elabora y analiza los reportes de seguimiento.
- Identifica y solicita información complementaria.
- Elabora los términos de referencia de las evaluaciones y valora los informes que generen.

## Grupo de trabajo técnico institucional

- Remite a la mesa técnica la información sobre entrega de productos, sobre las causas de desvíos en los indicadores de desempeño y sobre propuestas de ajuste.

## Mecanismos de participación de la sociedad civil

- Dan seguimiento a la ejecución del PES y presenta al GS sus observaciones.
- Generan recomendaciones para su mejora.
- Emiten opinión sobre los informes de las evaluaciones.
- **Paso 21. Revisión de los indicadores de resultados estratégicos, intermedios e inmediatos, de productos y proyectos y de ejecución financiera. Elaboración de sus fichas técnicas**

Esta guía está dirigida a la planificación estratégica sectorial, de manera que se abordarán los indicadores vinculados con aspectos estratégicos tales como los resultados, la entrega de productos, el seguimiento de proyectos y la ejecución financiera. Las instituciones que entregan estos productos tendrán que elaborar sus indicadores de proceso, acciones e insumos.

La definición de indicadores forma parte del proceso de planificación y constituye el primer paso para construir el sistema de seguimiento y evaluación. Como se ha señalado en el análisis de situación, los indicadores para medir resultados estratégicos, intermedios e inmediatos, así como la entrega de productos, se elaborarán durante el análisis de situación; si fuese necesario, se complementarán con el diseño del programa de implementación de resultados estratégico. Por consiguiente, se trata de una tarea que cada mesa técnica realizará en la etapa 1 de elaboración del PES y consolidará después con las otras mesas técnicas, de ser necesario.

## Ficha técnica

Cada indicador tendrá su ficha técnica; al finalizar el proceso de análisis de situación, se debe contar con todas las fichas de los indicadores que a emplear en el seguimiento del PES.

La mesa sectorial puede empezar por revisar las fichas existentes, identificar la calidad y qué fichas están pendientes. El trabajo de llenado de las fichas es muy detallado y las mesas técnicas deberán presentar al GS los requerimientos para tenerlo listo en el momento adecuado. También, es importante que se revise la ficha técnica vigente, se analice si se están empleando todos los ítems que se solicitan o si hay que agregar alguno. Un cambio necesario es incorporar las desagregaciones requeridas para conocer el valor y la tendencia del indicador por territorios, grupos de población y otras variables.

### **Recuadro 10. Ejemplos de desagregaciones de indicadores para el PES y los programas de implementación**

Para precisar cuántos individuos presentan un problema o un factor causal, dónde están, qué características internas y externas hay que tener en cuenta para diseñar un programa, el indicador que mide el problema o factor causal tendrá que poder desagregarse por todos o por algunos de los siguientes criterios:

Territorio

- **Sexo**
- **Grupos de edad**
- **Etnia**
- **Nivel socioeconómico**
- **Nivel educativo**
- **Medio rural o urbano**
- **Familia biparental o monoparental**
- **Índice de dependencia del hogar**

Si se hará entrega de un producto para fomentar la productividad de emprendimientos y de las MIPYME, probablemente habrá que desagregar los emprendimientos en función de:

- El tipo de producción (panadería, textil, carpintería...)
- Tipo de empresa (familiar, cooperativa...)
- Características de los empleados (hombres, mujeres, familiares...)

Fuente: SEGEPLAN (2020)

### **Tabla de indicadores del plan estratégico sectorial y de sus programas de implementación**

Una vez identificados los indicadores de resultado –estratégicos, intermedios e inmediatos– y de productos para el PES y sus programas de implementación de resultado estratégico, hay que ordenarlos. Puede elaborarse una tabla que será la guía para la actividad de seguimiento o de redacción de informes relacionados con ambos, desde los informes de seguimiento cuatrimestral hasta demandas específicas de la ciudadanía. Si estos indicadores cuentan con una aplicación informática adecuada, el trabajo de

elaboración de informes se simplificará y los técnicos podrán dedicar mucho más tiempo al análisis. A continuación, la tabla de indicadores de seguimiento del *Plan estratégico sectorial de ambiente de Guatemala*.

**Tabla 9. Indicadores de seguimiento del resultado estratégico de desarrollo «Para 2024 se ha incrementado la cobertura forestal en un 33.7% a nivel nacional»**

Tipo de indicador	Nombre del indicador	Reporta
Resultado	Superficie forestal como proporción de la superficie total	GIMBOT <sup>29</sup>
Resultado	Proporción de lugares importantes para la diversidad biológica terrestre y del agua dulce que forman parte de zonas protegidas, desglosada por tipo de ecosistema.	CONAP
Resultado	Incendios forestales	SIFGUA
Resultado	Proporción de vida silvestre comercializada que fue saqueada o traficada ilícitamente.	CONAP
Resultado	Índice de especies amenazadas o en peligro de extinción	CONAP
Resultado	Cantidad de hogares urbano y rural que consumen leña	ENCOVI
Resultado	Consumo per cápita (o de hogares) de leña, según territorio urbano/rural	ENCOVI
Resultado	Nivel de efectividad de Manejo de Áreas Protegidas SIGAP	CONAP
Resultado	Porcentaje de municipios que reciben Base Predial del RIC	RIC
Resultado	Nivel de efectividad de Manejo de áreas protegidas SIGAP	CONAP
Resultado	Beneficios económicos y agregados ambientales que genera el bosque a Guatemala, su aporte al PIB.	SCAE <sup>30</sup>

Fuente: SEGEPLAN (2020)

Esta tabla solo incluye indicadores de resultado porque se destina al gabinete sectorial; de ahí que solo se incorporen algunos insumos estratégicos. Como las instituciones ya implementan GpR, deben incorporar indicadores de ejecución presupuestaria y de

<sup>29</sup> Grupo Interinstitucional de Monitoreo de Bosques y Uso de la Tierra (GIMBUT), integrado por: INAB, CONAP, IGN, FAUSAC, UVG, URL, SEGEPLAN, MARN y MAGA .

<sup>30</sup> Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE), específicamente de la Cuenta Integrada Bosque.

eficiencia de los productos. Las instituciones que entregan productos también necesitarán indicadores de proceso e insumos para saber cómo va la producción y entrega de productos.

### *Indicadores de producto y seguimiento financiero*

Como se ha explicado en el paso 8, para el análisis de los productos se necesita más que un indicador. En primer lugar, habrá que medir la cantidad de producto entregado, en relación con la cantidad programada (desempeño) y la cobertura (cuántas personas de la población objetivo lo han recibido).

Por ejemplo, si una institución entrega un producto para el tratamiento de desechos sólidos, es importante establecer qué porcentaje de los desechos sólidos que genera el municipio, la cuenca, etc. están siendo tratados. Si se determina que solo se trata adecuadamente del 5% de los desechos sólidos generados (es decir, de la población objetivo), será obvio que esta cobertura no contribuirá suficientemente a la solución del problema de contaminación, de modo que habrá que buscar más opciones.

Además de la cobertura, se necesita medir: a) la calidad técnica, entendida como el cumplimiento del estándar definido para el producto; b) la eficiencia, que se mide comparando el costo unitario real de la entrega de los productos al final del período con el costo unitario calculado; c) la pertinencia (si se entregó a la población elegible). En ocasiones hay que medir también si el producto se entregó oportunamente, porque el momento de la entrega es importante para el logro del resultado (como sucede con los productos vinculados al ciclo agrícola o a la edad de las personas).

En lo posible habrá que establecer indicadores para medir la pertinencia cultural y de género de los productos; esto requerirá de encuestas a la población objetivo, como se indica en la tabla siguiente.

**Tabla 10. Indicadores para el seguimiento de la entrega de productos**

Tipo de indicador	Fórmula
Cobertura	$(\text{Población que recibe el producto} / \text{Población objetivo}) * k$
Calidad técnica	$(\text{Productos entregados que cumplieron el estándar} / \text{productos entregados}) * k^{31}$
Eficiencia	$(\text{Costo de la entrega de los productos} / \text{productos entregados}) / \text{Costo unitario}$
Desempeño	$(\text{Productos entregados} / \text{productos programados para entregar}) * k$

<sup>31</sup> Es conveniente establecer varios niveles de calidad en función del cumplimiento del estándar, en función de criterios como la formación o entrenamiento específico del personal que entrega, el lugar de entrega o la calidad de ciertos insumos.

Oportunidad	(Productos entregados a tiempo/productos entregados) *k
Pertinencia	(Productos entregados a la población elegible /productos entregados) *k
Pertinencia cultural	A definir en función del método empleado para obtener la información
Pertinencia de género	A definir en función del método empleado para obtener la información
Calidad percibida	A definir en función del método empleado para obtener la información

Fuente: SEGEPLAN (2020)

### ***Catálogo de indicadores***

Una herramienta de gran utilidad que se recomienda elaborar es el catálogo de los indicadores nacionales; debe ser realizado por el GS (u otro) con el acompañamiento técnico del INE y otras instancias relacionadas. El catálogo incluirá todos los indicadores para el seguimiento de los planes, no solo a nivel sectorial, sino también integrará otros derivados del presupuesto. Estará compuesto por las fichas técnicas e indicará también en qué reportes se emplea cada indicador y con qué desagregaciones.

- **Paso 22. Reportes gerenciales y agenda de seguimiento**

Para un adecuado seguimiento, el Gobierno, los entes rectores y los gabinetes sectoriales necesitan recibir la información de forma clara y comprensible, orientada al objetivo que se busca, y analizada. En primer lugar, habrá que diseñar los reportes adecuados a cada caso. Sin duda se necesitará un reporte periódico para cada resultado estratégico. Los reportes mostrarán la evolución de los indicadores en tablas y gráficos. A continuación se incluye una tabla como ejemplo de seguimiento de un resultado estratégico:

Valor de la línea de base:

Valor esperado al final del período:

Figura 25. Tabla para el seguimiento de un resultado estratégico (periodicidad anual)

1. Resultado intermedio o inmediato	2. Indicador	3. Línea base y año	4-8. Metas anuales					9-13. Valores alcanzados					14. % de logro en el período					15-19. Presupuesto anual					20-24. Presupuesto ejecutado					25. % de ejecución en el período				
			1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
RI Al año 2024 se mantiene la cobertura de las 339 áreas protegidas, con relación al nivel de efectividad en el manejo del SIGAP. (línea base 2019: 229 equivalente a 3,468,475.51 hectáreas)	Nivel de efectividad de Manejo de Áreas Protegidas SIGAP	339 AP (2019)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1					
ri 1.1 Para el 2020, se ha mantenido la gestión, conservación de la diversidad biológica y la provisión de bienes y servicios ambientales, utilizando diversos mecanismos de conservación, que promueven el desarrollo sostenible y por medio de la protección del territorio que se encuentra dentro del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas -SIGAP-, que representa, el 31 % del territorio nacional (3,343,147 Ha), en beneficio de la población guatemalteca.	% Territorio Nacional del SIGAP	31.89% (2019)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1					
ri 1.2 Se incrementa la provisión de bienes y servicios forestales locales, con la incorporación de al menos 20% de plantaciones, sistemas agroforestales y bosques bajo manejo incentivadas en tierras Municipales, Comunales y de organizaciones locales, contribuyendo a garantizar los medios de vida, seguridad alimentaria y energética.	% plantaciones incorporadas en sistemas agroforestales y bosques bajo manejo	xx (2020)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1					

A continuación, se describe el contenido de las columnas:

1. Se incluyen los resultados intermedios e inmediatos que se han seleccionado para seguir el avance hacia el resultado estratégico. Pueden ser todos los que forman la red de resultados, pero antes de incorporarlos y para facilitar la comprensión de las tablas, habrá que pensar cuáles son más importantes, en aras de separar aquellos que puedan considerarse resultados «centinela».<sup>32</sup>

2. El indicador es el seleccionado para medir el resultado en cuestión y se obtiene de la tabla de indicadores del PES.

3. La línea de base es el valor del indicador del año de referencia a partir del cual se ha establecido la meta. En ocasiones, el último dato disponible es anterior a la fecha en que se inicia la planificación, por lo tanto, hay que incluir en la celda el año en que se obtuvo el dato.

4-8. Las metas anuales son las programadas en el PES. En algunos casos el período de medición será mayor a un año y las celdas para las que no hay información se señalarán de forma comprensible (por ejemplo, marcándolas desde el inicio con un 1).

9-13. En estas columnas se incluirán los valores del indicador al final del año.

14. El porcentaje de logro será la relación entre la meta esperada y el valor a final de año. Los colores verde, amarillo o rojo responderán a criterios de rangos del porcentaje de logro previamente establecidos.

15-19. Se incluirá el presupuesto anual estimado con base en los presupuestos multianuales del MINFIN.

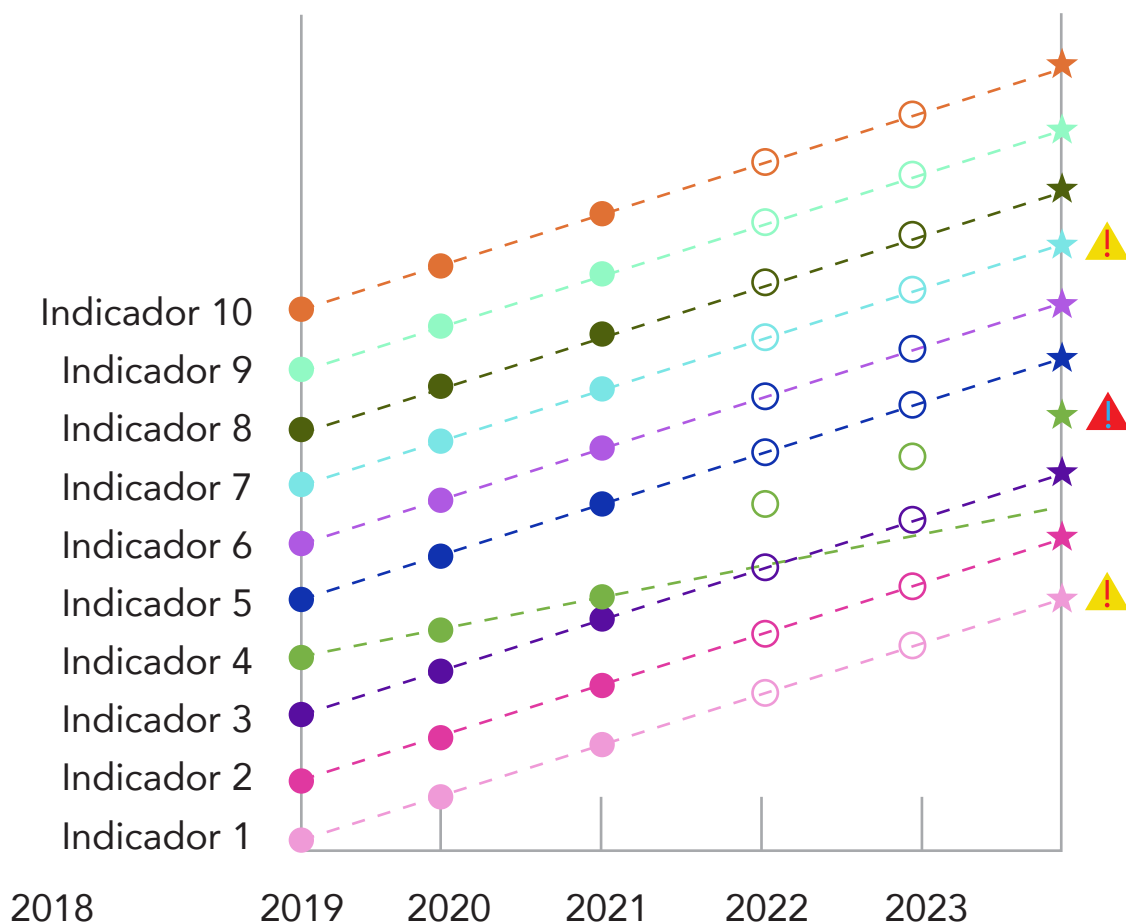
20-24. Reflejarán el presupuesto ejecutado de acuerdo con los cierres presupuestarios del MINFIN.

25. Relación entre el presupuesto estimado y el presupuesto efectivamente ejecutado. Para determinar la brecha entre el presupuesto estimado y el ejecutado, además de los datos en la tabla, incluir una gráfica que visualice la relación, como esta:

---

<sup>32</sup> Se entiende un resultado centinela como la necesidad de recopilar información sobre la meta del resultado de una manera estandarizada y de contar con datos históricos para que las instituciones puedan evaluar la situación actual en el contexto de la dinámica y el comportamiento del resultado. Busca abordar estas brechas con la capacidad institucional y promover la comparabilidad de los datos entre las instituciones vinculantes.

**Figura 26. Tendencia de los indicadores del resultado estratégico durante el período planificado**



**Donde:**

- Los nombres de los indicadores están a la izquierda del eje de ordenadas.
- Los círculos llenos indican los valores alcanzados.
- Los círculos vacíos son los valores esperados para los años siguientes.
- Las estrellas son la meta esperada a final del período planificado.
- Las líneas de puntos muestran la tendencia (recta de regresión) del resultado, de acuerdo con los valores obtenidos.
- Las señales de alerta indican que hay riesgo (alto en rojo, moderado en amarillo) de no alcanzar la meta, de acuerdo con rangos previamente definidos.

También se necesitarán reportes que: a) combinen el avance en los resultados con la entrega de los productos; b) por ejes transversales como sexo, etnia o edad; c) muestren la entrega de productos del conjunto de instituciones comprometidas con un resultado estratégico; d) por enfoques transversales como brechas de equidad o impacto ambiental.



## *Agenda y herramientas del sistema de seguimiento gerencial*

Los responsables del logro de resultados contarán con un calendario anual de reuniones ordinarias a nivel de GS u otras instancias. En este sentido, se recomienda lo siguiente:

**Reunión de febrero:** Se analizarán los avances disponibles de resultados y entrega de productos del año anterior y se darán recomendaciones para los POM y POA del siguiente año.

**Reunión de mayo:** Se analizarán los aspectos sectoriales del informe anual de resultados y calidad del gasto, de la ejecución de los PEI, POM, POA y del presupuesto de las instituciones que forman parte del sector. Todo ello referido al año anterior.

**Reunión de agosto:** Se analizará el informe del primer cuatrimestre de resultados y calidad del gasto, así como los PEI, POM, POA y presupuesto propuestos para el año siguiente.

Los instrumentos básicos que deberían estar estandarizadas y emplearse en las reuniones de seguimiento son:

- **Convocatoria**, que incluya las personas invitadas, la agenda y los documentos que la acompañan.
- **Acta de acuerdos**, que es el instrumento administrativo más importante y tendrá que ser ratificado por los participantes en la reunión. En el acta se incluirán: a) los convocados y los participantes; b) la agenda prevista y los temas efectivamente abordados; c) los documentos empleados; d) los avances en los acuerdos de reuniones anteriores (que serán siempre un punto de agenda); y e) los acuerdos tomados, con el nombre y cargo del responsable y las fechas de seguimiento y cumplimiento.
- **Seguimiento de acuerdos**, que será el documento empleado entre reuniones para monitorear el avance de los acuerdos tomados.
- **Paso 23. Evaluación**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define el proceso de evaluación como el diagnóstico sistemático de un programa o política, cuyo objetivo es determinar la relevancia y cumplimiento de los resultados planteados, la eficiencia de la implementación, su eficacia, impacto y sostenibilidad. Puede añadirse que la evaluación explica, además, las razones de estos hallazgos y recomienda medidas de mejora.

La evaluación complementa al seguimiento. El seguimiento envía señales e identifica si el trabajo se está desviando de la ruta trazada (por ejemplo, el avance de los resultados es demasiado lento; la población elegible no está recibiendo los productos; los costos van en aumento; no arranca un programa; existe una resistencia del personal a la adopción de una innovación y, así, sucesivamente) y la evaluación explica por qué se están dando estas desviaciones.

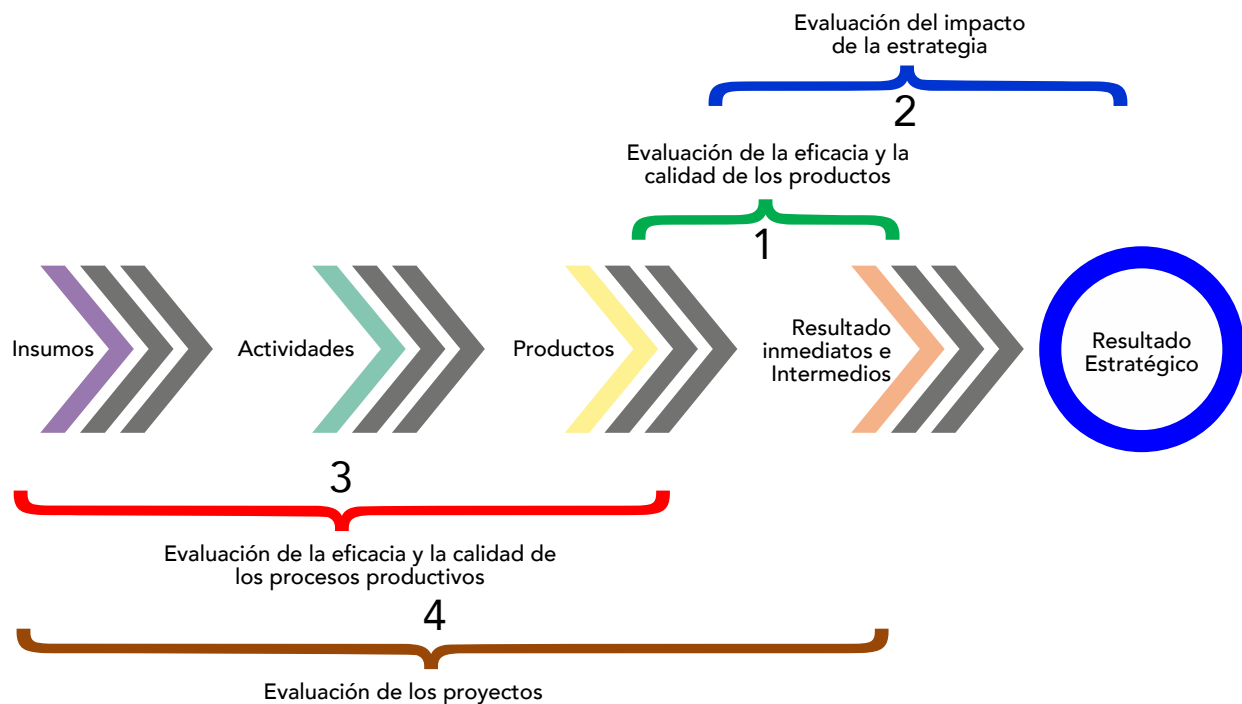
Algunas evaluaciones son fijas y están definidas desde el diseño del programa (por ejemplo, evaluaciones globales bianuales). Otras pueden definirse dentro de los ciclos anuales y, aunque es mejor evitarlo, pueden surgir necesidades de evaluación en cualquier momento, si el seguimiento alerta sobre problemas importantes.

La mayoría de las evaluaciones se refieren a un período y se realizan en un momento definido; sin embargo, en ocasiones se necesitan evaluaciones concurrentes, muy vinculadas con el proceso de seguimiento, que proporcionen información adicional para conocer las razones de las dificultades para la entrega de productos de calidad y el logro de resultados inmediatos. Estas evaluaciones son especialmente importantes cuando el programa se encuentra en sus inicios.

Siempre habrá que determinar si la evaluación será ejecutada por las propias instituciones involucradas o se contratará una organización externa. Las evaluaciones internas son menos costosas y se aprovechan del conocimiento y la experiencia de las personas involucradas. Sus limitaciones están relacionadas con la capacidad de evaluación de las instituciones y las creencias, juicios de valor e intereses establecidos, que pueden sesgar el análisis.

En el gráfico siguiente se presentan de manera esquemática los diferentes tipos de evaluación:

**Figura 27. Diferentes tipos de evaluación y su expresión en la cadena de resultados**



## Evaluaciones

### 1. Evaluación de la eficacia y la calidad de los productos

Este tipo de evaluación informa sobre la relación entre el quehacer de las instituciones y el cambio positivo en la población (resultado) más inmediato, causado esencialmente por la entrega del producto. Su importancia radica en que se puede calcular en las fases iniciales de la implementación del programa y relacionarla con la entrega del producto.<sup>33</sup> Este resultado se denomina «de eficacia del producto». En ocasiones coincide con un indicador de resultado inmediato, pero es posible que haya que buscarlo durante la elaboración del paso 8, dedicado a la identificación de productos costo-eficaces. A continuación, se muestran algunos ejemplos:

**Tabla 11. Ejemplos de productos y sus resultados inmediatos**

Productos	Coincidencia con el con resultado inmediato	Resultados inmediatos
Capacitación para la preparación de alimentos de manera segura a madres de menores de 36 meses	Sí	Un año después de entregado el producto en el municipio XXXX, habrá aumentado en 25 puntos el porcentaje de madres de menores de 36 meses que les preparan los alimentos de forma segura.
Capacitación, asistencia técnica y entrega de semilla de maíz mejorada a pequeños productores	No, el resultado inmediato en el modelo lógico es el incremento de la productividad por hectárea.	Dos meses después de entregado el producto, la utilización de semilla de maíz mejorada se ha incrementado en 50% entre los pequeños productores que la recibieron.
Incentivo para siembra de bosque energético	Sí	El consumo de leña proveniente de bosque energético en los hogares de las comunidades que recibieron el incentivo por siembra de bosque energético habrá aumentado en un 80% a los cinco años de la siembra.
Instalación de agua potable domiciliar	Sí	Dos años después de la instalación del sistema de agua potable domiciliar, todos los hogares beneficiarios tendrán agua potable las 24 horas del día, por lo menos durante 340 días al año.
Contrato con empresa extractora de petróleo	Sí	Habrán aumentado los ingresos públicos por extracción de petróleo de XXXX en 2020 a XXXX en 2022.

Fuente: SEGEPLAN (2020)

<sup>33</sup> Es muy conveniente incluir el indicador de eficacia del producto en el estándar del producto.

Una evaluación de la eficacia de los productos puede llevarse a cabo después del primer año de implementación del programa, analizando si estos se han entregado de acuerdo con el estándar y si el indicador de eficacia ha mejorado. Esta evaluación servirá para valorar si la selección de productos o su estándar merecen ser revisados.

## **2. Evaluación del impacto del programa de implementación**

Los eslabones dentro de esta clave conectan desde los productos hasta los resultados estratégicos. Estas evaluaciones se basan en los modelos lógicos elaborados en el paso 11. Este tipo de evaluación nos dará información sobre cuánto se ha avanzado y el **por qué** se ha llegado a determinada meta de resultado estratégico.

No hay que olvidar que la administración pública tiene mayor capacidad de influencia sobre los resultados inmediatos e intermedios y menos sobre los resultados estratégicos; de manera que, para sacar conclusiones útiles para la mejora del programa, en las evaluaciones de impacto habrá que tener en cuenta la globalidad de factores causales que influyeron en el logro de los resultados durante el período evaluado.

Si los resultados estratégicos solo pueden medirse a medio plazo (cuatro o cinco años, por ejemplo) estará indicado realizar una evaluación de impacto solo hasta resultados intermedios, con la salvedad de que no podrán extraerse conclusiones definitivas sobre el cambio finalmente esperado.

La evaluación de impacto está indicada para períodos superiores a los dos años de puesta en marcha del programa de implementación de resultado estratégico.

## **3. Evaluación de la eficiencia y calidad de los procesos productivos**

La clave roja incluye insumos, procesos y productos. Sirve para medir la eficiencia y calidad técnica en la entrega de los productos y depende de las capacidades instaladas en las instituciones, la cultura y el contexto organizacional. Es una evaluación institucional.

Existen distintos métodos para evaluar las relaciones entre estos eslabones de la cadena de resultados, como análisis de los procesos, estudios de casos, otros estudios cualitativos, pero también pueden aplicarse diseños experimentales y cuasi experimentales.

Estos eslabones y sus relaciones requieren ser evaluados con frecuencia, especialmente al inicio del programa. Su buen funcionamiento constituye el valor añadido de la institución a los resultados estratégicos; en consecuencia, su desempeño.

## **4. Evaluación de los proyectos**

Los proyectos requieren evaluaciones previas para asegurar que la inversión contribuirá efectivamente al logro de los resultados. Algunos proyectos de inversión (por ejemplo, las carreteras) contribuyen a optimizar diversos productos y resultados. En este caso, es importante que la evaluación previa asegure que el proyecto está diseñado para maximizar su contribución a los resultados más estratégicos de desarrollo.

Cada proyecto tiene que incorporar el sistema de evaluación de su ejecución acorde con su naturaleza.

### **Elaborar una agenda de evaluación**

Los cuatro tipos de evaluación presentados son distintos en sus objetivos y métodos, de manera que es importante diferenciarlos claramente en la agenda de evaluación.

Es importante no olvidar que las evaluaciones son costosas y requieren mucho esfuerzo de parte de las instituciones.

Para preparar la agenda de evaluación del programa hay que empezar por definir cuáles son las necesidades de evaluación en cada período, las cuales se derivan del estado de desarrollo de la iniciativa; de las preguntas que al respecto han planteado las instancias de seguimiento y otros actores y beneficiarios.

### **Capacitar a las instituciones para evaluar y para encargar evaluaciones**

La evaluación es una disciplina muy especializada y requiere conocimientos y experiencia específicos. Esta es otra de las razones –además de la objetividad– que justifican las evaluaciones externas.

Sin embargo, las instituciones necesitan contar con cierta capacidad de evaluación, especialmente para sus procesos de producción y entrega de productos, lo cual no excluye que, cuando se considere pertinente, se realicen evaluaciones externas sobre estos aspectos. Para ello, es importante contar con la asesoría técnica especializada que brinda la Dirección de Análisis y Seguimiento de Políticas Públicas y Planes<sup>34</sup> de la Subsecretaría de Planificación y Programación para el Desarrollo de SEGEPLAN.

Con la supervisión de MINFIN y SEGEPLAN, las instituciones deben incorporar a sus planes de desarrollo de capacidades los elementos de evaluación que se consideren necesarios.

Si bien las instituciones no tienen por qué contar con capacidad de evaluar todo el PES o un programa, sí necesitan saber elaborar los términos de referencia de una evaluación, incluyendo los objetivos, las preguntas para las que se requieren respuestas específicas, los elementos del modelo lógico a investigar, el tiempo, los recursos y los productos a entregar.

- **Paso 24. Actualización y gestión del conocimiento**

Desde la elaboración de los modelos conceptuales se evidenciarán necesidades de investigación. El modelo conceptual y los parámetros de valoración de causas y

---

<sup>34</sup> El Reglamento Orgánico Interno de SEGEPLAN, art. 21, establece que esta entidad «es la encargada de asesorar técnicamente [...] para el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, planes de desarrollo institucionales y sectoriales por medio de la aplicación metodológica y los instrumentos que se estimen necesarios».

productos serán la principal fuente de requerimientos de investigación, pero también surgirán necesidades derivadas de los procesos productivos.

Las instituciones y los gabinetes sectoriales podrán dar respuesta a algunos de estos requerimientos, pero a menudo habrá que recurrir a la academia o a organizaciones especializadas en temas específicos, tanto nacionales como internacionales. En consecuencia, habrá que establecer una agenda de investigación, jerarquizada y, en lo posible, costada. Cabe indicar que el financiamiento de la investigación puede ser un ámbito de gran interés para la cooperación internacional.

- **Paso 25. Ajuste y reprogramación**

El ciclo de la GpR lleva a una mejora continua de procesos porque se recolecta y analiza la información; se ajustan los programas de implementación de resultado estratégico, los planes y programaciones con base en información técnica de calidad. Esta actividad, a menudo olvidada, es esencial para que se produzca esta mejora continua. Además, es necesaria para incorporar los cambios en las prioridades que puedan darse por razones políticas; por ejemplo, un cambio de gobierno o un nuevo compromiso internacional.

Anualmente se revisarán los productos y los programas de implementación y se ajustarán de acuerdo con la información disponible. La revisión y el ajuste se harán con mayor profundidad cuando se cuente con una evaluación de impacto del programa (que puede realizarse cada dos o tres años, por ejemplo). La información que se requiere para ajustar y reprogramar proviene del seguimiento, las evaluaciones, las previsiones presupuestarias, las investigaciones que se hayan realizado, las encuestas u otros medios que muestren la satisfacción de la ciudadanía con los productos recibidos y de los cambios en las prioridades de Estado y de gobierno.

- Las instituciones y los gabinetes sectoriales elaborarán el análisis en lo que hace referencia a los aspectos interinstitucionales y las primeras propuestas de ajuste. Una vez aprobados los ajustes al programa, se necesitará adaptar los instrumentos de planificación, presupuesto, seguimiento y evaluación de acuerdo con los cambios decididos

## 2.3 Temporalidad del PES

Como los planes sectoriales posibilitan la definición integral de resultados, productos, intervenciones, responsabilidades, para el corto mediano y largo plazo, en el marco de la coordinación del conjunto de organismos e instituciones públicas y privadas que integran el sector, se considera una temporalidad de 10 años debido a la evaluación del impacto de las intervenciones estratégicas; además, porque ese espacio de tiempo permitirá evaluar las acciones de dos períodos gubernamentales.

## Sección 3: Marco de aplicación

### 3.1 Gestión por resultados

La gestión por resultados (GpR) es un enfoque desarrollado a partir de la dirección por objetivos, cuyo origen podemos encontrar en el libro de Peter Drucker denominado *The Practice of Management*, publicado en 1954.

Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido fueron los primeros países que aplicaron lo que hoy se entiende por gestión basada en resultados de una forma amplia: no solamente en los aspectos de planificación, presupuesto, seguimiento y evaluación, sino incluyendo los elementos políticos presentes en una democracia –como la participación y la transparencia– y en una administración eficiente –como la desconcentración de las decisiones y los incentivos vinculados con el desempeño–.

Un elemento que diferencia la aplicación de la GpR entre países es la utilización de mecanismos que fomentan la competencia o que impulsan la colaboración. En el primer caso, actores privados suelen ser quienes entregan los productos financiados con recursos públicos, compitiendo entre sí en costos y calidad; mientras que, en el segundo, independientemente de la propiedad pública o privada, las entidades que entregan productos se crean y distribuyen con criterios de cobertura de la población, más que de competencia.

Los países y agencias de cooperación han tenido un papel no desdeñable (importante) en la expansión de la GpR entre los países socios. Desde el año 2000 se han venido celebrando una serie de conferencias internacionales al más alto nivel (Monterrey 2002, Roma 2003, Marrakech 2004, París 2005, Hanói 2007, Accra 2008, Estambul 2010 y Busan 2011) en las que el fomento de la GpR ha sido siempre un elemento clave. Desde 2011, es la Asociación Mundial para una Eficaz Cooperación al Desarrollo (GPEDC, por sus siglas en inglés) la que ha da seguimiento a los indicadores de la agenda de la eficacia de la ayuda buscando la racionalización y una mayor efectividad de la cooperación para el desarrollo. Entre los consensos alcanzados uno de los que más éxito ha tenido es la orientación hacia resultados: los recursos de los cooperantes, como los de los países socios, deben centrarse en la consecución de resultados concretos y medibles, con un impacto real y mensurable en el desarrollo.

#### **GpR y planificación sectorial en países de América Latina y en Guatemala**

Para orientar el proceso de definición de la planificación estratégica sectorial con enfoque de GpR en Guatemala, se han revisado tres estudios que han proporcionado insumos sobre la situación actual de la planificación sectorial y la gestión por resultados en América Latina y en Guatemala, así como sobre la calidad de la definición y estandarización de los productos y su vinculación a la red de causalidad en el país. Estos estudios son:

- a. Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe (datos de 2009 y 2013),<sup>35</sup> patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- b. Valoración de la planificación y presupuesto de 7 resultados estratégicos de Guatemala, 2014. Elaborado en el marco de la asistencia técnica de la Unión Europea a través del proyecto Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala (AGEP).
- c. Análisis de los planes nacionales y sectoriales de cinco países de América Latina. Elaborado en el marco de la asistencia técnica de la Unión Europea, a través del proyecto Instrumento de Apoyo a la Administración Pública (IAAP).

El primer documento compara la GpR en 24 países y sitúa a Guatemala en el grupo de nivel medio. Recomienda la institucionalización de un sistema de planificación sectorial y operativa, así como la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación que realmente la gestión, planificación y evaluación y que siga avanzando en la implementación del presupuesto por resultados.

La valoración de la aplicación de la GpR en los resultados estratégicos vigentes en el país en 2014 evidenció que la calidad de la aplicación de los pasos previstos en la guía empeoraba con el avance del proceso: la calidad era alta en la definición de resultados estratégicos y la identificación de modelos conceptuales, pero entre regular y baja la elaboración de los elementos del modelo explicativo. Prácticamente no se traducían las causas a resultados, de modo que no se contaba con indicadores para su medición. Los indicadores de producto se limitaban al desempeño. El problema más importante era la falta de definición clara del producto y la acción.

El tercer trabajo compara planes vigentes denominados sectoriales o que incluyen más de una institución de Bolivia, Colombia, Guatemala, Perú y República Dominicana. Guatemala queda situada en un buen lugar en casi todos los parámetros valorados, con excepción de la medición de la eficacia de los productos, que no se encontró en ningún plan.<sup>36</sup>

### **Elementos emergentes para tener en cuenta al planificar<sup>37</sup>**

En la actualidad se reconoce la gravedad del cambio climático para las sociedades humanas y para el planeta, calificándolo como un fenómeno que «Impone límites, obliga a reorientar el paradigma productivo y los patrones de consumo, coloca la solidaridad intergeneracional en el centro de la agenda de igualdad e, incluso, cuestiona nuestra relación con el mundo». También se reconoce la importancia del factor humano en su génesis, lo que significa que las transformaciones económicas, políticas y sociales deben incorporar el enfoque ambiental y buscar la reducción de la huella ecológica que generan.

---

<sup>35</sup> Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. J. Kaufmann, M. Sanginés, M. García Moreno. BID. 2015. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos>

<sup>36</sup> Hay que tener en cuenta que Bolivia, Colombia y República Dominicana no emplean el mismo enfoque de GpR que Perú y Guatemala. Por ejemplo, no siguen el proceso de modelo conceptual a modelo lógico ni definen productos con los mismos criterios.

<sup>37</sup> Hay que tener en cuenta que Bolivia, Colombia y República Dominicana no emplean el mismo enfoque de GpR que Perú y Guatemala. Por ejemplo, no siguen el proceso de modelo conceptual a modelo lógico ni definen productos con los mismos criterios.



Las **transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional** representan un gran reto, con un incremento de la esperanza de vida, especialmente en las mujeres, pero con mucha presencia de discapacidad y escasa protección social; un fuerte descenso de la natalidad, que aumentará el índice de dependencia; el incremento epidémico de las patologías crónicas no transmisibles, especialmente los problemas cardiovasculares y sus determinantes como la obesidad, la diabetes, la hipertensión, el sedentarismo y la malnutrición por exceso de consumo de productos altamente procesados, con exceso de azúcar, sal y grasas saturadas.

Es muy conocido el problema de la **violencia** en los países latinoamericanos, que está asociada a factores como las secuelas de conflictos civiles, el narcotráfico, los procesos de deportaciones, la violencia intrafamiliar, la estigmatización de la juventud, la intolerancia a las diferencias de todo tipo. Las investigaciones realizadas muestran que si bien la pobreza es un factor agravante de la violencia, lo es mucho más la desigualdad y la polarización económica y social, especialmente entre los jóvenes. «La violencia amenaza el presente y el futuro de las personas, en especial las y los jóvenes, coartando sus opciones, desintegrando el tejido social y debilitando la democracia».

Los **movimientos migratorios**, de origen económico y político, dan lugar a situaciones particulares, como personas que migran, transitan, se instalan o son retornadas desde distintos países, que no cuentan con protección social, pocas veces con reconocimiento de derechos básicos y están sometidas a graves riesgos para su integridad. Estos movimientos, poco previsible, tensionan las políticas públicas, especialmente cuando no han sido tomados en cuenta.

Otro factor que está transformando la sociedad es el desarrollo de **nuevas tecnologías** que llevan a la competitividad global, la transformación de las formas de trabajo, gobierno, aprendizaje y control social. La insuficiente previsión de los cambios que está introduciendo el cambio tecnológico, especialmente en países con poblaciones con baja escolarización y capacidades, puede incrementar la desigualdad, la pobreza y la exclusión.

El éxito de desarrollo de los países asiáticos, que optaron por un Estado con un rol de **transformación activa de la producción hacia las exportaciones** (en el que la planificación pública tuvo un papel relevante), es paradigmático. Además, los países que han cerrado o disminuido su brecha en la balanza comercial (Corea, Finlandia, Irlanda, Malasia, Singapur) utilizan planes estratégicos de desarrollo que orientan la política pública.

En las sociedades democráticas, la importancia creciente de la **transparencia y la rendición de cuentas del sector público**, así como la capacidad de influencia de la ciudadanía en las políticas públicas, requieren liderazgos políticos con credibilidad, capaces de lograr amplias mayorías nacionales y tener fortaleza para negociar con los grandes poderes, internos y externos, e intereses diversos.

## Conceptos esenciales en la planificación sectorial con enfoque de gestión por resultados

La GpR es un enfoque que busca aumentar el valor que la administración pública aporta a la sociedad, orientando a las instituciones al logro de resultados (de desarrollo, reducción de las desigualdades, protección de los derechos). Se basa en la mejora de los productos que las instituciones entregan para lograr estos resultados.

La aplicación de la GpR exige el **desarrollo progresivo de algunos elementos de la cultura organizacional** de la administración pública, especialmente a) un liderazgo proactivo, que fomente la responsabilidad en todos los niveles de dirección; b) el reconocimiento de la naturaleza política de la GpR, que incide significativamente en la planificación y el presupuesto; c) la delegación de poder y desconcentración de las decisiones con compromisos explícitos de los directivos; d) el trabajo interinstitucional en equipo; e) el reconocimiento del desempeño y f) el entusiasmo por la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas.

Desafortunadamente, **en la mayoría de los países de América Latina la GpR se reduce a la formulación de presupuestos por resultados** (y en algunos de estos países, aun esto enfrenta limitaciones serias). Aunque cada vez hay más países que también cuentan con planes oficialmente basados en resultados, así como sistemas de seguimiento de resultados y entrega de productos, raramente se hallan los elementos culturales y organizacionales señalados más arriba.

Los **aspectos técnicos ineludibles** en la planificación por resultados engloban a) la investigación de modelos conceptuales, de ser posible internacionalmente validados, que expliquen las causas de los problemas de desarrollo; b) estudios prospectivos que fortalezcan los escenarios de medio y largo plazo; c) investigación de la evidencia de las relaciones causales y de la eficacia de los productos, especialmente en el país, países similares o territorios específicos; d) estandarización y costeo de los productos eficaces; e) vinculación clara con los presupuestos y marcos presupuestarios de mediano plazo; f) buenos indicadores y un sistema gerencial de seguimiento; g) evaluaciones de proceso, entrega de productos e impacto, h) mecanismos explícitos de rendición de cuentas; i) sistemas de seguimiento y evaluación potentes y j) incentivos al logro de resultados.<sup>38</sup>

**La planificación de la GpR es siempre interinstitucional** porque los problemas de desarrollo tienen un origen multicausal complejo, de modo que los resultados estratégicos solo se alcanzan con la colaboración de todas las entidades que tienen competencias relevantes sobre las causas del problema que se quiere resolver.

Si los modelos conceptuales no tienen una base científica sólida, o cuando en su elaboración solo ha participado una institución (como sucede en muchas ocasiones) el riesgo de olvidar factores causales de relevancia es muy elevado. Es frecuente ver planes del sector salud que no incluyen a los institutos de seguridad social o a las instancias

<sup>38</sup> Los incentivos no son obligatoriamente pecuniarios. El reconocimiento del trabajo bien hecho o la rendición pública de cuentas son mecanismos muy eficaces para la incentivación de los profesionales.

responsables del agua potable y el saneamiento; o planes de innovación tecnológica sin instituciones con competencias importantes para los sectores productivos.

En consecuencia, se necesitan instancias de conducción (no solo de coordinación) que impulsen el fortalecimiento de una visión global de los resultados de desarrollo, que agrupen a todas las entidades con competencias en la resolución de un problema y las involucren en la elaboración, gestión, seguimiento y evaluación de los programas de implementación.

Es en este punto cuando la planificación estratégica sectorial con enfoque de GpR – entendida de forma amplia como aquella que se diseña para abordar los grandes resultados de desarrollo, articulando a las entidades y organizaciones que sean necesarias– cobra más sentido.

### 3.2 Articulación con lo territorial

Definir la magnitud<sup>39</sup> de un problema permite territorializar las intervenciones, de tal manera que es posible precisar la ubicación geográfica. Para llegar a este nivel de precisión se requiere de líneas de base o métricas como bancos de generación de información. Por ello se presenta la propuesta para establecer si los planes sectoriales abordan temas de desarrollo a nivel macro y contienen a las políticas públicas; además, cómo transitarán de lo estratégico hasta lo territorial.

La magnitud de las brechas entre territorios y grupos de población del país es sumamente útil, porque proporciona información comparativa en relación con la media nacional; ayuda a definir dónde deben llevarse prioritariamente los productos. En consecuencia, es importante disponer desde este momento de información, no solo nacional, ni siquiera municipal sino, en lo posible, a nivel de comunidades y barrios; de modo pues, que, en el momento de entregar los productos, se tenga un alto nivel de seguridad de que se trata de la población que cumple los criterios para recibirla. Lo que indica que existe una conexión entre la magnitud y población,<sup>40</sup> debido a que son ellos quienes sufren o padecen los impactos de los problemas.

Como los problemas de desarrollo y sus causas los presentan poblaciones con características internas y externas específicas, es importante determinar con precisión en qué población se va a enfocar la institucionalidad pública, de modo que su quehacer sea efectivo. Ahora, la respuesta a quién define la población a atender y que está sujeta al problema tiene que ver con las mesas técnicas o temáticas; tales mesas definen las áreas para las que se van a desarrollar programas de implementación de resultados estratégicos.

¿Cómo se vincula con los consejos de desarrollo y los gobiernos locales? Se vincula por medio del análisis de los PES por parte de la unidad técnica departamental y el equipo

<sup>38</sup> La magnitud es la cantidad de causa presente en el contexto en que se va a planificar. Se mide en función de la frecuencia (número de veces que se presenta la causa) o la cantidad de causa presente.

<sup>39</sup> Se denomina población al conjunto de individuos, colectivos, aspectos del medio socioeconómico o del ambiente, identificados por sus características internas y externas. Esta definición se empleará para identificar a las poblaciones que presentan un problema o factor causal, que son también aquellas en las que se espera que se den los resultados esperados.

técnico municipal, que analizan y adoptan los modelos lógicos y los contextualizan con relación a las prioridades departamentales y municipales. En este último nivel, la vinculación será relacionada también con el cumplimiento de las competencias propias y delegadas.

Para conseguirlo se definen tres niveles de población a intervenir, que están en concordancia con lo desarrollado en los primeros pasos, y son: población universo, objetivo y elegible (beneficiaria).

### 3.3 Marco programático de país

Los procesos de desarrollo generalmente deben fundamentarse en la planificación, la cual consiste en la formulación de programas, proyectos e intervenciones que permitan cambiar de una situación determinada a una situación deseada. El marco de programas y proyectos representa una referencia general que contiene una serie de orientaciones o directrices generales de abordaje de un determinado tema o temas, que se interrelacionan para obtener resultados de mediano y largo plazo. Las orientaciones o directrices que emanan de un «marco» se diseñan para que las políticas, los planes, la programación de intervenciones, la definición de productos y subproductos y asignación de recursos, se sustenten en una visión integral que defina los períodos en los cuales se deben obtener resultados institucionales y nacionales, pero con un sentido integrado.

En cuanto al concepto de programático se considera como un proceso continuo de previsión de recursos y servicios necesarios para conseguir objetivos determinados ante situaciones de falencias, según un orden establecido de prioridades, permitiendo elegir metas y resultados que resuelvan una problemática identificada, en diferentes áreas geográficas, en grupos sociales con brechas de desarrollo diferenciadas, como por ejemplo niños y mujeres, comunidades lingüísticas y étnicas, etc.

Existe una dicotomía entre las entidades de planificación y las entidades financieras, en el sentido de que para estas últimas la interpretación que se aplica es que ‘programático’ se refiere a establecer con criterios financieros la asignación de recursos para realizar las intervenciones o proyectos regularmente con plazos anuales, a pesar del planteamiento formal pero no funcional de las entidades de planificación.

En este contexto, el marco programático de país<sup>41</sup> (MPP) constituye un instrumento que servirá a la SEGEPLAN como insumo para orientar la formulación de ciertas normativas o lineamientos que permitan hacer eficiente la gestión pública. De manera específica, el MPP delinearé intervenciones con carácter de institucionales pero integrales, a las cuales se les denominará «líneas programáticas». Estas últimas deben surgir de un análisis de modelos lógicos y de situaciones de país que, en dependencia de la temática que se esté abordando y la información estadística disponible, identificará brechas de desarrollo existentes, a nivel de los grupos poblacionales con mayores brechas de desigualdad.

---

40 Dirección de Análisis Estratégico del Desarrollo, SEGEPLAN (2020). Marco programático de país. Documento preliminar aún no aprobado.

Un área programática también permitirá identificar el espacio territorial que habita la población con ciertas características económicas y sociales y que posibilite identificar intervenciones de inversión pública para cambiar tales condiciones.

Como ya se ha señalado, las intervenciones deben tener congruencia con las PND emanadas del proceso de integración del Plan nacional de desarrollo K'atún: nuestra Guatemala 2032 y la agenda de desarrollo nacional y territorial, con especial interés en la población más vulnerable. De esa manera se indica que el MPP contribuirá a potenciar la implementación del Sistema Nacional de Planificación, al constituirse en un instrumento intermedio entre la planificación estratégica y la planificación operativa, para lo cual retomará la visión de desarrollo a largo plazo contenida en las PND y sus metas estratégicas del desarrollo.

En virtud de lo expuesto, el MPP tendrá como margen temporal el año 2032; deberá ser revisado, ajustado y actualizado cada tres años, por lo que el mismo debe contar con ciertas características para su evaluación y seguimiento. Para SEGEPLAN, el concepto de 'programático' no difiere sustancialmente de la acepción de programa o programación de las instituciones financieras dado que a ésta le corresponde orientar la planificación y la programación anual y multianual de todas las instituciones públicas; sin embargo, se separa de dicho concepto desde el momento en que la Secretaría, como ente rector de la planificación del Estado de Guatemala, tiene el reto de conducir el desarrollo nacional, por medio de la articulación de las prioridades nacionales y el marco jurídico político, con las políticas públicas transversales, intersectoriales, sectoriales e institucionales, los planes, la programación anual y multianual, la orientación del presupuesto anual y la cooperación internacional; es decir, el valor agregado a la programación es aportar la visión de largo plazo.

De esa cuenta el marco programático para Guatemala representa un instrumento estratégico de largo plazo que se constituye en el puente entre el plan nacional de desarrollo, las prioridades nacionales de desarrollo y la parte operativa de las políticas públicas, planes, programaciones y presupuesto de cada institución; en general, de las intervenciones que el Estado realiza. Puede explicarse, desde un enfoque amplio, que el MPP representa la guía que contiene los criterios técnico políticos que orientan y definen desde el largo plazo la programación multianual y anual, institucional y nacional, de todas las instituciones públicas.

### **3.4 Programa Nacional de Inversión Pública (PNIP)**

Con base en el Plan estratégico institucional 2021-2025 de SEGEPLAN, se establece que el Programa de Inversión Pública Nacional «Es un instrumento que forma parte del Sistema Nacional de Planificación, que se basa en el marco programático de país, para determinar los criterios que orientarán la inversión pública del país a mediano y largo plazo, incorporando la participación de Alianzas Público Privadas (APP), así como la inversión privada que contribuyan a los objetivos de desarrollo. El programa también

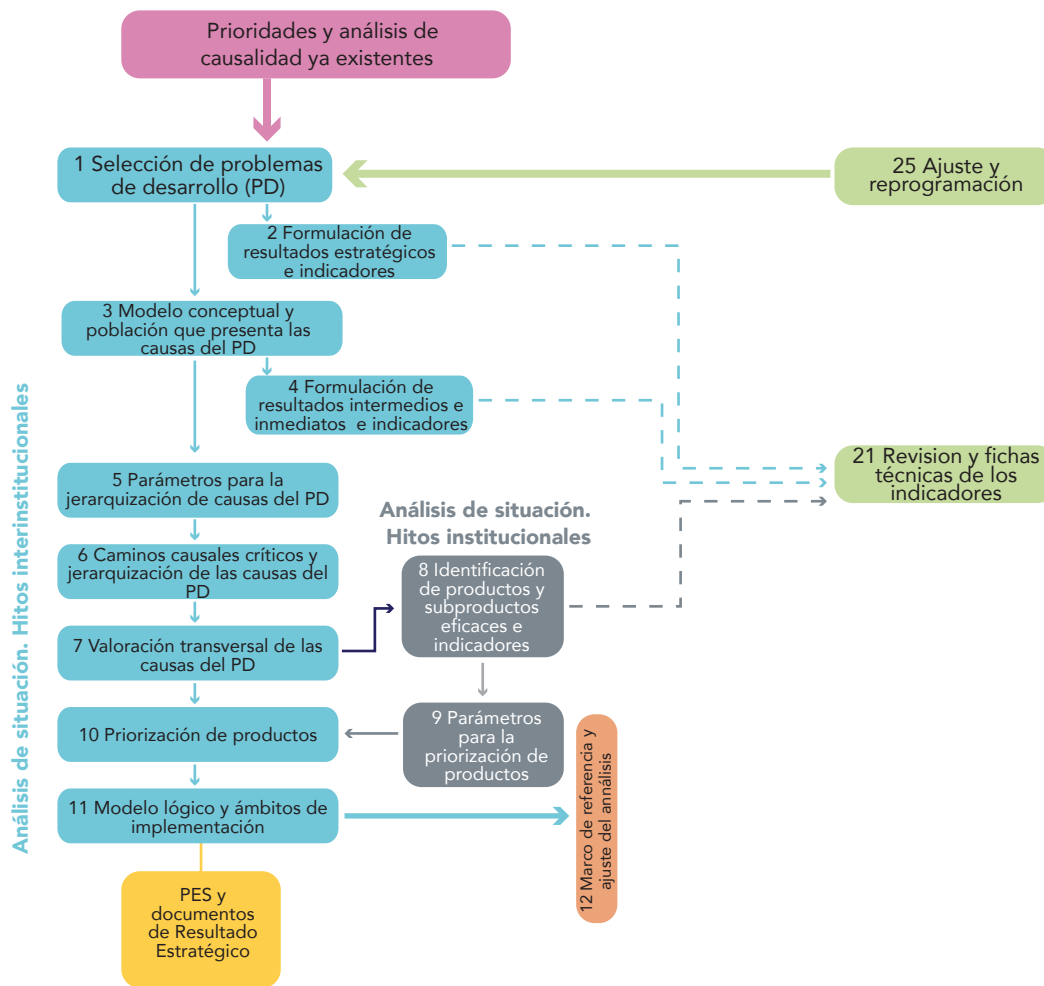
incluirá los proyectos estratégicos que contribuyan a cerrar las brechas identificadas en los modelos conceptuales de las intervenciones para el logro de las Prioridades nacionales de desarrollo» (SEGEPLAN, 2020).

El PNIP da paso al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) porque «permite ordenar el proceso de inversión, establece reglas claras y concretas para el tratamiento de cada una de sus etapas, dicta la normativa adecuada para su funcionamiento y acentúa su obligatoriedad, desarrolla y hace funcionar los instrumentos necesarios y por sobre todo coordina los esfuerzos que hasta ahora se hacen aisladamente» (SEGEPLAN, 2019).

Anexo 1. Cronograma ilustrativo de elaboración del PES y programa de implementación de un resultado estratégico

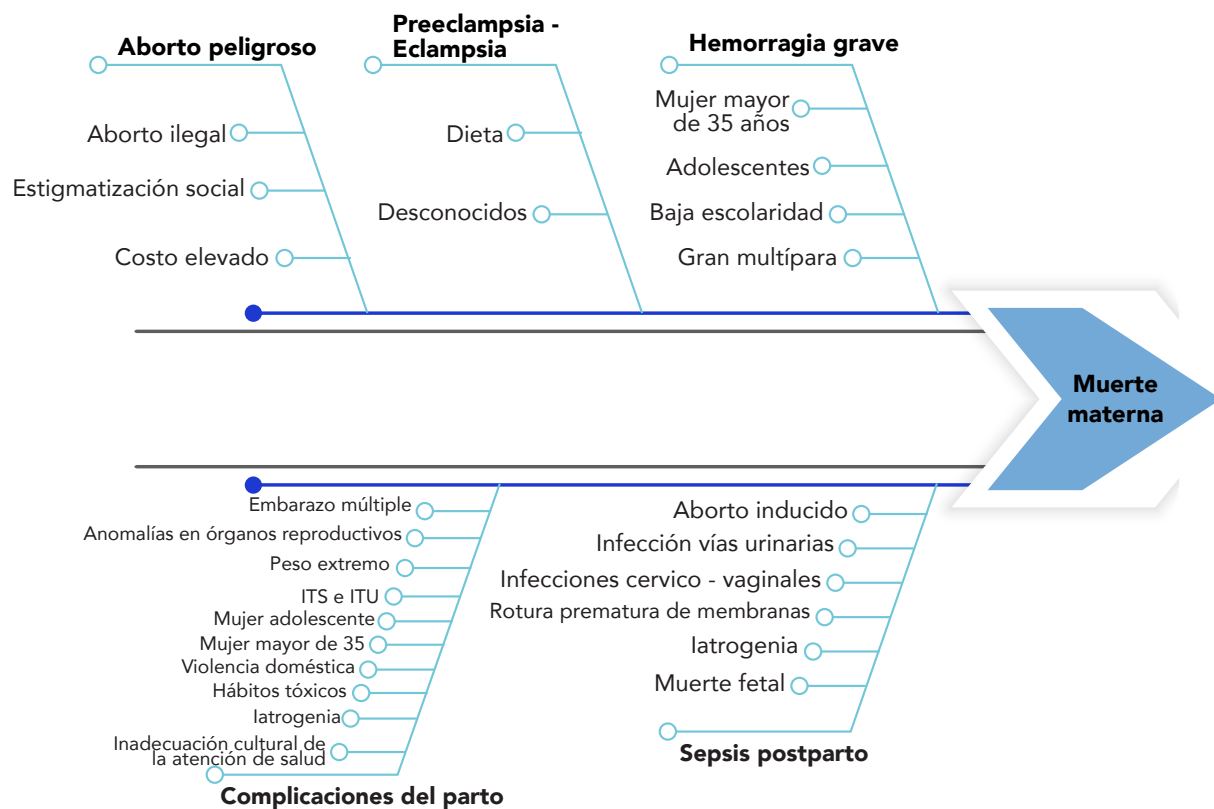
Núm.	Pasos para elaboración del PES	Tiempo de cumplimiento en meses																								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
1	Selección de problemas de desarrollo	■																								
2	Formulación de resultados estratégicos e indicadores		■																							
3	Modelo conceptual y población que representa las causas del problema de desarrollo (PD)			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4	Formulación de resultados intermedios, inmediatos e indicadores								■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5	Parámetros para la jerarquización de causas del PD																									
6	Caminos causales críticos y jerarquización de las causas del PD																									
7	Valoración transversal de las causas del PD																									
8	Identificación de productos, subproductos eficaces e indicadores																									
9	Parámetros para la priorización de productos																									
10	Priorización de productos																									
11	Modelo lógico y ámbitos de implementación																									
12	Marco de referencia y ajuste del análisis																									
13	Priorización de territorios y poblaciones																									
14	Estructura central y territorial																									
15	Priorización de proyectos																									
16	Condiciones y actores																									
17	Consultas, arreglos y alianzas																									
18	Escenarios																									
19	Presupuesto																									
20	Funciones institucionales de seguimiento y evaluación																									
21	Revisión y fichas técnicas de los indicadores																									
22	Reportes gerenciales y agenda de seguimiento																									
23	Evaluación																									
24	Gestión del conocimiento e innovación																									
25	Ajuste y reprogramación																									

## Anexo 2. Pasos del análisis de situación y su relación con pasos de otras partes del proceso de elaboración del PES





### Anexo 3. Ejemplo de modelo conceptual de mortalidad materna



### Anexo 4. Problemas y sus causas con población y ubicación

Problema	Descripción de la población objetivo	Número de individuos de la población	Ubicación de la población	Causa directa	Descripción de la población objetivo	Número de individuos de la población	Ubicación de la población objetivo	Causa indirecta	Descripción de la población objetivo	Número de individuos de la población
Excesivas personas sin competencias y capacidades suficientes para una vida plena	Personas de 18 años y más	xxx	Territorio nacional	Abandono de la escuela antes de finalizar el bachillerato diversificado	Personas de 18 años y más sin bachillerato diversificado	xxx	Área rural y asentamientos urbanos precarios	Incorporación al trabajo por orientación de los padres	Padres y madres	xxx
Población con inadecuada y deficitaria infraestructura vial que les limita acceso y movilidad a mercados locales, regionales y supra regionales	Personas de 18 años y más	xxx	Área rural	Mal estado de caminos y carreteras municipales	Km. de caminos y carreteras en mal estado	xxx (Km.)	Área rural	Incumplimiento del contrato por parte de los contratistas	Empresas de construcción, rehabilitación y mantenimiento contratadas por el estado	xxx
Degradación acelerada de los recursos naturales e incremento de la vulnerabilidad ambiental	Hectáreas de territorio nacional	xxx	Territorio nacional	Cambio inadecuado de uso de la tierra	Hectáreas del territorio nacional con vocación forestal	xxx (Ha.)	Territorio nacional	Avance de la frontera agrícola	Hectáreas del territorio nacional cubiertas de bosque	xxx (Ha.)

Fuente: SEGEPLAN (2020)

### Anexo 5. Comparación de las magnitudes de algunos fenómenos a nivel internacional, nacional y territorial y fuente de los datos

Fenómeno	Magnitud a nivel internacional	Magnitud a nivel nacional	Magnitud en un territorio o grupo de población
<b>Coeficiente de Gini</b>		0.53 (ENCOVI 2014)	0.61 Departamento de San Marcos (ENCOVI 2014)
<b>Tasa de terminación en educación primaria</b>	95 (Estado de la educación, UNESCO, 2017; valor para países con ingresos medio altos como Guatemala según la clasificación del Banco Mundial de 2017)	71 (Estado de la educación, UNESCO, 2017) 86.6 (Compendio estadístico del MINEDUC, 2013)	93.7 Departamento de Guatemala 81.3 Departamento de Chiquimula (Compendio estadístico del MINEDUC, 2013)
<b>Prevalencia de desnutrición infantil (porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con retraso en la talla para su edad)</b>	10.7 (en el mundo, según datos del Banco Mundial para 2015)	46.5 (2014-2015. ENSMI 2015)	58 grupo indígena 70 departamento de Totonicapán (2014-2015; ENSMI 2015)

Fuente: SEGEPLAN

## Anexo 6. Modelo de presentación de evidencias del sector educación de El Salvador

1. Título del estudio: <b>Poniendo de relieve las miradas y voces de comunidades educativas de Argentina, Ecuador y Guatemala</b>	2. Año: <b>2014</b>
3. Autor (es): <b>UNICEF</b>	4 calidad de la evidencia: C
5. Página web u otro medio donde se pueda ubicar: <b><a href="http://www.campanaderechoeducacion.org/.../publicaciones-tematicas.html">www.campanaderechoeducacion.org/.../publicaciones-tematicas.html</a></b>	
6. Fuentes de información (primarias, secundarias): <b>Primaria, entrevistas a educadores, alumnado, padres, madres y cuidadores/as</b>	
7. Relación causal que sustenta esta evidencia: <b>Deserción, repitencia, sobreedad, reprobación con las 6 causas de su red de causalidad</b>	
8. Comentarios sobre los resultados de la evidencia: (siempre debería incluirse la pertinencia de los resultados en relación con el contexto del lugar para el que se está buscando evidencia). El estudio se refiere específicamente a las causas de abandono. Además de las causas que ya forman parte de la red de causalidad, en el estudio se señala que las causas del abandono se gestan desde etapas tempranas, se manifiesta en las faltas a clase que suelen ser por las mismas razones que llevarán al abandono. La información es muy pertinente para El Salvador porque las condiciones de los países analizados son similares.	
9. Relación de la causa directa: «Deserción, repitencia, sobreedad, reprobación» y sus causas indirectas	<b>Explicación</b>
<b>Capacidades distintas del estudiante no atendidas</b>	
<b>Expectativas bajas sobre la educación del estudiante o en el entorno del estudiante</b>	Fomentadas por la baja calidad de la escuela pública (Guatemala).
<b>Incorporación al trabajo</b>	Las dificultades económicas son la causa más importante expresada por los estudiantes para dejar la secundaria porque trabajar es más importante. El trabajo es una causa importante en los hombres.
<b>Violencia en en los centros educativos</b>	Las agresiones físicas o verbales, las discriminaciones –especialmente de género– son la segunda causa. Violencia y comercio de drogas son importantes en los hombres (Ecuador y Guatemala).
<b>Embarazo</b>	Principal causa en las mujeres, relacionada con la discriminación en la escuela y falta de apoyo de los padres (Ecuador y Guatemala).

## Anexo 7. Diferencias en la fuerza explicativa de algunas causas

Causa	Población a que se refiere la causa	Efecto	Población a que se refiere el efecto	Fuerza explicativa	Método de medición
<b>Pobreza extrema</b>	Personas en pobreza extrema	Analfabetismo	Personas en pobreza extrema analfabetas	39.30 ENCOVI) (2016)	Proporción de personas que tienen la causa y presentan el efecto
<b>Mujer indígena</b>	Mujeres indígenas	Analfabetismo	Mujeres indígenas analfabetas	42.4 ENCOVI) (2016)	Proporción de personas que tienen la causa y presentan el efecto
<b>Embarazo en adolescente</b>	Mujeres adolescentes embarazadas	Nacimiento prematuro	Niños y niñas de madre adolescente nacidos antes de las 28 semanas de embarazo	veces 7 superior a los nacimientos de las mujeres que no presentan la causa  Registros) MINSAL, El (Salvador	Riesgo relativo
<b>Embarazo en mujer mayor de 35 años</b>	Mujeres mayores de 35 años embarazadas	Nacimiento prematuro	Niños y niñas de madre mayor de 35 años nacidos antes de las 28 semanas de embarazo	veces 12.05 superior a los nacimientos de las mujeres que no presentan la causa  Registros) MINSAL, El (Salvador	Riesgo relativo

## Anexo 8. Procesamiento de las puntuaciones de las causas

Como se ha explicado, quienes respondieron a los formularios emplearon una escala de valoración como la que se muestra a continuación:



### Tres ejemplos de escala de valoración

Introducir una escala cualitativa de valoración es necesario –como se ha explicado al inicio de este paso–, pero tiene el riesgo de que quienes puntúen utilicen, además de criterios objetivos, sus creencias o sus intereses. Por ello, es preciso insistir en la necesidad de seleccionar cuidadosamente el equipo de puntuación en función de sus conocimientos, experiencia, objetividad y ecuanimidad, para reducir al mínimo este riesgo.

## Anexo 9. Ejemplo de la valoración transversal de la importancia de una causa. El embarazo en adolescentes (con base en información de El Salvador)

En 2015 el Gabinete de Gestión Social del Gobierno de El Salvador estaba preocupado porque uno de los compromisos nacionales e internacionales –bajar la mortalidad en la niñez– estaba estancado. Por esta razón, encargó un estudio al Ministerio de Salud (MINSAL).

El MINSAL mostró que en el año 2014 murieron 1,162 menores de 5 años, de los cuales 329 (el 28%) fallecieron por haber nacido prematuros. Esta era la primera causa de mortalidad en la niñez, seguida por las anomalías congénitas, sobre las que hay poca capacidad de abordaje debido a las condiciones del país.

A continuación, el MINSAL mostró que la primera causa de nacimiento prematuro en El Salvador era que la madre fuera niña o adolescente.

Una vez identificada esta causa principal de nacimiento prematuro se analizaron las otras redes de causalidad del sector social y se comprobó que el embarazo en adolescentes era una causa importante también de otros nueve problemas prioritarios del sector:

1. Mortalidad materna
2. Años de escolaridad de la población mayor de 25 años
3. Pobreza extrema
4. Bajo Índice de desarrollo humano
5. Alto Índice de desigualdad de género
6. Alto Índice de pobreza multidimensional
7. Baja proporción de mujeres de la población en edad de trabajar (PET) entre la población económicamente activa (PEA)
8. Baja proporción de jóvenes (19 a 25 años) en la PEA
9. Desempleo juvenil

Además, existieron otras evidencias que pusieron de relieve la importancia de reducir este grave problema, como el hecho de que el 50% de las adolescentes que se habían suicidado en los últimos 3 años, a las que se les practicó la autopsia, estaban embarazadas.

Como consecuencia de este análisis, el Gabinete de Gestión Social acordó diseñar e implementar una estrategia específica de reducción del embarazo en niñas y adolescentes que se puso en marcha en 2017.<sup>42</sup>

41 Disponible en: [https://elsalvador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/EstrategPrevEmbarazos\\_2017.pdf](https://elsalvador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/EstrategPrevEmbarazos_2017.pdf)

Anexo 10. Cálculo del factor de jerarquización de las causas

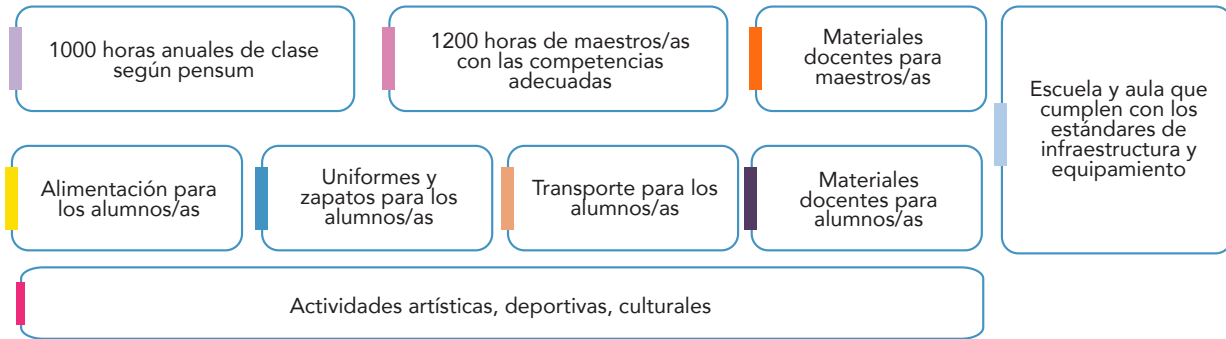
Problema	Causa Directa	Mag.	Evid,	F. Exp.	Causa Última	Mag.	Evid,	F. Exp.	Factor de Jerarquización	
1. El aporte del sector agropecuario y forestal a la economía nacional es bajo en relación a los recursos naturales y la fuerza de trabajo que emplea	1.1 El modelo de producción agropecuario es altamente extensivo, basado en aumentar producción mediante aumento de áreas productivas	5	3	4	1.1.1 Los precios por los productos agrícolas que reciben los productores son bajos en relación a los costos	3	3	3	315	
					1.1.2 Los productores no tienen acceso a financiamiento de mediano plazo	3	3	2	255	
						1.1.2 Los Productores tienen insuficiente capacidad de información sobre opciones de intensificación de la producción y tendencia de precios	4	3	3	420
						1.1.3 Hay un alto grado de uso inadecuado del suelo	5	3	3	525
						1.2.1.1 Los acuerdos comerciales liberan demasiado pronto de aranceles la importación de productos alimenticios procesados	4	3	2	340
						1.2.1.2 El país está poco industrializado, especialmente en el sector agroindustrial (causa última de la causa indirecta 1.2.1)	5	3	2	425
						1.2.1.2 El país está poco industrializado, especialmente en el sector agroindustrial (causa última de la causa indirecta 1..2.2)	4	3	3	420
						El 1.2.2.1 El encadenamiento de los procesos productivos es bajo	4	3	2	340
						1.2.3 La dotación y el acceso de los pequeños productores a activos (tierra fértil, financiamiento, tecnología y conocimiento) es insuficiente	3	3	1	195



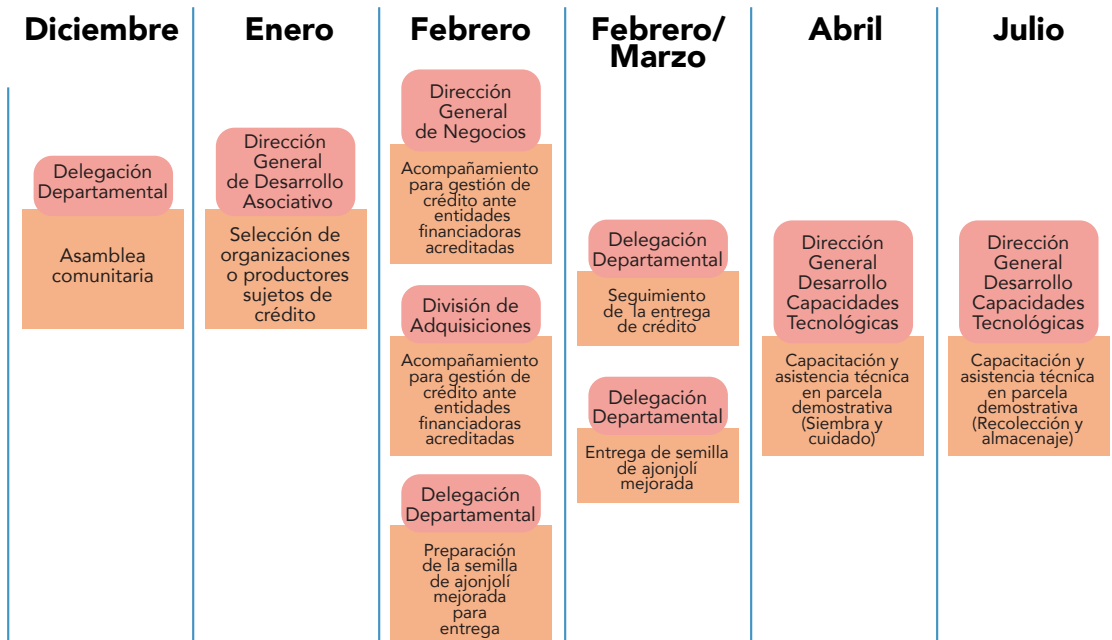
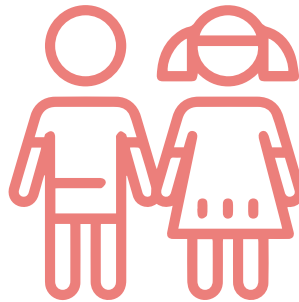
## Anexo 11. Resumen de la jerarquización de las causas

Causas últimas de la red de causalidad	Factor de jerarquización	Jerarquía
1.2.1.2 El país está poco industrializado, especialmente en el sector agroindustrial.	845	1
1.1.3 Hay un alto grado de uso inadecuado del suelo.	525	2
1.1.2 Los productores tienen insuficiente capacidad e información sobre opciones de intensificación de la producción y tendencia de precios.	420	3
1.2.2.1 El encadenamiento de los procesos productivos es bajo.	340	4
1.2.1.1 Los acuerdos comerciales liberan demasiado pronto de aranceles la importación de productos alimenticios procesados.	340	5
1.1.1.1 Los precios por los productos agrícolas que reciben los productores son bajos en relación con los costos.	315	6
1.1.1.2 Los productores no tienen acceso a financiamiento de mediano plazo.	255	7
1.2.3 La dotación y el acceso de los pequeños productores a activos (tierra fértil, financiamiento, tecnología y conocimiento) es insuficiente.	195	8

## Anexo 12. Ejemplos de productos en otros países



## Cupo para primer año de primaria

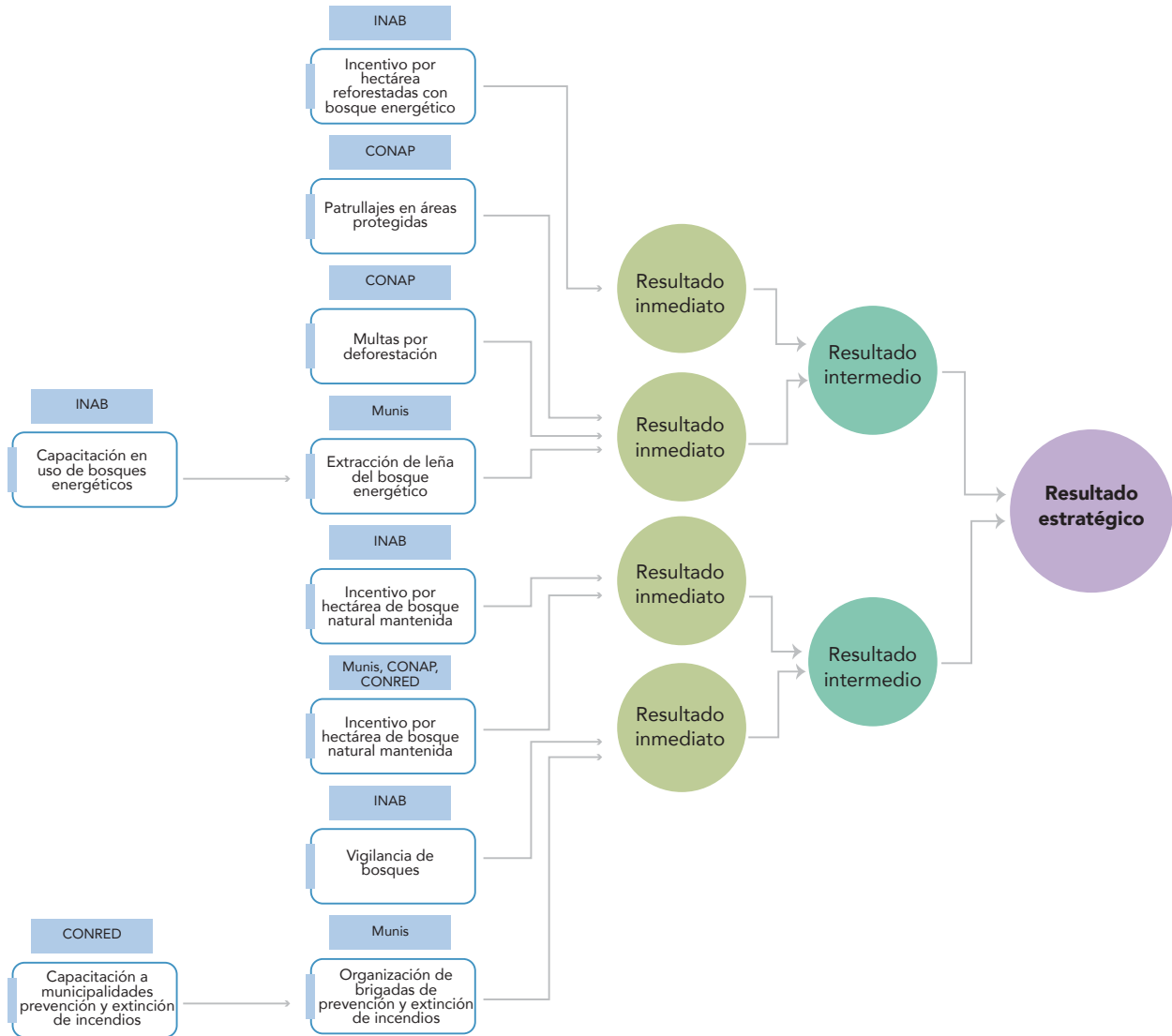


Producto de Nicaragua: Crédito, asistencia técnica y acompañamiento a productores organizados para la producción de ajonjolí de exportación. MEFCCA

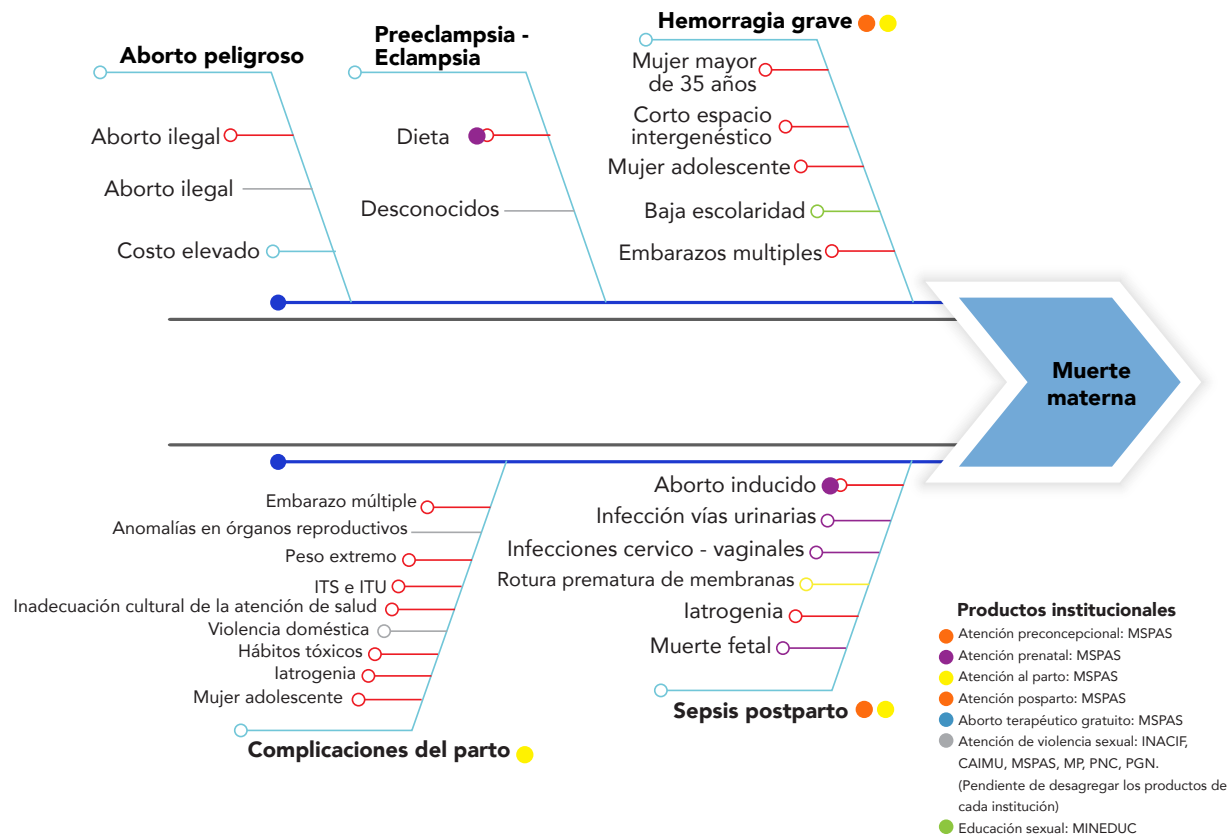
### Anexo 13. Información para la priorización de los productos

Eficacia (capacidad del producto para modificar la causa en la dirección esperada)	Evidencia de la eficacia del producto	Valoración del costo unitario del producto	Impacto ambiental esperado de la entrega del producto	Valoración de la incorporación al producto de los mecanismos para asegurar que se aplican los enfoques de equidad	Momento de actuación sobre el factor causal: el producto evita que aparezca la causa, actúa en momentos iniciales o cuando está establecida
5: Muy alta	5: Existe evidencia científica de la eficacia del producto basada en un número suficiente de estudios experimentales realizados en contextos y condiciones directamente aplicables al país de estudio.	5: Muy bajo	5: Muy Bajo	5: El estándar incluye los mecanismos de forma explícita.	5: Evita la aparición de la causa.
4: Alta	4: Existe evidencia científica de la eficacia del producto basada en estudios experimentales, realizados en contextos y condiciones distintos del país de estudio.	4: Bajo			
3: Moderada	3: Existen estadísticas y/o estudios observacionales, nacionales o aplicables al país de estudio que sugieren la eficacia del producto.	3: Moderado	3: Bajo	3: En la descripción del producto se incluye cómo se incorporan los enfoques de equidad.	3: Actúa en los momentos iniciales de la causa.
2: Baja	2: Existen estadísticas y/o estudios observacionales, realizados en contextos distintos al del país de estudio que sugieren la eficacia del producto.	2: Alto			
1: Muy baja	1: Hay opiniones de expertos que afirman que existe eficacia del producto.	1: Muy alto		1: En la descripción del producto hay una referencia genérica a la incorporación de los enfoques de equidad.	1: Actúa cuando la causa está establecida
0: Desconocida	0: Desconocida		0: Alto	0: No hay información de enfoques de equidad.	0: No hay información sobre el momento de actuación.

### Anexo 14. Ejemplos de modelo lógico aplicado al resultado de cobertura boscosa en 2010



## Anexo 15. Ejemplos de modelo lógico aplicado al resultado de mortalidad materna



## Anexo 16. Elementos de control del presente documento

De acuerdo con el Sistema de Gestión de Calidad, bajo la Norma ISO 9001:2015, para el control de los documentos es necesario disponer de un procedimiento que determine las pautas de actuación para las siguientes tareas:

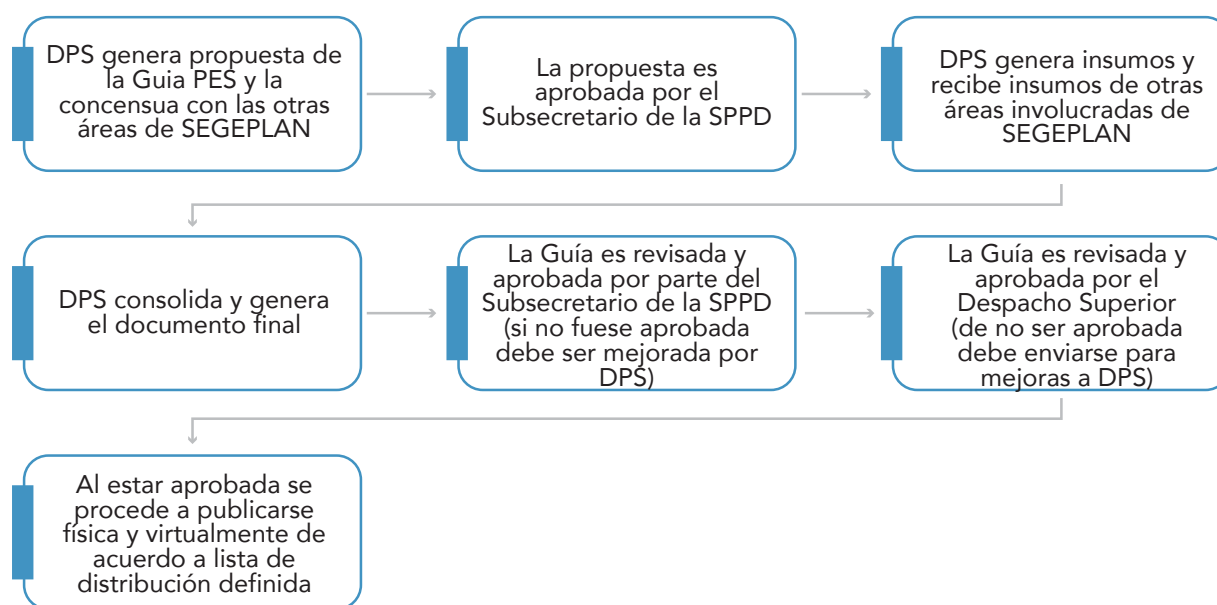
1. Elaboración y aprobación
2. Identificación de documentación externa: La documentación externa que puede requerir alguna modificación de la guía se concentra en cambios a leyes, normas o políticas; entre estas la política general de gobierno que esté vigente.
3. Distribución de documentos: La guía debe ser impresa para que cada una de las entidades que la apliquen tenga al menos un ejemplar físico; debe estar disponible en la plataforma virtual de SEGEPLAN para que cualquiera pueda acceder a ella.
4. Revisión y actualización: Como los períodos presidenciales son de 4 años, la guía debe tener una revisión y actualización calendarizada después de su lanzamiento cada dos años, con esto la segunda revisión después de su primera publicación coincide con el primer año del nuevo gobierno, para poder integrar las nuevas líneas estratégicas que contenga la política general de gobierno vigente. Esto es, si la primera publicación se hizo en 2020, la primera revisión y actualización se calendariza para 2022; la segunda estará calendarizada para 2024, año en el cual entra en vigor la nueva PGG. Cada revisión debe cumplir con el proceso descrito en el punto 1 del presente anexo.
5. Control de versiones y cambios: Para cada revisión y actualización se debe realizar un informe de control de cambios, donde se especifique la justificación de los cambios realizados.
6. Control de documentos obsoletos: Cada versión obsoleta debe ser enviada con su respectivo informe de control de cambios a la biblioteca de documentos de SEGEPLAN.

## Anexo 17. Revisión y actualización de la Guía PES

La guía debe tener una revisión y actualización cuando las autoridades lo consideren oportuno, o bien cuando las circunstancias lo ameriten; se plantean, como puntos orientativos: las líneas estratégicas que contengan nuevas políticas públicas, la política general de gobierno vigente y otros instrumentos de planificación complementarios, como los denomina el Sistema Nacional de Planificación.

La Dirección de Planificación Sectorial (DPS), en comunicación con otras direcciones a lo interno de SEGEPLAN, coordinará las modificaciones a la guía; de ser necesario, elaborará una ruta de trabajo para la actualización, siguiendo los estándares que se abordan en la figura siguiente.

### Procedimiento para la actualización de la Guía PES



Fuente: SEGEPLAN (2020)

### Anexo 18. Instituciones con carácter transversal

Las instituciones que integran el Estado responden a temáticas sectoriales de desarrollo social, ambiental, económico y político institucional; sin embargo, se identificaron algunas que abordan temas de carácter transversal.

INSTITUCIÓN	SECTOR	INSTITUCIÓN	SECTOR	INSTITUCIÓN	SECTOR
Registro de Información Catastral de Guatemala (RIC)	Ambiente	Federación Nacional de Triatlón	Social	Federación Nacional de Béisbol	Social
Comisión Nacional de Energía Eléctrica	Ambiente	Federación Nacional de Boliche	Social	Federación Nacional de Remo y Canotaje	Social
Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala (CVB)	Ambiente	Federación Nacional de Voleibol	Social	Federación Nacional de Motociclismo	Social
Registro General de la Propiedad (RGP)	Económico	Federación Nacional de Natación, Clavados, Polo Acuático y Nado Sincronizado	Social	Tribunal Eleccionario del Deporte Federado	Social
Segundo Registro de la Propiedad	Económico	Federación Nacional de Fútbol	Social	Federación Nacional de Andinismo	Social
Instituto Nacional de Estadística (INE)	Económico	Federación Nacional de Luchas de Guatemala	Social	Federación Nacional de Baloncesto	Social
Fondo de Tierras (FONTIERRAS)	Económico	Federación Nacional de Ciclismo de Guatemala	Social	Federación Nacional de Atletismo	Social
Corporación Financiera Nacional (CORFINA)	Económico	Federación Nacional de Tenis de Campo	Social	Federación Nacional de Gimnasia	Social



INSTITUCIÓN	SECTOR	INSTITUCIÓN	SECTOR	INSTITUCIÓN	SECTOR
Congreso de la República de Guatemala	Político institucional	Federación Nacional de Boxeo	Social	Federación Nacional de Físico Culturismo	Social
Organismo Judicial	Político institucional	Federación Nacional de Tiro	Social	Federación Nacional de Patinaje de Guatemala	Social
Presidencia de la República	Político institucional	Federación Nacional de Bádminton de Guatemala	Social	Federación Nacional de Karate-Do	Social
Comisión de Paz y Derechos Humanos (COPADEH)	Político institucional	Federación Nacional de Esgrima	Social	Federación Nacional de Levantamiento de Potencia	Social
Tribunal Supremo Electoral (TSE)	Social	Federación Nacional de Balonmano	Social	Federación Nacional de Tenis de Mesa	Social
Consejo Nacional para la Protección de la Antigua Guatemala (CNPAG)	Social	Federación Nacional de Levantamiento de Pesas	Social	Federación Nacional de Taekwon-Do	Social
Aporte para la Descentralización Cultural (ADESCA)	Social	Federación Nacional de Ajedrez de Guatemala	Social	Federación Nacional de Judo	Social

La Dirección de Planificación Sectorial clasifica estas instituciones en sectores para brindar la asesoría técnica en planes estratégicos sectoriales e institucionales; esto, en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento Orgánico Interno, en el artículo 18, inciso a), «asesorar técnicamente a las instituciones vinculadas al plan del sector respectivo, en el proceso de seguimiento de planes y políticas sectoriales, con base en las prioridades nacionales de desarrollo».

## Siglas y acrónimos

ADESCA	Aporte para la Descentralización Cultural
ALMG	Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala
AMSA	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán
AMSCLAE	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno
ANADIE	Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
APP	Alianzas público privadas
GPEDC	Asociación Mundial para una Eficaz Cooperación al Desarrollo (por sus siglas en inglés)
BANGUAT	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CC	Corte de Constitucionalidad
CD	Comité directivo
CDAG	Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala
CEPAL	Comisión Económica de América Latina y el Caribe
CES	Consejo Económico y Social de Guatemala
CGC	Contraloría General de Cuentas
CHN	Crédito Hipotecario Nacional
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CNA	Consejo Nacional de Adopciones
CNEE	Comisión Nacional de Energía Eléctrica
CNPAG	Consejo Nacional para la Protección de la Antigua Guatemala
CODEDE	Consejo departamental de desarrollo
CODISRA	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala
COG	Comité Olímpico Guatemalteco
CONADER	Consejo Nacional del Deporte, la Educación Física y la Recreación
CONADI	Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONALFA	Comité Nacional de Alfabetización
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONAMIGUA	Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala

CONJUVE	Consejo Nacional de la Juventud
COPEREX	Comité Permanente de Exposiciones
CORFINA	Corporación Financiera Nacional
CPR	Constitución Política de la República de Guatemala
CR	Congreso de la República
CT	Comité técnico
CVBG	Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala
DASPP	Dirección de Análisis y Seguimiento a Políticas Públicas y Planes
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DPS	Dirección de Planificación Sectorial
DSED	Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
ENCA	Escuela Nacional Central de Agricultura
ENCOVI	Encuesta nacional de condiciones de vida
EMPORNAC	Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla
EPNCH	Empresa Portuaria Nacional de Champerico
EPQ	Empresa Portuaria Quetzal
ESMI	Encuesta nacional de salud materno infantil
FEGUA	Ferrocarriles de Guatemala
FHA	Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas
FODIGUA	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
FONTIERRAS	Fondo de Tierras
GS	Gabinete Sectorial
GpR	Gestión por resultados
GIMBOT	Grupo Interinstitucional de Monitoreo de Bosques y Otros Usos de la Tierra
GTTI	Grupo Técnico de Trabajo Institucional
GWP	Good Weighing Practice
GUATEL	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
IAAP	Instrumento de Apoyo a la Administración Pública
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala
INACOP	Instituto Nacional de Cooperativas
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública

INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INGECOP	Inspección General de Cooperativas
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IPM	Instituto de Previsión Militar
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MCD	Ministerio de Cultura y Deportes
MED	Meta estratégica de desarrollo
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINDEF	Ministerio de la Defensa Nacional
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MNP-OPT	Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MP	Ministerio Público
MPP	Marco Programático de País
OCRET	Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJ	Organismo Judicial
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil
PANCC	Plan de acción nacional de cambio climático
PEI	Plan estratégico institucional
PES	Plan estratégico sectorial
PD	Problema de desarrollo

PDD	Plan de desarrollo departamental
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PDM-OT	Plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIFF	Programa de Inversión Física y Financiera
PNIP	Programa Nacional de Inversión Pública
PND	Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032
POA	Plan operativo anual
POM	Plan operativo multianual
PGG	Política General de Gobierno
PP	Política pública
PTC	Programas de transferencias condicionadas, o con corresponsabilidad
RIC	Registro de Información Catastral
RED	Resultado estratégico de desarrollo
RENAP	Registro Nacional de las Personas
RGP	Registro General de la Propiedad
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República
SCAE	Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica
SCSPR	Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SECCATID	Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas
SECONRED	Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEICMSJ	Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia
SENABED	Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIFGUA	Sistema de Información Forestal de Guatemala
SGP	Secretaría General de la Presidencia de la República
SIB	Superintendencia de Bancos
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SIE	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado

SIGEACI	Sistema de Gestión, Ejecución y Análisis de la Cooperación Internacional
SINPET	Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial
SIPLAN	Sistema de Planes
SIT	Superintendencia de Telecomunicaciones
SNP	Sistema Nacional de Planificación de Guatemala
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
SPPD	Subsecretaría de Planificación y Programación para el Desarrollo
SRP	Segundo Registro de la Propiedad
STCNS	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
SVET	Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
TSE	Tribunal Supremo Electoral
ZOLIC	Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla



**GOBIERNO *de*  
GUATEMALA**  
DR. ALEJANDRO GIAMMATTEI

SECRETARÍA DE  
PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN  
DE LA PRESIDENCIA

Síguenos en:     como **SEGEPLAN**

[www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt)



**GUATEMALA**



**UNIÓN EUROPEA**

## **PROGRAMA IAAP**

Instrumento de Apoyo a la  
Administración Pública en Guatemala

ISBN: 978-9929-692-49-7



9 789929 692497