



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

SECRETARÍA DE  
PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN  
DE LA PRESIDENCIA

# GUÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN GUATEMALA

SEGUNDA EDICIÓN, AÑO 2022

|                          |  |
|--------------------------|--|
| <p>338.9<br/>S454 22</p> | <p>Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Subsecretaría de Análisis Estratégico del Desarrollo. Dirección de Gestión Pública del Desarrollo. <b>GUÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN GUATEMALA</b>. 2da ed. Guatemala: Segeplán, 2022.</p> <p>70 p. : il. ; 28 cm. (Referencias, Siglas y Acrónimos, Anexos)</p> <p>ISBN: 978-9929-692-52-7</p> <p>1. Planificación del desarrollo-Guatemala 2. Sistema Nacional de Planificación -SNP. 3. Planificación – Enfoques e Instrumentos 4. SNP – GpR I. Título</p> |
|--------------------------|--|

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

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

PBX: 2504-4444

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

**Edición: SEGEPLAN**

**Diseño de Portada e interiores:SEGEPLAN**

**Diagramación: Comunicación Social de SEGEPLAN**

**Coordinación proceso editorial: SEGEPLAN**

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

## Créditos

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

### **Conducción General**

Luz Keila V. Gramajo Vilchez  
**Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia**

Manuel Augusto Alonzo Araujo  
**Subsecretario de Análisis Estratégico del Desarrollo**

**Equipo coordinador técnico**  
Ramona Aracely De León Rodas  
Directora de Gestión Pública del Desarrollo

Irma Yajaira Orozco Fuentes  
Especialista en el Sistema Nacional de Planificación

**Equipo de apoyo temático**  
Subsecretaria de Análisis Estratégico del Desarrollo  
Dirección de Gestión Pública del Desarrollo

Subsecretaria de Planificación y Programación del Desarrollo  
Dirección de Planificación Sectorial, Dirección de Planificación Territorial, Dirección de  
Programación Sectorial y Territorial, Dirección de Políticas Públicas, Dirección de  
Análisis y Seguimiento de Políticas Públicas y Planes

**Equipo de apoyo**  
Dirección de Comunicación Social  
Lorena González, Diseño y Diagramación

## Tabla de contenido

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Presentación.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>Marco referencial.....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>Marco legal vigente de la planificación del desarrollo en Guatemala.....</b>   | <b>13</b> |
| <b>Marco orientador de la planificación.....</b>  | <b>18</b> |
| I. Plan y Política nacional de desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032.....   | 19        |
| II. Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.....  | 19        |
| III. Prioridades nacionales del desarrollo.....   | 20        |
| a) La planificación en la estructura de la estrategia de prioridades nacionales<br>de desarrollo.....   | 21        |
| IV. Política general de gobierno.....   | 23        |
| a) Los Resultados estratégicos de desarrollo.....   | 24        |
| <b>Marco estratégico.....</b>   | <b>24</b> |
| I. ¿Qué es el Sistema Nacional de Planificación?.....   | 24        |
| II. ¿Cómo se define la planificación del desarrollo?.....   | 27        |
| III. ¿Cómo se articula el ciclo de planificación del desarrollo con el<br>Sistema Nacional de Planificación?.....                             | 28        |
| IV. ¿Quién tiene la rectoría de la planificación?.....  | 29        |
| V. ¿Cómo interviene la planificación del desarrollo en la gestión pública?.....   | 30        |
| VI. ¿Cómo se aplican los enfoques del Sistema Nacional de Planificación al<br>ciclo de planificación?.....                                    | 31        |
| VII. ¿Cuáles son las fases metodológicas de la planificación?.....  | 33        |
| VIII. ¿Cómo se organiza la planificación?.....  | 35        |
| a. ¿Cómo se definen los dos tipos de planificación?.....  | 36        |
| b. ¿Cuáles son los ejes por los que se organiza la planificación?.....  | 37        |
| c. ¿Cuáles son los niveles de intervención de la planificación y<br>cómo se definen desde el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo?..... | 39        |

|   |           |
|---|-----------|
| d. ¿Qué son los instrumentos de la planificación?.....  | 41        |
| e. ¿Cuáles son los instrumentos por los que opera la planificación de acuerdo con su temporalidad y su tipo?.....                     | 42        |
| i. Instrumentos de planificación por temporalidad.....  | 43        |
| ii. Instrumentos de planificación por tipo.....   | 46        |
| f. ¿Cuáles son las herramientas orientadoras para la planificación?.....  | 54        |
| g. ¿Qué información puedes encontrar en el portal web de SEGEPLAN para orientar los procesos de planificación?.....                   | 55        |
| h. ¿Cuál es mecanismo conductor de la planificación en Guatemala.....   | 57        |
| <b>Referencias de consulta.....</b>   | <b>59</b> |
| <b>Siglas y acrónimos.....</b>  | <b>60</b> |
| <b>Anexos.....</b>  | <b>63</b> |
| Anexo 1: Metas estratégicas de desarrollo de acuerdo con las prioridades nacionales de desarrollo.....                                | 63        |
| Anexo 2: Matriz lógica de la planificación en Guatemala.....  | 65        |
| Anexo 3: Flujo para determinar la pertinencia de la formulación de una política pública a nivel nacional.....                         | 66        |
| Anexo 4: Línea del tiempo de la planificación estratégica institucional y operativa.....  | 67        |
| Anexo 5: Línea de tiempo para la elaboración y presentación de informes cuatrimestrales del gobierno central y gobiernos locales..... | 68        |
| <br>  |           |
| <b>Índice de ilustraciones<sup>3</sup></b>  |           |
| Ilustración 1: Línea del tiempo de la planificación.....  | 12        |
| Ilustración 2: Marco legal de la planificación del desarrollo.....  | 13        |
| Ilustración 3: Marco orientador para la planificación del desarrollo.....   | 18        |
| Ilustración 4: Prioridades nacionales de desarrollo.....  | 21        |
| Ilustración 5: Sistema Nacional de Planificación.....   | 25        |
| Ilustración 6: Definición de planificación del desarrollo.....  | 27        |
| Ilustración 7: Ciclos del Sistema Nacional de Planificación.....  | 28        |

|  |           |
|--|-----------|
| Ilustración 8: SEGEPLAN: rectora de la planificación del desarrollo..... | 30        |
| Ilustración 9: Fases metodológicas en la planificación.....              | 33        |
| Ilustración 10: Organización de la planificación.....                    | 35        |
| Ilustración 11: Tipos de planificación.....                              | 37        |
| Ilustración 12: Ejes de la planificación.....                            | 39        |
| Ilustración 13: Niveles de la planificación.....                         | 40        |
| Ilustración 14: Instrumentos de planificación.....                       | 42        |
| Ilustración 15: Herramientas orientadoras.....                           | 54        |
| Ilustración 16: Información en el portal web de SEGEPLAN.....            | 56        |
| Ilustración 17: Mecanismo por el que se conduce la planificación.....    | 58        |
| <b>Índice de tablas.....</b>   | <b>32</b> |
| Tabla 1: Enfoques transversales de la planificación.....                 | 41        |
| Tabla 2: Niveles territoriales complementarios en la planificación.....  | 28        |
| Tabla 3: Instrumentos de temporalidad a largo plazo.....                 | 43        |
| Tabla 4: Instrumentos de temporalidad a corto y mediano plazo.....       | 45        |
| Tabla 5: Instrumentos de tipo estratégico.....                           | 46        |
| Tabla 6: Instrumentos de tipo programático.....                          | 51        |
| Tabla 7: Instrumentos de tipo operativo.....                             | 53        |
| Tabla 8: Herramientas orientadoras.....                                  | 55        |

## Presentación

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), de acuerdo con su mandato concertado en la *Ley del Organismo Ejecutivo* (en adelante, *LOE*), su *Reglamento Orgánico Interno (Acuerdo Gubernativo 20-2019)* y su *Plan estratégico institucional 2021-2025*, se consolida como la entidad rectora para conducir los principales procesos de planificación del desarrollo del país y dar cumplimiento a la visión estratégica en función de las prioridades nacionales de desarrollo (PND) contenidas en el marco del Sistema Nacional de Planificación (SNP).

Entre sus funciones, compete a esta secretaría formular y trasladar las directrices que permitan dar cumplimiento a la visión estratégica del desarrollo, fundamentada en la gestión de tres grandes macroprocesos institucionales: análisis estratégico, planificación y programación, que actúan iterativamente para generar información estratégica, normativas, metodologías y herramientas que orienten la toma de decisiones del Ejecutivo en materia de política pública, planificación, programación, inversión, cooperación, seguimiento y evaluación. De acuerdo con esa lógica, la planificación del desarrollo se concibe desde un enfoque sistémico.

La presente *Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala 2021* tiene como objetivo ofrecer a las instituciones públicas de gobierno central, municipalidades o gobiernos locales, y consejos de desarrollo, una herramienta orientadora que facilite técnicamente el quehacer de la planificación del desarrollo, con información actualizada sobre los procedimientos técnicos, metodológicos y de gestión institucional brindados por SEGEPLAN como órgano de planificación del Estado.

Como instrumento, tiene alcance técnico y formativo. Técnico, al contribuir al fortalecimiento de capacidades de los equipos técnicos de las direcciones de planificación (institucionales y territoriales) y de las unidades técnicas departamentales para el logro de una gestión que visibilice los resultados estratégicos en la entrega de productos o servicios a nivel central y territorial; y formativo, al contribuir al fortalecimiento de conocimientos de otros usuarios (academia, organizaciones de sociedad civil, cooperación internacional, sector privado) interesados en los procesos de planificación.

La presente guía se estructura en cuatro marcos: uno referencial, para explicar la planificación mediante un repaso de lo acontecido a nivel internacional y nacional en el nivel de las teorías y enfoques; el segundo se refiere al marco legal vigente que señala las directrices de observancia y competencia relativas a los actores institucionales que intervienen en el proceso de vinculación plan-presupuesto; el tercero es el marco orientador, en el cual se revela la importancia de viabilizar la implementación de las PND en los procesos de planificación, articulándolas con los lineamientos de las distintas políticas de gobierno que se emitan hasta 2032.

La parte medular de la guía es el marco estratégico (cuarto marco), que parte de la lógica del SNP para vincular el ciclo de planificación del desarrollo con las PND a través del uso de distintos instrumentos de planificación. En este marco se ofrece una concepción actualizada sobre los procesos **técnicos de la planificación**, tomando en cuenta, a la vez, las demandas ciudadanas, incluyendo los enfoques de gestión por resultados (GpR), equidad, gestión de riesgo y adaptación al cambio climático. También se describe la aplicación de las fases metodológicas y se explica cómo se organiza la planificación (ejes, tipos, niveles) de acuerdo con sus instrumentos asociados por tipo y temporalidad. Esto se complementa con los productos y herramientas establecidos bajo el mecanismo que conduce la planificación a través de SEGEPLAN.

La guía concluye con la ilustración de flujos y matrices por los tipos y ejes de la planificación, con **líneas de plazo vigentes a considerar** por quien planifica. Otros usuarios también hallarán relevante su consulta.

## Marco referencial

La historia, definición y alcance de la planificación ha tomado diferentes significados y es, sin duda, polivalente. Su concepción es tan antigua como el ser humano, y se remonta a cuando este comenzó a vivir en comunidades. Desde un inicio, una actividad natural y propia de la humanidad, con el paso del tiempo, es un proceso necesario para prever el futuro y organizar acciones para reducir incertidumbres.

Son varios los autores que citan el paso de la planificación por modelos lineales a no lineales; de planificación autoritaria y tecnocrática, a participativa y democrática; de planificación convencional a estratégica; hasta llegar a una planificación racionalizadora y prospectiva que considera esencial el papel del monitoreo y la evaluación en el proceso general de la planificación, que ha pasado de ser una fase del mismo proceso a ser un vínculo estratégico de todas las fases del SNP.

Como enfoques sobre la planificación resaltan: la tradicional, que dista entre el sujeto de la planificación y el objeto de la intervención y que se caracteriza por la formulación del plan y su ejecución; la planificación situacional, que se diferencia por la multiplicidad de actores en un entorno incierto para la toma de decisiones; la planificación estratégica, basada en la definición de la estrategia que ayuda a poner orden y a asignar recursos con el fin de lograr una situación viable; y la planificación prospectiva, definida como un espacio único sobre el que los seres humanos pueden tener impacto en el futuro (Lira, 2006).

Como pionero de la teoría sobre planificación del desarrollo en América Latina, Ahumada (2012) aboga por la planificación como un proceso político social al considerar que esta ha sido necesaria tanto en los sistemas socialistas como en los capitalistas, ya que la participación de todos los sectores interesados o afectados por este proceso resulta ser una condición fundamental en ambos sistemas para que la formulación de planes, programas o proyectos no quede únicamente en discurso político.

La planificación, desde la visión de la teoría del desarrollo, tiene como punto de partida el futuro y, como contrapartida, la planificación tradicional. Es relevante el análisis a través de la prospectiva, fundamental para el planeamiento estratégico. En ese sentido, al lado del concepto de planificación también surge el concepto de desarrollo, de manera que la planificación se asocia con este último a partir del rol del Estado. En ese marco, la teoría del desarrollo suele orientar los procesos considerando el enfoque de la planificación como un instrumento necesario para alcanzarlo (ILPES/CEPAL, 2019).

En Latinoamérica, la aceptación generalizada de la planificación como instrumento para promover el desarrollo deriva de la *Carta de Punta del Este*, cuyo principal mecanismo fue la Alianza para el Progreso, lo que motivó a que algunos países oficialmente crearan

la figura de ministerio, secretaría, oficina o consejo de planificación en la estructura administrativa del Estado. En el contexto reciente, la planificación se utiliza para resolver problemas complejos y orientar procesos de cambio, enfrentando múltiples desafíos, pues propone utilizar los recursos que proporcionan la ciencia, la técnica y la cultura para la búsqueda de soluciones, sin desconocer que la planificación tiende a ser un medio que no se legitima por sí misma, sino en función de los acuerdos en los objetivos que persigue.

En el ámbito nacional, la idea de articular y dar homogeneidad a la planificación en la estructura administrativa se dio en 1954, con la creación del Consejo Nacional de Planificación Económica y la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, cuya atribución era la de coordinar las actividades del sector público. Se formalizó su denominación como Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) en 1998, en consonancia con el mandato que le otorga la *Ley del Organismo Ejecutivo* como **órgano** rector de la planificación del Estado.

Es por ello que en Guatemala la práctica de la planificación tiene su primer antecedente en la década de los cincuenta, con una planificación indicativa construida entre políticas sociales, planes quinquenales y programas de ajuste estructural. Luego transcurrió la negociación y firma de la paz en 1996, acontecimientos que alcanzaron protagonismo en la agenda política e hicieron énfasis en planes orientados a ciertas regiones del país, con lo cual se dio importancia al enfoque territorial. Este fue el contexto que abrió la puerta a una planificación participativa.

Debido a la ausencia de una ley de planificación, en 2008 se toma la decisión de crear formalmente el Sistema Nacional de Planificación (SNP) basado en un enfoque sistémico que articula los procesos de planificación con una visión territorial multinivel en los ámbitos comunitario, municipal, departamental, regional y nacional y se dirige a la planificación institucional y sectorial. En 2014, con la aprobación del *Plan nacional de desarrollo: K'atun nuestra Guatemala 2032* (en adelante, plan K'atun) se asentaron las bases de la planificación a largo plazo y la necesidad de formalizar la plataforma para hacerlo operativo. En 2015 se aprobó la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (Agenda de los ODS)*, que abrió una nueva ruta para la planificación del desarrollo. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se debía tener como una de las prioridades el saber cómo incorporar los ODS en los planes de desarrollo de los países de la región. La planificación se requiere para un cambio de paradigma con el fin de transitar de un estilo de desarrollo con crisis ambientales y desigualdades, hacia un nuevo modelo de desarrollo sostenible que incluya un gran impulso a la territorialización de la *Agenda de los ODS*.

De esa cuenta, considerando el contexto de cada país con base en sus capacidades, niveles de desarrollo y respetando políticas y prioridades, en Guatemala, por medio del

CONADUR, se impulsó la agenda conjunta coordinada a nivel técnico por SEGEPLAN, cuyo resultado fueron las diez PND proyectadas al año 2032. Luego se formalizó la implementación de dichas prioridades con base en un análisis más preciso de las metas estratégicas de desarrollo (MED) de mayor jerarquía.

En 2019, SEGEPLAN se reorganizó internamente para conducir los principales procesos de planificación del desarrollo del país y dar cumplimiento a la visión estratégica del desarrollo en función de las PND contenidas en el marco del SNP, para su consolidación. Entre las funciones atribuidas en la *LOE*, compete a SEGEPLAN, como el órgano de planificación del Estado, la formulación y traslado de directrices que permitan el cumplimiento de la visión estratégica del desarrollo. Luego, el *Reglamento Orgánico Interno* (en adelante, *ROI*) vigente se basa en la gestión de tres grandes macroprocesos institucionales: análisis estratégico del desarrollo, planificación del desarrollo y programación del desarrollo.

Estos macroprocesos actúan iterativamente para generar información estratégica, normativas, metodologías y herramientas que orienten la toma de decisiones del Ejecutivo en materia de política pública, planificación, programación, inversión, cooperación, seguimiento y evaluación. Y como se establece en este marco referencial, la experiencia acumulada en materia de planificación ha permitido una mejor comprensión de los procesos de desarrollo, considerando que estos se centran en el bienestar de las personas, el fin de la gestión pública, y la búsqueda de la igualdad y equidad en todo el territorio por medio de procesos participativos y con visión de largo plazo.

De acuerdo con esa lógica sistémica, la *Guía general de la planificación del desarrollo en Guatemala* es una herramienta para el proceso de planificar territorial, estratégica y operativamente el desarrollo, y, como parte de uno de los ciclos del SNP, se busca implementarla en función de las PND.

### Ilustración 1: Línea del tiempo de la planificación



Fuente: Dirección de Gestión Pública para el Desarrollo (DGPD), con base en datos de ILPES-CEPAL y SEGEPLAN (2020)

## Marco legal vigente de la planificación del desarrollo en Guatemala

Guatemala cuenta con un marco legal cuyos planteamientos y lineamientos son de observancia para la planificación del desarrollo, y de obligatoriedad para quien planifica (instituciones públicas, municipalidades, consejos de desarrollo), pues estas intervenciones deben regirse según leyes, reglamentos, normas, códigos y políticas vigentes en el país.

**Ilustración 2: Marco legal de la planificación del desarrollo**



Fuente: DGPD, con base en datos analizados del marco normativo del SNP (SEGEPLAN, 2021)

La *Constitución Política de la República de Guatemala* (en adelante, *CPRG*)<sup>1</sup> reconoce la importancia de la planificación del Estado, vinculando la gestión pública en los distintos niveles. En el artículo 119 de este instrumento jurídico se indica la obligación del Estado de promover el desarrollo económico; el artículo 134, literal b, señala que «El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas deben mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado»; el artículo 140 estipula que el Estado está organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades mediante una forma de gobierno republicano, democrático y representativo. Se reconoce que la planificación será descentralizada de conformidad con el artículo 225, además se dispone la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), el cual tiene como mandato la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, y el ordenamiento territorial; y mediante los artículos 226 y 22bb-8 se crean, respectivamente, el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR), y los consejos departamentales (CODEDE).

El artículo 257 de la *CPRG* indica que anualmente se incluirá un 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para las municipalidades del país, el cual será destinado por lo menos en un 90% a programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El capítulo III establece la integración y funciones del Organismo Ejecutivo, conformado por el presidente de la República, el vicepresidente, ministros, viceministros y demás funcionarios dependientes. El artículo 202 faculta al presidente de la República para tener los secretarios que sean necesarios, cuyas funciones son determinados por la *LOE*, que da vida jurídica a SEGEPLAN como órgano del ejecutivo a cargo de la planificación del Estado.

Lo estipulado en la normativa constitucional dio paso a la promulgación de leyes y normas que propician la participación social y comunitaria, así como a la descentralización de la administración pública.

Con la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*<sup>2</sup> y su reglamento, se crea el Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE) como espacio de interlocución entre los distintos sectores de la sociedad guatemalteca para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo. Asimismo, se establece la cooperación obligada de todas las entidades públicas para el funcionamiento del SISCODE, y se indica que el sistema debe componerse por cinco niveles de participación: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. El sistema debe estructurarse con base en la población para constituirse como el instrumento de participación y representación de todos los pueblos, de los diversos sectores, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie. Por consiguiente, lo relevante de la ley reside en los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 24, 25, 27, 29, 30 y 31.

---

1. Asamblea Nacional Constituyente, Congreso de la República (1993). *Constitución Política de la República de Guatemala, reformada por consulta popular (Acuerdo Legislativo 18-93)*. Guatemala.

2. Decreto 11-2002. *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Congreso de la República de Guatemala. / Acuerdo Gubernativo 461-2002. Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. 9 de noviembre de 2002.

SEGEPLAN participa en el SISCODE como un ente de apoyo técnico, cumpliendo con las funciones que le corresponde en tres de los cinco niveles de participación: nacional, regional y departamental. El CONADUR, en el marco del SISCODE, es el espacio político para el seguimiento a las prioridades nacionales de desarrollo, al ser corresponsable de avanzar en la consecución de las metas a largo plazo, y tiene la competencia de aprobar los procesos de planificación democrática mediante la socialización y el consenso (SEGEPLAN, 2019).

El *Reglamento de la Ley del SISCODE* indica, en el artículo 1, que este sistema es el medio principal de participación de la población maya, xinka, garífuna y no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, teniendo como objetivo organizar y coordinar la administración pública por medio de propuestas de planes y programas nacidos desde la misma población a través de la participación ciudadana. Para el funcionamiento de los consejos de desarrollo se establecen comisiones de trabajo con el fin de cumplir su cometido en los distintos niveles del SISCODE, para lo cual el reglamento norma el funcionamiento de las comisiones de trabajo (véase, en particular, los artículos 3, 4, 95, 96, 142, 143 y 144).

En la *Ley General de Descentralización* (en adelante, *LGD*)<sup>3</sup> se regula el funcionamiento de instituciones con responsabilidad en el ámbito de la planificación territorial. Se establecen los marcos competenciales de los diferentes órganos políticos del país, en concordancia con el principio de subsidiariedad que señala, en el ámbito jurídico, aquellas situaciones legales en las que se ofrecen al menos dos alternativas, de manera que solo se podrá acudir a una de ellas en defecto de la otra.

La *Ley Preliminar de Regionalización* (en adelante, *LPR*)<sup>4</sup> ha permitido asentar la noción de región como la delimitación espacial de uno o más departamentos que reúnen similares condiciones geográficas, económicas y sociales, fraccionando el espacio guatemalteco para promover el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los consejos regionales de desarrollo (COREDUR), establecidos con el propósito de procurar la identificación y solución de problemas comunes en las distintas regiones y así facilitar la implementación de proyectos de desarrollo.

En el artículo 12 de la *Ley de Desarrollo Social*<sup>5</sup> se señala que los programas, planes, estrategias o cualquier otra forma de planificación, decisión, instrucción o acción gubernativa en materia de desarrollo social y población debe incluir, cumplir y observar las consideraciones, objetivos, criterios y fundamentos establecidos en esta ley.

Con el *Código Municipal* se establecen las competencias municipales en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, la obligatoriedad de elaborar un plan de ordenamiento

3. Decreto 14-2002. *Ley General de Descentralización*. Congreso de la República. Guatemala.

4. Decreto 70-86. *Ley Preliminar de Regionalización*. Guatemala, Vicepresidencia de la República, 1988.

5. Decreto 42-2002. *Ley de Desarrollo Social*. Congreso de la República de Guatemala.

territorial y de impulsar la puesta en funcionamiento de oficinas técnicas municipales (OTM), encargadas de planificar y coordinar las diferentes políticas públicas municipales. Asimismo, se establece la posibilidad de crear mancomunidades de municipios.

La Ley Orgánica del Presupuesto (en adelante, *LOP*) y su reglamento<sup>6</sup> proporcionan un marco legal de actuación específico para el proceso presupuestario en Guatemala, siendo su ente rector el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). En este marco, compete a SEGEPLAN la primera etapa de planificación del proceso presupuestario, en función de las PND, así como la asignación de recursos a los programas y proyectos con miras a que alcancen los objetivos de desarrollo. La ley contempla disposiciones que dan soporte a la planificación y son base normativa para la actualización de la presente guía, específicamente en los artículos 1, b) y c); 8, 9, b), d), f); 14, 15, 17 Bis, 17 Bis, 20, 21, 30, 34, 35, 39, 42, 45 Bis, 47, 53, 53 Bis, 60, 62, 63, 65, 66, 67, 73.

Al MINFIN, junto a SEGEPLAN, le corresponde el proceso de vinculación plan-presupuesto que, en el marco de la GpR, obliga a que la institucionalidad pública vincule los planes con el presupuesto. En ese proceso presupuestario, la *LOP* y su reglamento regulan la normativa de observancia para que cada año se formule el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente, siendo sus preceptos el dar cumplimiento a los procesos y acciones en cada etapa.

De conformidad con lo establecido, puede inferirse que a SEGEPLAN le compete evaluar anualmente el cumplimiento de la PGG, cuatrimestralmente el cumplimiento de metas y la calidad del gasto público, así como la emisión de opinión acerca de las operaciones de crédito público contratadas por el país (SEGEPLAN, 2020).

En el reglamento de la *LOP* se indica que SEGEPLAN debe proporcionar oportunamente los elementos metodológicos para articular las políticas, planes y presupuesto, y verificar el cumplimiento de metas que permitan, en cada ejercicio fiscal, presentar un informe de evaluación de la ejecución de la PGG. Entre sus varios mandatos sobresale la definición de funciones de las unidades de planificación y las unidades de administración financiera (UDAF), así como la formulación de la ley del presupuesto para el ejercicio fiscal vigente cada año. Así, estas leyes obligan al cumplimiento de acciones y la publicación de documentos que competen tanto a la planificación como al presupuesto. Los artículos más relevantes son: 4, 6, 7, 9, 15, 19, 23, 26, 28, 30, 31, 36, 54, 62, 69, 75 y 76.

El artículo 14 de la *LOE*<sup>7</sup> indica que SEGEPLAN funge como órgano de planificación del Estado y de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República. En consonancia con ello, se encarga de formular y trasladar las directrices que permitan el cumplimiento de la visión estratégica del desarrollo, contenida en el Plan nacional de desarrollo y que

6. Decreto 101-97. Ley Orgánica del Presupuesto y sus reformas. Congreso de la República de Guatemala. Noviembre de 1997 y Acuerdo Gubernativo 540-2013 del Reglamento.

7. Decreto 114-19. (1997). Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala.

se concreta en el SNP mediante las PND. Entre las funciones de la secretaría al respecto del ciclo de planificación en sus diferentes ámbitos y niveles resalta el inciso h del artículo 14: coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial y territorial. Sus funciones específicas incluyen apoyar y dar asesoría técnica a la Presidencia de la República, las instituciones del sector público y al SISCODE.

El ROI<sup>8</sup> de SEGEPLAN, actualizado en 2019, va en consonancia con la adopción y definición de las PND con un horizonte al año 2032. Por ello, SEGEPLAN se reestructuró con el fin de reorientar sus funciones y conducir el SNP conforme a tres macroprocesos: análisis estratégico, planificación, y programación.

Las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) constituyen el conjunto de procedimientos que anualmente se trasladan al sector público con el objetivo de regular y ordenar el proceso de inversión pública, cualquiera sea la etapa del ciclo de vida del proyecto para la cual se desee solicitar recursos. Su normativa prevista desde SEGEPLAN se basa en lineamientos generales cuyo objetivo es brindar a la institucionalidad pública orientaciones en coordinación conjunta con el MINFIN, dando cumplimiento al artículo 20 sobre políticas presupuestarias de la LOP y el artículo 23 de su reglamento. Por esta razón, constituye un instrumento clave en la cadena del proceso plan-presupuesto que permite no solo planificar sino evaluar las intervenciones de las instituciones públicas, consejos de desarrollo, entidades descentralizadas y autónomas, en función de su eficiencia y grado de focalización en los ámbitos primordiales del desarrollo sostenible del país.

El marco de políticas públicas vigentes en Guatemala<sup>9</sup> constituye el medio normativo que orienta la función de las instituciones del Estado y de decisión política para resolver mediante la acción pública las problemáticas y necesidades de la población, partiendo del reconocimiento del ciudadano como sujeto de derechos. El plan K'atun indica de manera prioritaria el papel de las políticas públicas frente a la visión de desarrollo, lo cual implica consolidar, revisar y actualizar su lógica de diseño e implementación. Además, es de observancia legal el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública,<sup>10</sup> la cual obliga a todas las instituciones del Estado, nacionales y locales, a reportar la información o actos de la administración.

---

8. Acuerdo Gubernativo 20-2019 de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

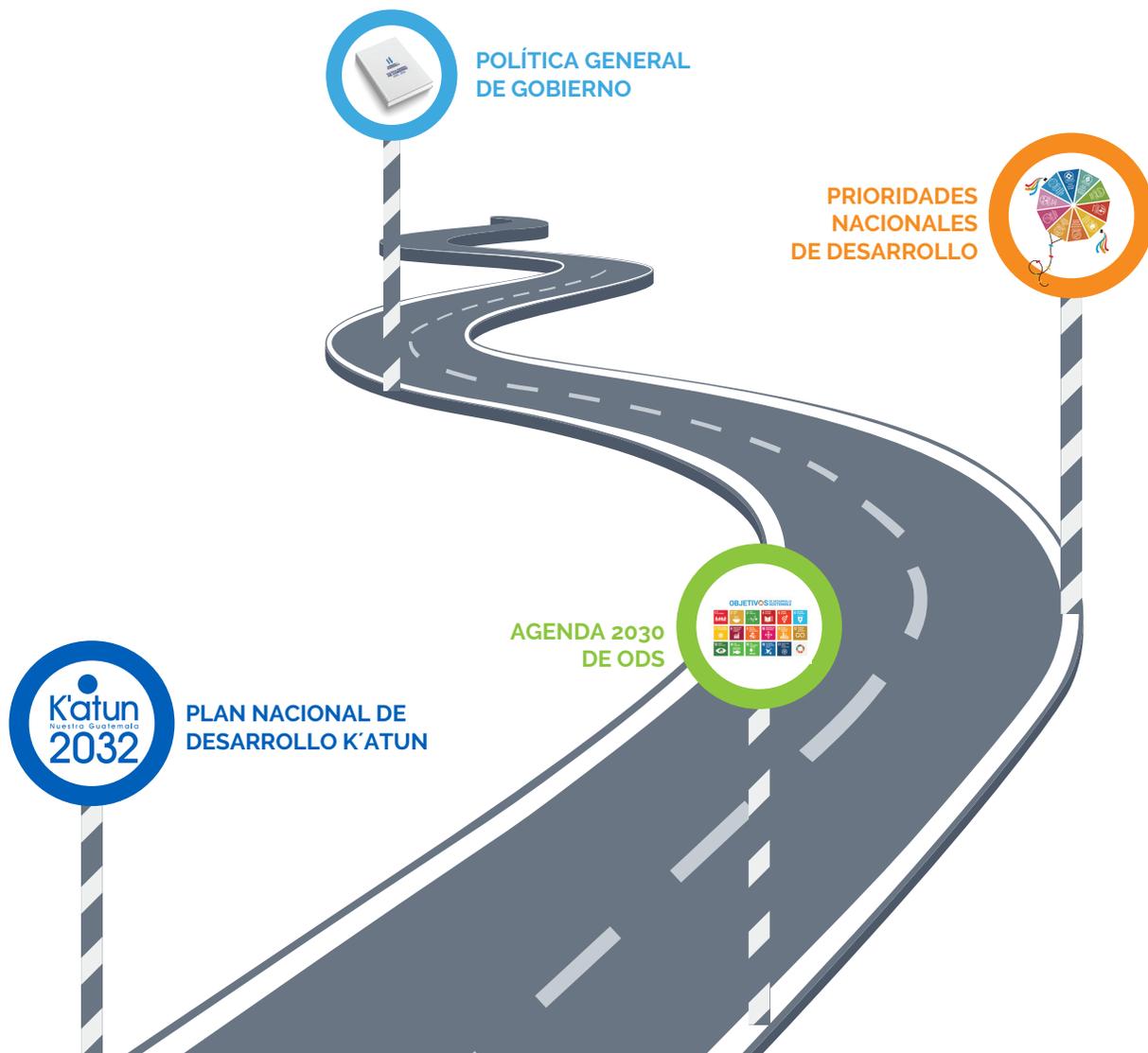
9. En los sistemas en línea de SEGEPLAN se encuentra el Centro de Acopio de Políticas Públicas (CAPP), espacio virtual que recopila y pone a disposición del público el marco de políticas públicas vigentes en la administración pública, clasificadas por tema: derechos humanos, desarrollo económico, desarrollo social, población en situación de vulnerabilidad, política nacional de desarrollo, prevención y gestión de riesgos, recursos naturales, relaciones internacionales, seguridad.

10. Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública.

## Marco orientador de la planificación

Guatemala cuenta con un marco orientador que proporciona directrices estratégicas procedentes de las agendas nacional e internacional, cuya articulación dio sustento a las diez PND y a sus dieciséis metas estratégicas que, en conjunto, funcionan como hilo conductor del SNP hasta el año 2032. La armonización que definen las prioridades nacionales de desarrollo en la PGG vigente es su conexión con las metas y resultados estratégicos.

**Ilustración 3: Marco orientador para la planificación del desarrollo**



Fuente: DGPD, con base en datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y SEGEPLAN (2021)

## I. El plan y la Política nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032

El plan K'atun representa el instrumento marco para abordar las metas y PND que generan cambios para el bienestar de los guatemaltecos; asimismo, representa el instrumento estratégico de planificación construido desde una visión de país que, luego de su aprobación, constituye el primer ejercicio institucional de planificación estratégica de largo plazo y con visión de Estado en Guatemala. Por ello, planteó el marco de resultados que diseñó la *Política nacional de desarrollo* para obtener el respaldo político, según el *Punto Resolutivo 03-2014* del CONADUR (SEGEPLAN, 2019).

Además, como agenda nacional reconoce y recupera la concepción de que el Estado guatemalteco se rige por políticas públicas. Estas tienen como propósito la mejora de la calidad de la gestión y la identificación de vacíos, haciendo énfasis en observar parámetros de calidad para que funcione como un proceso iterativo de producción de resultados estratégicos de desarrollo a la hora de planificar y con plazo al año 2032.

Cada uno de los aportes sirvió para definir los ejes, prioridades, metas, resultados y lineamientos que configuran el *Plan nacional de desarrollo*. A partir de este plan se estableció que la ruta debe fundamentarse en el SNP para ser robusta en función de los distintos ciclos que lo integran, entre los que resalta el de planificación. El esfuerzo se encamina hacia el logro de los resultados del desarrollo del país mediante el ordenamiento de los factores más críticos y las prioridades nacionales en cinco ejes: «Guatemala urbana y rural», «Bienestar para la gente», «Riqueza para todos y para todas», «Recursos naturales para hoy y para el futuro», y «Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo».

Por su parte, el plan K'atun institucionaliza procesos para el desarrollo colocando a las personas como el centro y proponiendo un modelo de desarrollo humano y sostenible con una visión de seguimiento que permite evaluar las acciones y los impactos de las políticas públicas.

## II. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

De la agenda internacional, Guatemala ha asumido varios compromisos como los obtenidos desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que se reanudaron después de 2015 mediante la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. La suscripción de la declaración *Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, retoma los ODM para la erradicación de la pobreza, más lo asumido de la Conferencia de Río+20 sobre desarrollo sostenible, que dio como resultado la aprobación de la Agenda 2030 en la Reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas.

La Agenda 2030 se compone de 17 ODS, 169 metas y 241 indicadores de seguimiento, y prioriza un plan de acción enfocado en las personas, el planeta y la prosperidad. Es amplia, ambiciosa y compleja y su propósito es combatir la pobreza, la desigualdad y el cambio climático al año 2030, haciendo énfasis en las necesidades de la población más vulnerable para que nadie se quede atrás (SEGEPLAN, 2019).

Además, refleja su carácter conexo e indivisible como gran valor agregado que permite avanzar hacia una mayor intersectorialidad de las políticas y la superación del enfoque en el cual operan los Gobiernos. Tras ese escenario, la Agenda 2030 es catalizadora por su visión de largo plazo, y el Estado de Guatemala, al adoptarla como agenda internacional, la reconoce como un elemento complementario a la planificación. En ese sentido, la importancia generada para la articulación de esta agenda al plan K'atun representa un hito en la manera de gestionar el desarrollo desde la institucionalidad, procurando el involucramiento participativo de todos los sectores, en correspondencia con el artículo 55 de la *Declaración de la Agenda 2030*, que instruye a cada gobierno fijar sus propias metas nacionales tomando en consideración las circunstancias propias de cada país.

### III. Prioridades nacionales de desarrollo

Proceden del análisis que cada país debía hacer sobre los ODS, tomando en cuenta sus circunstancias y sus propias metas de desarrollo. Para el proceso nacional fueron revisadas y seleccionadas las metas del plan K'atun y las metas ODS para examinar la manera idónea de lograr la articulación, armonización y apropiación de ambos paradigmas. Esto se hizo mediante una estrategia que agotó cinco fases: socialización, priorización, validación, aprobación, y socialización de la priorización (SEGEPLAN, 2017).

Como inicio del proceso de armonización, el CONADUR aprobó en 2016 la realización del ejercicio técnico multinivel liderado por SEGEPLAN que dio como resultado la emisión oficial de diez PND proyectadas al año 2032, con las cuales se da seguimiento a los diecisiete ODS, 129 metas y 200 indicadores (*Punto resolutivo 15-2016* del CONADUR). Con base en el artículo 55 de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, las metas estratégicas de desarrollo (MED) expresan las aspiraciones a nivel mundial de los países al respecto de fijar metas propias que consideren su identidad nacional. Por ello, Guatemala realizó el ejercicio de unificación de las 169 metas de los ODS y las 80 metas del PND, lo cual dio como resultado una lista única de 99 metas armonizadas, de las cuales sobresalieron dieciséis MED producto de la priorización de las necesidades del desarrollo, al representar problemáticas de mayor trascendencia que deben ser abordadas.

La importancia de la articulación de las PND radica en los procesos de planificación al instruir su acoplamiento o adhesión a todos los instrumentos de planificación. Además,

en la implementación de dichas prioridades que se impulsó desde la PGG de 2016 no se partió de cero, pues su andamiaje ya traía una ruta construida por el SNP con la planificación a largo plazo contenida en el plan K'atun. Ahora el SNP, para consolidarse, va en función de las PND.

#### Iustración 4: Prioridades nacionales de desarrollo



Fuente: DGPD, con imagen de la tercera Revisión Nacional Voluntaria (RNV) de Guatemala (SEGEPLAN, 2021) y [www.pnd.gt](http://www.pnd.gt)

#### a) La planificación con base en la estructura de la estrategia de las PND

El *Punto Resolutivo 15-2016* estructura la estrategia de implementación y seguimiento a la agenda ODS. Es la herramienta que orienta el proceso de implementación de las PND y contiene 8 componentes: coordinación política y técnica, definición de competencias y atribuciones, integración de las prioridades nacionales, planificación para el desarrollo, financiamiento para el desarrollo, gestión de la información estadística para el desarrollo, seguimiento y evaluación permanente de las PND, y alianzas para el desarrollo.

Se trata de componentes iterativos y paralelos sustentados unos a otros durante su implementación que, sin ser secuenciales, representan los requerimientos, intervenciones y acciones que habrán de seguirse para alcanzar la implementación de las prioridades de desarrollo en Guatemala. Es desde la estructura que se crean mecanismos y procedimientos que permiten que las PND permeen en la agenda pública: políticas públicas, planificación y presupuesto en todos los niveles, tipos y ejes (SEGEPLAN, 2019).

Por ello, resulta significativa la estrategia de implementación como un instrumento para orientar a todos los actores al respecto de los ciclos del SNP, acentuando la planificación del desarrollo en sus diferentes tipos, ejes y niveles. Esto no se limita solo al gobierno central sino que busca incluir a otros sectores que complementen los esfuerzos y acciones desde sus marcos de competencia.

En la estructura de la estrategia de las PND, el componente de planificación para el desarrollo instruye la vinculación de las prioridades con los instrumentos de planificación a nivel institucional-sectorial y territorial para todas las entidades del sector público. De esa cuenta, SEGEPLAN, como entidad rectora de la planificación, realiza esfuerzos para alcanzar este propósito mediante la aplicación del enfoque de GpR, con el objetivo de formular resultados estratégicos de desarrollo e identificar intervenciones que aborden lo planteado en los modelos de causalidad, de manera que sean efectivas en cuestión de costos y viables de ser adoptadas a nivel institucional.

Desde esta perspectiva, identificar las prioridades nacionales de desarrollo y sus 16 MED es producto de las necesidades inmediatas, las cuales que representan las problemáticas de mayor trascendencia que deben ser abordadas (SEGEPLAN, 2019). Al identificarlas, se instruye a las instituciones públicas, municipalidades y consejos de desarrollo para que, en el ámbito de su competencia, las atiendan como marco orientador a ser incluidas en sus procesos de planificación, programación y formulación presupuestaria.

Ese proceso ha generado, a través de la aplicación de la GpR, la elaboración de modelos causales, descriptivos y explicativos para cada MED, con el fin de implementar una planificación en la que pueda reflejarse la producción institucional. Esto permite identificar los productos y subproductos como servicios institucionales articulados con las principales variables causales de las problemáticas a las cuales responde cada MED, y que constituyen el referente principal de los resultados estratégicos de la PGG vigente en cada uno de los períodos que se sucedan del 2016 hasta el 2032.

En consonancia con este entramado, esos resultados estratégicos de desarrollo (RED) se han definido según su prioridad para cada administración de gobierno vigente, mientras que las MED son definidas para un período de largo plazo que corresponde al

horizonte de 2032, con orientaciones estratégicas de país para que la institucionalidad pública elabore su proceso de planificación de acuerdo con la normativa y orientaciones técnicas emitidas desde SEGEPLAN como gestor de la planificación y conductor del SNP.

## IV. Política general de gobierno

La PGG es el instrumento de planificación a mediano plazo que impulsa el SNP. Se utiliza para alinear las necesidades de la población con el marco de políticas públicas y los planes de desarrollo en sus diferentes niveles (municipales, departamentales, regionales y nacionales). Además, establece la ruta a seguir con base en las PND y las directrices que orientan a la administración pública durante el período cuatrienal del gobierno vigente.

Se estructura con base en pilares, objetivos estratégicos, objetivos sectoriales, acciones estratégicas, y metas, los cuales son definidos con el propósito de alcanzar resultados estratégicos de desarrollo, lo que posibilita ser el referente principal que orienta la consecución de las metas de las PND. La PGG plantea una visión de Estado vigente hasta 2032, con acciones fundamentales para alcanzar los resultados estratégicos contenidos en ella y ligados a la visión de largo plazo que Guatemala definió estratégicamente.

## a) Los resultados estratégicos de desarrollo

Los resultados constituyen los cambios deseables en las condiciones de vida de un grupo poblacional, en una magnitud exacta y en un período específico. Su definición parte de una problemática determinada en el análisis actual o diagnóstico de la institución. De acuerdo con su magnitud y temporalidad, pueden ser inmediatos, intermedios y finales, puesto que responden a un corto, mediano y largo plazo, conformando la denominada cadena de resultados.

Los resultados estratégicos son definidos con la coordinación de SEGEPLAN, en materia de planificación, y el MINFIN, en materia de presupuesto, y con la participación activa de distintas entidades rectoras. De esa cuenta, los resultados contribuyen de forma directa o indirecta al cumplimiento del plan K'atun, los ODS, las PND, las MED y la PGG; asimismo dan respuesta a los mandatos institucionales y a las distintas políticas institucionales específicas.

Cabe señalar que en 2018 fueron aprobados, mediante un punto resolutivo del CONADUR, los resultados estratégicos de desarrollo (RED) producto de las diez PND y las 16 MED. Es necesario recordar que las MED se plantean para un período de largo plazo, que corresponde al horizonte 2032, donde se debe vincular la planificación al presupuesto con el objetivo de alcanzar RED.<sup>11</sup>

## Marco estratégico

### I. ¿Qué es el Sistema Nacional de Planificación?

Es el conjunto de los siguientes procesos institucionales articulados a los ciclos de políticas públicas: de planificación en cada uno de sus ámbitos, niveles y temporalidades (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. El fin del sistema es alcanzar las metas nacionales de desarrollo, tomando como base el marco político, jurídico y metodológico propuesto desde SEGEPLAN como ente rector de la planificación del país (SEGEPLAN, 2020).

En esa lógica conceptual, el SNP es el medio o plataforma de conexión con todas las instituciones e instancias directamente responsables de la ejecución de políticas, la planificación territorial, estratégica y operativa del desarrollo, y la asignación de recursos

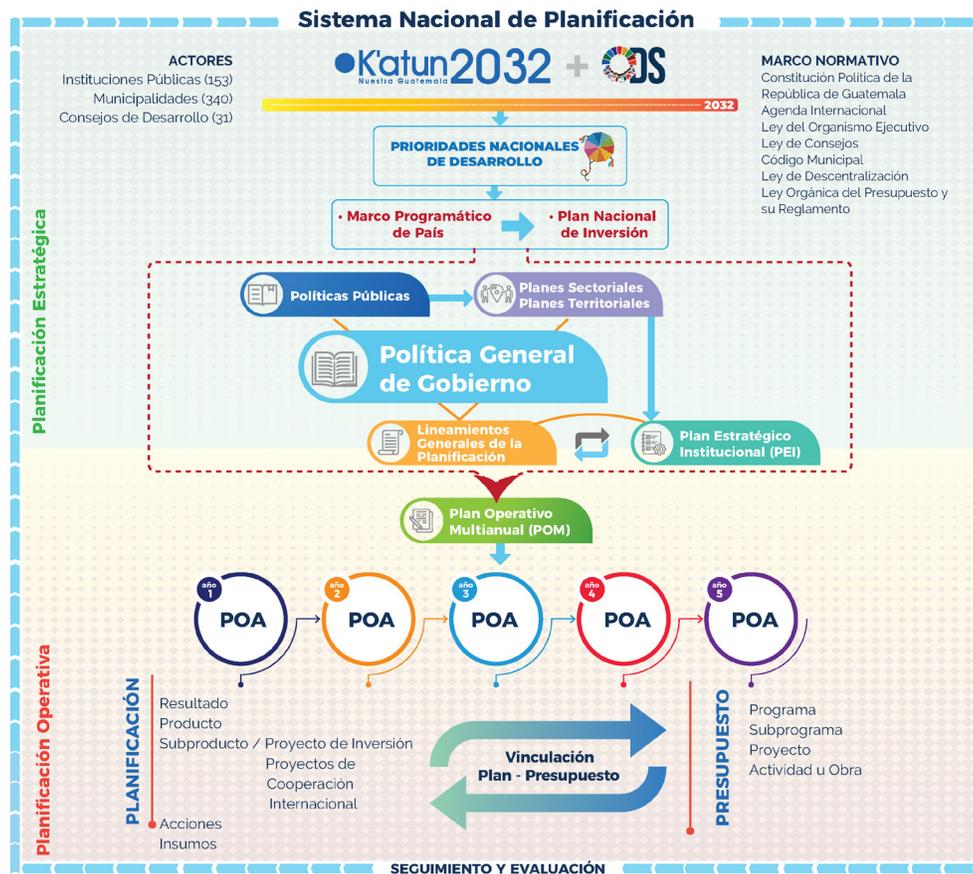
---

11. Hay 24 RED vigentes, definidas por la institucionalidad pública a partir de las PND. Estos resultados se vinculan con el proceso plan-presupuesto 2020-2024.

financieros para hacerlo factible, así como de vincular los recursos externos para complementar la disponibilidad de recursos y capacidades institucionales de la administración pública. Posibilita, además, dar seguimiento y evaluar las acciones y resultados. También vincula a los sectores de la sociedad civil y la cooperación internacional, en función de las prioridades, metas, resultados y lineamientos contenidos en las políticas públicas, las PND y el plan en el que se desarrollan los criterios a seguir hasta 2032.

Cabe destacar que, con los ciclos en el SNP, se apunta a una serie de procesos, fases y estados de los instrumentos que viabilicen el desarrollo nacional, con una periodicidad definida por las competencias, funciones y naturaleza de cada una de las instituciones públicas, que deben hacer que los procesos sean ejercicios iterativos y permanentes, en el sentido de que permitan la articulación vertical y horizontal para alcanzar resultados integrales de desarrollo. Sin olvidar que, a nivel metodológico, cada uno de los ciclos tiene su propia temporalidad, plazos, momentos de corte, seguimiento, obtención de resultados, evaluación, y su reinicio.

### Ilustración 5: Sistema Nacional de Planificación



Fuente: SEGEPLAN (2021)

Como se muestra en la infografía, el SNP tiene una estructura que vela por el contenido estratégico de las PND, en las cuales se articulan distintos actores en el territorio que tienen intervenciones concretas (153 instituciones públicas, 340 municipalidades, 31 consejos de desarrollo), los cuales se rigen por directrices dictadas en la normativa identificada para el sistema en función de orientar la toma de decisiones.

Asimismo, el SNP opera desde una lógica de planificación estratégica y una planificación operativa. La parte estratégica se compone de estructura, procesos y actores, y está fundamentada con una parte legal y normativa que le da obligatoriedad a la institucionalidad pública (instituciones públicas, municipalidades y consejos de desarrollo), centro medular del SNP. Por otro lado, la operativa señala la cadena del proceso plan-presupuesto, donde la institucionalidad contará con directrices y lineamientos que permitirán planificar, programar, asignar y evaluar las intervenciones con recursos nacionales y externos, en función de su eficiencia desde una visión integral del desarrollo con fundamento en las PND que, a su vez, se encuentran en la PGG vigente para el alcance de resultados estratégicos concebidos para orientar los procesos y forma de gestión del SNP hasta el año 2032.

En su parte operativa, identifica los instrumentos de planificación que representan el plan de trabajo que guía a la institucionalidad y se apoya en las políticas públicas. Por lo anterior, el SNP es el mecanismo que resguardará la programación anual y multianual, estableciendo que el presupuesto puede contar con otras fuentes de financiamiento procedentes de la inversión pública y la cooperación internacional para apoyar los esfuerzos concretados en las PND y MED que luego tendrán resultados estratégicos alineados con la PGG, y serán objeto de seguimiento y evaluación en el mismo SNP.

## II. ¿Cómo se define la planificación del desarrollo?

Esta *Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala (2022)* define a la planificación del desarrollo como:

### Ilustración 6: ¿Qué es la planificación del desarrollo?



Fuente: SEGEPLAN (2021)

Es decir, es el instrumento que el Estado necesita para la toma de decisiones mediante la construcción de escenarios y estrategias de desarrollo que respondan al futuro deseado en la visión a largo plazo. Al igual que el ciclo de la política pública, se articula de procesos políticos, técnicos, participativos, administrativos, financieros y operativos del Estado para interpretar las orientaciones contenidas en las políticas y las decisiones político-institucionales que responden a directrices que se articulan según sea el tipo (estratégica y operativa) y ejes (institucional-sectorial y territorial) de la planificación.

La planificación implica establecer el plan por medio del cual se crean plazos, acciones y actividades como medio para alcanzar los cambios necesarios para el desarrollo del país.

### III. ¿Cómo se articula el ciclo de planificación del desarrollo con el Sistema Nacional de Planificación?

El SNP es el medio para hacer que la institucionalidad pública, municipalidades y consejos de desarrollo se apropien del proceso de planificación a nivel interno y externo para alcanzar cambios en las formas de gestión, lo que implica etapas o ciclos que se articulan para el desarrollo de estrategias de actuación.

Sobre esa base, la planificación del desarrollo se caracteriza, en cada uno de sus ámbitos y niveles, por ser un ciclo continuo, permanente e iterativo basado en plazos que buscan dar respuesta al cómo y cuándo inicia o cierra un ciclo y reinicia el siguiente. Asimismo, en función del análisis y evaluación del proceso, sus resultados y la adopción de medidas estratégicas para mejorar o modificar los objetivos y restablecer las metas.

**Ilustración 7: Ciclos del Sistema Nacional de Planificación**



Fuente: SEGEPLAN (2021)

La experiencia acumulada en materia de planificación ha permitido que se tenga una mejor comprensión de los procesos, considerando que se centra en el bienestar de las personas, tomando en cuenta el fin de la gestión pública, que es la búsqueda de la igualdad, para extenderse bajo el enfoque de equidad en el territorio, con procesos participativos y visión de largo plazo.

Distintas posturas conceptuales abordan a la planificación como mecanismo que permite organizar las formas de actuación ante una situación, mientras que otras la definen como parte de procesos sociales desarrollados en momentos históricos que han demostrado tener más de un significado y posturas teóricas, y que continúan situándola como un proceso político y social. Finalmente, otros enfoques la conciben como un conjunto de procesos técnicos que imprimen sistematicidad a la toma de decisiones en el ámbito del desarrollo general, sectorial u organizacional.

## **IV. ¿Quién tiene la rectoría de la planificación en el país?**

SEGEPLAN, según su mandato, es el órgano de planificación del Estado. Por ello, esta institución da cumplimiento a la visión estratégica del desarrollo para la conducción de las PND contenidas en el marco del SNP que, en su consolidación, reconoce una visión de país al año 2032.

SEGEPLAN orienta su quehacer a partir de tres macroprocesos institucionales: análisis estratégico, planificación, y programación del desarrollo. Por mandato y estrategia, estos tres macroprocesos tienen como competencia coordinar, acompañar y asesorar a la institucionalidad pública, municipalidades y consejos de desarrollo. Tanto la planificación como la programación son dos macroprocesos complementarios que aseguran el cumplimiento entre lo planificado y los resultados esperados en la programación del presupuesto multianual y anual, con la finalidad de realizar la transformación de las condiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales del país (SEGEPLAN, 2019).

De conformidad con el marco legal y orientador vigente para la planificación del desarrollo, sus directrices definen los actuales procesos de planificación y, con ello, las condiciones de vida de la población.

### Ilustración 8: SEGEPLAN rectora de la planificación del desarrollo



Fuente: SEGEPLAN (2022)

## V. ¿Cómo interviene la planificación del desarrollo en la gestión pública?

Desde un marco de intervención en la gestión pública, la planificación del desarrollo se apoya en instrumentos utilizados para implementar y dar sentido temporal a las estrategias, intervenciones, proyectos o acciones que respondan a las PND. Además, orienta la asignación de recursos por cada nivel de gestión de la planificación en la definición de inversiones públicas y del gasto enfocado en resultados estratégicos de desarrollo.

Por otra parte, la planificación del desarrollo facilita, a partir de la lógica de procesos, productos, servicios y resultados, la implementación de prioridades que se articulan por medio de los objetivos, metas y lineamientos establecidos en la planificación nacional para cada nivel de gestión. Ello implica que el ciclo de planificación responde a demandas, a la búsqueda de solución de problemas, la reducción de riesgos, la atención a potencialidades y la incorporación plena de los intereses de la población según se señala en la *Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo*.

Para cumplir con dichas aspiraciones se han propuesto enfoques transversales que aseguren la respuesta a las demandas de la población en todo nivel.

## VI. ¿Cómo se aplican los enfoques transversales del Sistema Nacional de Planificación al ciclo de planificación?

Para una adecuada planificación del desarrollo deben contemplarse los enfoques estratégicos y transversales de: equidad, gestión por resultados, y gestión de riesgo y cambio climático. Los enfoques brindan solidez al análisis contextual, metodológico y prospectivo por el que se enmarcará la planificación para el desarrollo al proveer de criterios estratégicos para contribuir con su sostenibilidad, integralidad y adaptación contextual.

En ese sentido, la planificación debe incorporarlos, lo cual finalmente debe evidenciarse en los productos o servicios que se entregan a la población que son, en definitiva, los que generan cambios positivos en la calidad de vida de las personas a través de los resultados de desarrollo.

En cuanto a la GpR, se establece como el instrumento metodológico para identificar esos resultados estratégicos de corto, mediano y largo plazo que responden a un problema o condición priorizada. Los enfoques son parte integral de cada una de las fases que componen el ciclo de la planificación, dado que condicionan el proceso y que pueden modificarlo como tal o alterar los resultados de desarrollo.

**Tabla 1: Enfoques transversales de la planificación**

| Equidad   | Gestión por resultados (GpR)   | Gestión de riesgo y adaptación al cambio climático  |
|---|--|---|
| <p>En la planificación, la equidad es una categoría de análisis y una estrategia de intervención. Como categoría de análisis, contribuye a identificar la situación, condición y posición de los grupos de población que están relacionados con la problemática o tema que se aborda. Como estrategia de intervención propone que, a partir del análisis diferenciado, se visibilice con precisión las formas de exclusión o de discriminación que enfrentan los grupos de población por ser considerados diferentes, o bien por encontrarse en condición de subordinación (SEGEPLAN, 2019).</p> <p>La CPRG establece que todas y todos son libres e iguales en dignidad y derechos como garantía constitucional y derecho humano, razón por la que no debe existir distinción de edad, religión, sexo, etnia, entre otros (artículo 6). En el plan K’atun, la equidad se propone como el principio rector del desarrollo que orienta las acciones para erradicar la pobreza, la exclusión, la discriminación y la desigualdad entre mujeres y hombres.</p> <p>La equidad es un principio para el desarrollo humano que resulta esencial en los distintos procesos que buscan reducir la desigualdad, lo que lleva a realizar los cambios necesarios que permitan incorporarla en todas sus aristas, en especial en el enfoque territorial, posibilitando así la reducción de brechas de desigualdad y la satisfacción de las necesidades básicas de la población de los territorios rurales y urbanos.</p> | <p>Contribuye a modernizar la administración pública al concentrar la atención en planes, programas y proyectos que tienen como centro de atención al ciudadano. Busca que los objetivos nacionales, regionales, sectoriales e institucionales se reflejen en lo planificado y se expresen en el presupuesto, con el fin de fijar cuánto se necesita para alcanzar los grandes objetivos de los planes nacionales.</p> <p>Este enfoque permite identificar cuáles de las 16 MED se analizan por medio de modelos causales, descriptivos y explicativos, fundamentados en la naturaleza y características de la problemática abordada para determinar cada intervención. Es en los modelos causales donde puede indicarse la serie de productos y subproductos que responderán con resultados estratégicos.</p> <p>Con la utilización del enfoque, en 2018 se dio un proceso de análisis de cada prioridad nacional y de sus MED, con la finalidad de sentar las bases técnicas necesarias previo a iniciar la elaboración de los modelos lógicos definidos (SEGEPLAN, 2019).</p> | <p>El enfoque apunta a la incorporación de criterios que contribuyan al desarrollo resiliente y sostenible que se proclama en la Agenda 2030 y el plan K’atun.</p> <p>La coordinación interinstitucional ha sido vital en las fases de recuperación y rehabilitación, señalando que en la construcción del desarrollo en los territorios debe considerarse el análisis de esos factores de riesgo, amenazas y vulnerabilidades expresados en las brechas de pobreza, la degradación ambiental, la debilidad institucional y la baja efectividad de la planificación en el territorio.</p> <p>Este enfoque transversal de la planificación busca establecer conexión entre las políticas, planes, metas, indicadores y las funciones institucionales, así como en los criterios de la gestión preventiva, correctiva y prospectiva, por medio de medidas integradas e inclusivas de índole social, económica, estructural, jurídica e institucional. El enfoque forma parte del acervo conceptual que SEGEPLAN adopta para institucionalizar la gestión de riesgo y los mecanismos de articulación con los criterios de adaptación al cambio climático (SEGEPLAN, 2018).</p> |

Fuente: DGPD con datos de SEGEPLAN (2021)

## VII. ¿Cuáles son las fases metodológicas de la planificación?

El hilo histórico de los procesos de planificación evidencia que son sistemas abiertos sujetos a factores exógenos que requieren de adaptabilidad, flexibilidad y, sobre todo, de instrumentos que permitan negociar, concertar y eventualmente reorientar los procesos en función de las prioridades nacionales de desarrollo junto a sus MED, para ajustarlos a las demandas y dinámicas sociales, económicas, políticas, culturales y naturales, y así alcanzar los resultados esperados.

El ciclo de planificación reconoce seis grandes fases en las que coexisten el criterio de que el concepto de gestión debe ser incorporado en cada una de ellas con la aplicación de los enfoques transversales.

**Ilustración 9: Fases metodológicas de la Planificación**



Fuente: DGPD, con base en datos de SEGEPLAN (2021)

**En la generación de condiciones** se toman las decisiones políticas para asumir el proceso. Es en este primer momento cuando se realiza el análisis competencial de los resultados (cuando se cierra el ciclo) y se establecen, como parte de las decisiones, las formas o mecanismos de participación técnica y social, así como la estimación de los recursos humanos, financieros y tecnológicos a utilizar durante el proceso.<sup>12</sup>

**En el diagnóstico** se elabora el análisis situacional, basado en datos geográficos y/o estadísticos nacionales o institucionales. Se revisan y plantean la línea base o modelo de desarrollo actual y se analizan todas las variables que componen la problemática a atender. Esto implica que desde este momento se incorporan los elementos o factores internos y externos que definen los procesos transversales, tales como la equidad, gestión de riesgo y adaptación al cambio climático.

**En la fase estratégica de la planificación**<sup>13</sup> se plantean la visión u objetivos estratégicos (en general para el más largo plazo, dependiendo del plan de que se trate), mientras que los objetivos operativos retoman los indicadores analizados en la fase diagnóstica para establecer las metas o resultados previstos como parte de la planificación, planteando los plazos en los que será posible alcanzar los productos o resultados.

**En la programación** se identifican los proyectos o acciones a realizar con base en el plazo establecido, se estiman los recursos necesarios para alcanzar los productos o resultados y se identifican los responsables o corresponsables de la ejecución.

**La ejecución** es la fase de implementación del plan mediante las acciones o proyectos identificados, concertados y programados en el proceso, lo que implica la obligatoriedad de cumplimiento con la normativa presupuestaria vigente y lo establecido en el marco legal de la planificación que aplica a las instituciones ejecutoras.

**En el seguimiento y evaluación**<sup>14</sup> se contemplan los aspectos vinculados con la capacidad de gestión institucional (gestión del plan), resultados institucionales en el marco del plan (producción de servicios), eficiencia (relación entre recursos

---

12. Para las fases de la planificación es importante el fortalecimiento de capacidades de las unidades de planificación encargadas del proceso a nivel institucional y territorial.

13. Conceptualmente, los objetivos, metas, productos y resultados son distintos en su naturaleza y función dentro de un proceso de planificación; constituyen elementos precedentes y consecuentes entre sí, dado que, en un proceso de planificación, el abordaje de dichos elementos no se realiza como un ejercicio lineal.

14. Se basa en el principio de transparencia que encuentra en la rendición de cuentas y la auditoría social las herramientas necesarias para que la ciudadanía cuente con información sobre las metas y resultados de los desafíos y prioridades planteados en los procesos de planificación.

financieros asignados y productividad), e impacto (modificación del entorno en una fecha meta, partiendo de la definición de un momento inicial como línea basal) (CONADUR, 2014). Dispone de una base o marco de decisión, información y análisis que mantenga la coherencia a lo interno de la fase y con las fases anteriores y siguientes.

## VIII. ¿Cómo se organiza la planificación del desarrollo?

Desde la gestión pública, la planificación del desarrollo se organiza por tipos, ejes, niveles e instrumentos que conducen a alcanzar productos institucionales que respondan a las prioridades nacionales de desarrollo y sus MED, para luego traducirlas como resultados estratégicos de seguimiento en la PGG vigente.

**Ilustración 10: Organización de la planificación**



Fuente: DGPD, con base en SEGEPLAN (2021)

La organización de la planificación (tipos, ejes, categorías, niveles, instrumentos) se fundamenta en el ordenamiento territorial y en los enfoques de equidad, gestión de riesgo y adaptación al cambio climático, los cuales se consideran elementos orientadores, articuladores y transversales para la consecución de resultados de desarrollo sostenibles.

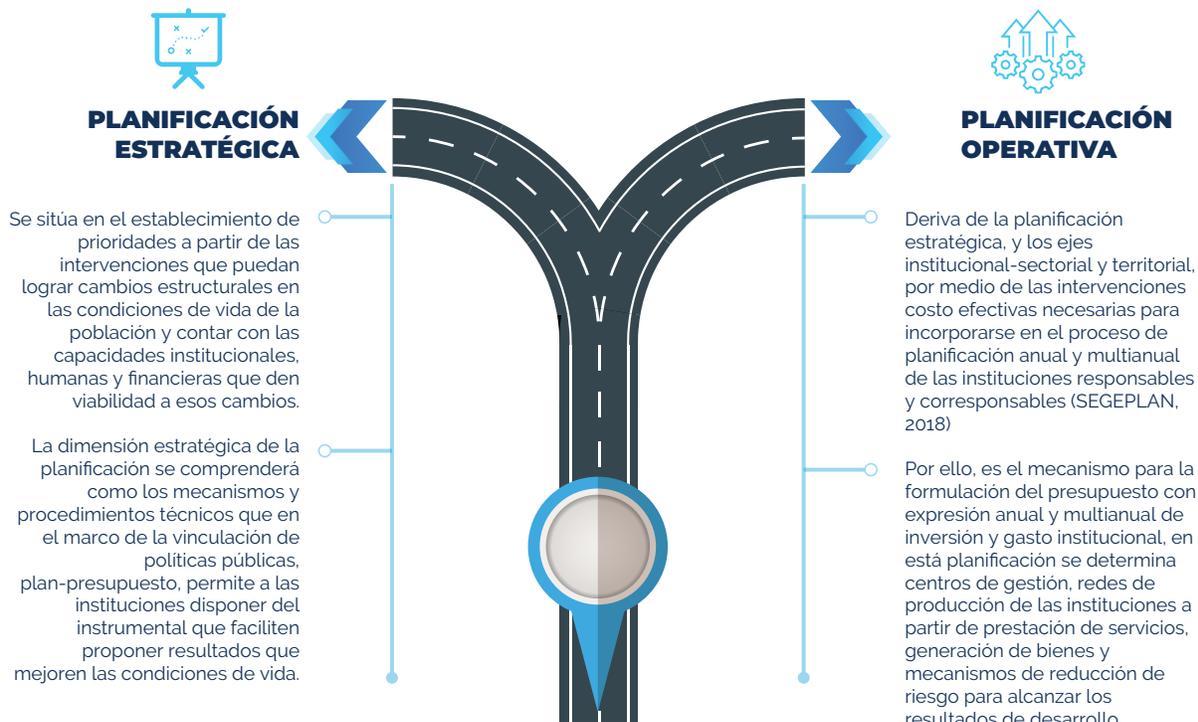
Como se visualiza en la ilustración, el marco de intervención de la planificación se desarrolla en dos tipos: la planificación estratégica y la planificación operativa. Además, descansa sobre dos ejes: la planificación institucional-sectorial y la planificación territorial. Desde la vinculación y priorización se contemplan tres categorías: territorial, institucional y sectorial, mientras que en los niveles de intervención previstos desde el ciclo de planificación se diseñan y ejecutan acciones estratégicas que responden a un conjunto de necesidades, factores de riesgo y potencialidades diferenciadas. Así, el SISCODE reconoce cinco niveles territoriales: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. Los instrumentos de planificación por los que opera son: estratégicos, operativos y programáticos, aplicados de acuerdo con su temporalidad de corto, mediano y largo plazo.

#### a. ¿Cómo se definen los dos tipos de planificación?

De acuerdo con el SNP, la territorialización de las políticas públicas se realiza a través del ciclo de la planificación distinguida en dos tipos: estratégica y operativa.

La **planificación estratégica** tiende a orientar las acciones gubernamentales de las instituciones con prioridades, resultados, objetivos y metas reflejados en los distintos niveles de planificación. La **planificación operativa** de carácter instrumental se da en el momento en que ocurre la programación de proyectos, identificación de responsables y corresponsables, la estimación cuantitativa de los recursos para realizar las acciones. Con ambos tipos de planificación se vinculan los instrumentos de planificación desde el año 2019, bajo la conducción de las PND establecidas en un horizonte que va hasta 2032.

## Ilustración 11: Tipos de planificación



Fuente: DGPD: con base en SEGEPLAN (2021)

### b. ¿Cuáles son los ejes por los que se organiza la planificación?

La planificación se organiza por dos ejes: institucional-sectorial y territorial. En ambos se busca que la planificación e inversión institucional-sectorial, municipal y de los consejos de desarrollo respondan a una misma visión del desarrollo, consensuando las prioridades a través del diálogo entre ciudadanía y autoridades locales y sectoriales en el nivel central y en el territorio (SEGEPLAN, 2019).

**En la planificación institucional-sectorial** las instituciones públicas deben garantizar que la planificación del desarrollo se haga operativa por medio de sus instrumentos: planes estratégicos sectoriales (PES), que facilitan el proceso con base en las políticas sectoriales que la planificación de las instituciones que conforman el sector integra con carácter indicativo, y por medio de estrategias y acciones que respondan a las prioridades nacionales de desarrollo y sus MED, junto a la PGG vigente.

La planificación sectorial se basa en las políticas sectoriales e integra, con carácter indicativo, los procesos de planificación institucional que conforman el sector. Esto se realiza por medio de estrategias y acciones que respondan a las PND y a aquellos de sus resultados que requieren un mayor nivel de coordinación del conjunto de organismos e instituciones públicas y privadas que integran el sector. En la administración pública lo sectorial se refiere a la gestión de un conjunto de instituciones que responden a un tema o aspecto común para el desarrollo nacional (LOE, artículo 23 sobre rectoría sectorial).

La planificación institucional se enfoca en la producción de bienes y servicios con orientación a resultados de desarrollo que se articulan directamente con la programación del gasto y la inversión, en atención a las demandas de la población contenidas en los planes de desarrollo. (SEGEPLAN, 2018).

Con ello, se posibilita la definición integral de resultados estratégicos de desarrollo, y sus estrategias y responsabilidades para el corto, mediano y largo plazo en un marco de coordinación del conjunto de organismos e instituciones públicas y privadas que integran cada sector<sup>15</sup> para la identificación de intervenciones costo-efectivas adecuadas a la planificación sectorial. Por ello se optó por la elaboración o actualización de modelos de GpR o elaboración de estrategias. Para ambos métodos se aplicó el enfoque sectorial que se encontraba en el plan K'atun 2032.

**El eje territorial de la planificación** se operativiza mediante planes de desarrollo regional (PDR), planes de desarrollo departamental (PDD) y planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial (PDM-OT) que cuentan con el análisis de la situación actual de los territorios y constituyen un insumo

para la formulación y actualización de la planificación estratégica institucional (PEI) de los consejos departamentales de desarrollo (CODEDE) y de las municipalidades.

En el análisis para la elaboración del PEI efectuado en los CODEDE con el apoyo de las unidades técnicas departamentales (UTD) también se cuenta con la representación de las instituciones de gobierno coordinadas por el delegado departamental de SEGEPLAN. La formulación o actualización del PEI abarca cinco años de gestión y se analiza el marco estratégico departamental de acuerdo con la ruta de implementación según se establece en el *Punto Resolutivo 14-2016*<sup>16</sup> del CONADUR.

Los PDM-OT<sup>17</sup> son el instrumento de planificación de las municipalidades para implementar las prioridades nacionales de desarrollo y las MED en el territorio. Su estructura contiene elementos metodológicos de la planificación del desarrollo, pero acotada al grado que implica el ordenamiento territorial. Desde el eje «Guatemala urbana y rural» del plan K'atun se plantea atender los aspectos territoriales relacionados con grandes brechas de pobreza, pobreza extrema e inequidad, así como los retos que el Estado debe enfrentar tanto para responder a las dinámicas demográficas y de desarrollo en entornos urbanos y rurales como para hacer eco de los distintos tipos y niveles de interdependencia existentes.

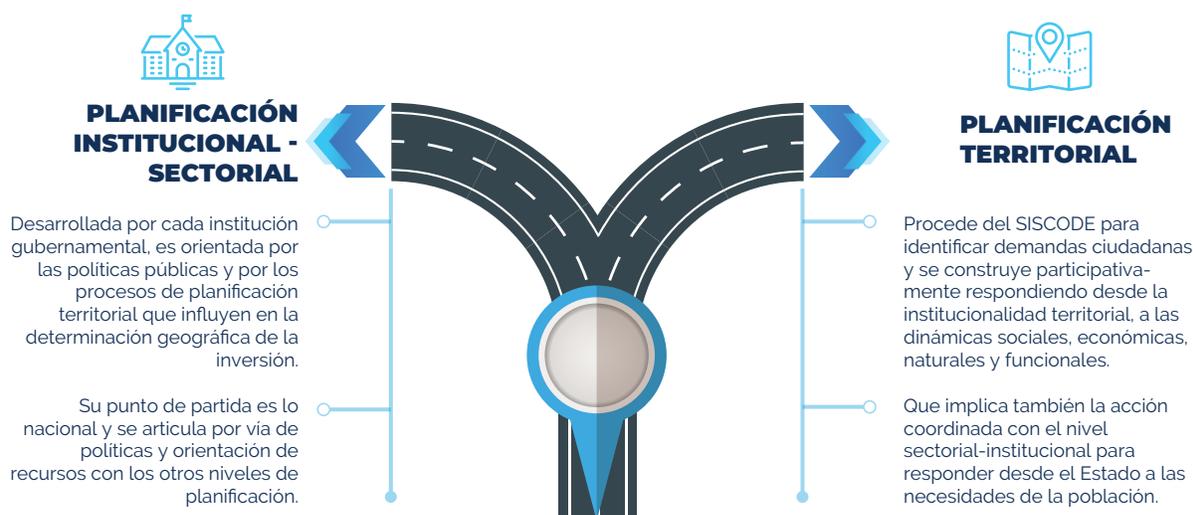
15. SEGEPLAN cuenta con la Guía conceptual y metodológica para la elaboración de planes estratégicos sectoriales (PES) con enfoque de gestión por resultados (GpR) presentada en dos momentos: una parte conceptual del contenido de la guía y una parte metodología para la elaboración de los PES de cuatro ámbitos de desarrollo: social, económico, político-institucional y ambiental.

16. Este punto resolutivo presenta la hoja de ruta y destaca el proceso de elaboración del PEI y el POM departamental en el seno de las unidades técnicas departamentales, lo que permite a SEGEPLAN ampliar la asesoría técnica de la planificación territorial con CODEDE y municipalidades.

17. En cuanto al proceso de planificación en el territorio, cabe indicar que desde 2018 se cuenta con la Guía metodológica para la elaboración del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial alineado a las prioridades nacionales.

En esa lógica de articulación de la planificación territorial, cobra relevancia la producción institucional que es más precisa en los distintos niveles de los territorios, y es la institucionalidad la que debe garantizar que a través del SNP los procesos de planificación se ejecuten a nivel estratégico y operativo. Para el efecto, se requiere coordinación interinstitucional y territorial en un marco de transparencia y eficiencia (SEGEPLAN, 2021).

### Ilustración 12: Ejes de la planificación



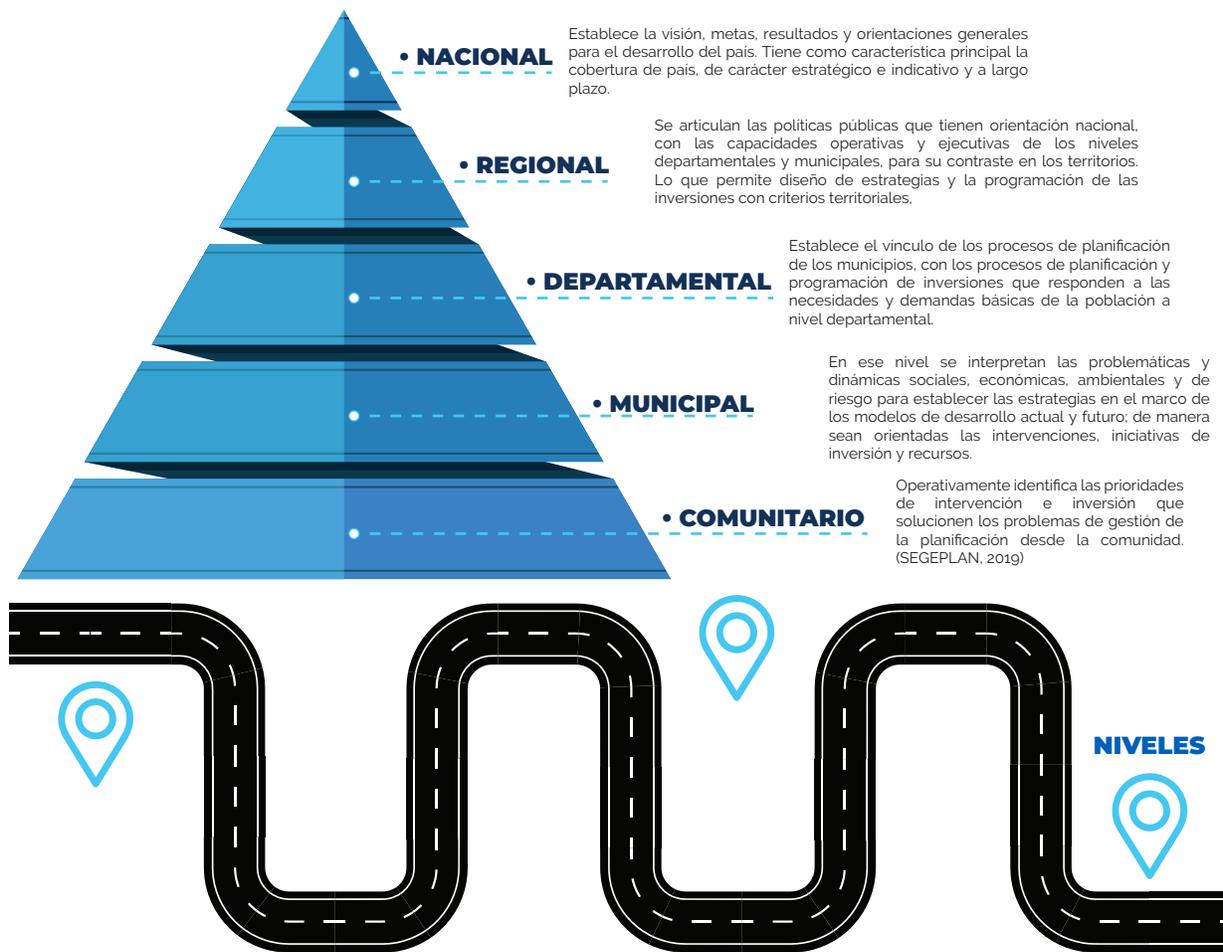
Fuente: DGPD, con base en SEGEPLAN (2021)

### c. ¿Cuáles son los niveles de intervención de la planificación y cómo se definen desde el Sistema de Consejos de Desarrollo?

Los niveles de la planificación del desarrollo se refieren a los ámbitos donde se diseñan y ejecutan las acciones estratégicas que responden a un conjunto de necesidades, factores de riesgo y potencialidades diferenciadas. Desde el SISCODE se reconocen los niveles nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.

Debido al carácter multinivel del proceso de planificación, se tiene como objetivo mantener la coherencia, grado de articulación y orden en la definición de los proyectos financiados por distintas fuentes (fondos de los consejos de desarrollo e inversión sectorial), favoreciendo sinergia entre los niveles de planificación.

### Ilustración 13: Niveles de la planificación



Fuente: DGPD, con base en SISCODE (2021) y SEGEPLAN (2020)

Otros niveles territoriales complementarios son:

**Tabla 2: Niveles territoriales complementarios en la planificación**

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Regiones funcionales de planificación</b><br/>Articulación en redes de sistemas, sean estos urbanos, productivos o naturales, por homogeneidad en los territorios y con intervenciones de incidencia territorial para atender demandas. De forma técnica y operativa estas regiones pueden tener subregiones o microrregiones que permiten focalizar las intervenciones a escala del proceso de planificación.</p> | <p><b>Desde mancomunidad de municipios-intermunicipal</b><br/>Un nivel de planificación orientado al aprovechamiento de sinergias y recursos de forma intermunicipal, de manera que se desarrollen economías de escala en función de demandas, riesgos y objetivos comunes entre municipios.</p> |
| <p><b>De sitio</b><br/>Orientaciones que reciben y realizan grupos de población o actores individuales en función del hábitat. El instrumento de planificación se determina para fincas, parcelas o sitios.</p>  | <p><b>Cuencas</b><br/>La planificación se fundamenta en la configuración natural del territorio a partir del sistema de drenajes naturales y la necesidad integral de intervenciones que son el punto de partida para la gestión de los recursos hídricos.</p>                                   |
| <p><b>Urbano</b><br/>Intervenciones que permiten generar condiciones de habitabilidad por medio de la dotación de servicios y equipamiento para lugares poblados. En la planificación, esos espacios potencializan el desarrollo nacional en la medida en que articulan espacios urbanos y rurales.</p>  |  |

Fuente: Con base en la guía general de planificación editada por SEGEPLAN en 2016

#### **d. ¿Qué son los instrumentos de planificación?**

Son las herramientas que hacen posible el operar el ciclo de planificación dentro del SNP. En cada una se expresan los lineamientos para la gestión de las instituciones públicas, municipalidades y consejos de desarrollo, orientando su quehacer para cumplir con los compromisos establecidos en las PND y sus MED, y trazando acciones estratégicas fundamentadas en el principio de apropiación y alineación a los instrumentos nacionales.

Los instrumentos de planificación permiten operar y dimensionar las estrategias, intervenciones, proyectos o acciones que responden a los intereses de la sociedad mediante el análisis de las causas de los problemas nacionales del desarrollo que orientan el planteamiento prioritario y prospectivo de las intervenciones para resolver o aprovechar potencialidades, definir resultados, metas y transformaciones que se demanda en el corto, mediano y largo plazo para la programación de bienes y servicios y la asignación de recursos (SEGEPLAN, 2020).

En el marco orientador de la presente guía, se indica que las diez PND representan los puntos críticos y de mayor relevancia para su seguimiento, mientras que sus dieciséis MED son decisivas para avanzar con acciones que aseguren el derecho al desarrollo.

**e. ¿Cuáles son los instrumentos con los que opera la planificación de acuerdo con su temporalidad y tipo?**

Para la conducción de las PND en el ciclo de la planificación pueden considerarse los instrumentos de planificación desde dos rutas de aplicación: por la temporalidad del instrumento y por el tipo de instrumento.

**Ilustración 14: Instrumentos de planificación**



Fuente: DGPD, con base en SEGEPLAN (2022)

## i. Instrumentos de planificación por temporalidad

**Tabla 3: Instrumentos de temporalidad a largo plazo**

### **Estructura de la estrategia de implementación de las prioridades nacionales de desarrollo**

Como instrumento de la planificación a largo plazo, los procesos se orientan mediante las diez PND definidas.

En el componente cuatro de la *Estructura de la estrategia de implementación de las prioridades nacionales de desarrollo*, se instruye la visibilización e incorporación de las prioridades en todos los instrumentos de planificación, tanto a nivel institucional como sectorial y territorial para todas las entidades del sector público. Para ese cometido, SEGEPLAN, como rector de la planificación, ha llevado a cabo una serie de esfuerzos para alcanzar este propósito mediante la aplicación de planificación con enfoque de GpR.

Desde el marco de intervención de la gestión pública, la planificación del desarrollo se apoya en instrumentos utilizados para implementar y dar sentido de tiempo a las estrategias, intervenciones costo-efectivas, proyectos y acciones que respondan a las prioridades nacionales de desarrollo de país y sus MED. En esa implementación, su andamiaje trae una ruta construida por el SNP con la planificación a largo plazo contenida en el plan K'atun, que se articula con los ODS con el fin de que el SNP consolide sus esfuerzos en función de las PND.

### **Marco conceptual, normativo y metodológico del SNP**

Se define como el conjunto de procesos articulados a los ciclos de políticas públicas, la planificación en cada uno de sus ámbitos y niveles, la programación multianual y anual, la inversión para el desarrollo, la cooperación nacional e internacional, el presupuesto, así como el seguimiento y evaluación para alcanzar las metas nacionales de desarrollo. Cada uno con distintas temporalidades, plazos, momentos de corte, obtención de resultados y reinicio del ciclo.

El fundamento para el SNP se encuentra en sus marcos normativo, conceptual y metodológico, que buscan orientar directamente a los responsables de ejecutar políticas, de planificar territorial, estratégica y operativamente el desarrollo, de asignar recursos financieros, de la inversión, de vincular recursos externos para complementar la disponibilidad de recursos públicos y capacidades institucionales. Brinda, con el seguimiento y la evaluación, la información estratégica que sirve de base para articularse en el SNP por medio de los instrumentos de planificación estratégica y operativa.

De tal manera, el marco metodológico es el instrumento estructurado que contiene los lineamientos operativos para cada ciclo, desde quién planifica, quién programa, quién asigna, quién controla y quién evalúa, considerando diferentes roles dentro del sistema, así como los diferentes instrumentos de planificación estratégica y operativa. se busca, de esta manera, que las instituciones públicas, municipalidades y consejos de desarrollo se articulen como parte del sistema y orienten sus esfuerzos para alcanzar las prioridades nacionales de desarrollo junto a sus MED, previstas en la PGG vigente.

la *Guía General de Planificación de Guatemala 2021* presenta al SNP como el principal referente para el ciclo de planificación del desarrollo. Además, la gestión del sistema en el territorio implica darle carácter territorial a las políticas públicas por medio de una planificación que contenga la problemática y potencialidades de la población, así como el presupuesto, que es la expresión de lo planificado.

### **Políticas públicas**

El plan K'atun dio el primer indicativo del papel de las políticas públicas frente a la visión de desarrollo que implica consolidar, revisar y actualizar su lógica de diseño e implementación. En ese sentido, desde el plan K'atun se reconoce y recupera la concepción de que el Estado guatemalteco se rige por políticas públicas cuyo propósito es la mejora de la calidad de gestión. Este instrumento enfatiza que el ciclo de políticas públicas, en el marco del SNP, debe observar parámetros de calidad para que funcione como un proceso iterativo de producción de resultados estratégicos de desarrollo.

Desde SEGEPLAN las políticas públicas son los cursos de acción estratégica del Estado y del Gobierno basados en la participación y legitimidad ciudadana, así como los marcos jurídicos y políticos, que están orientados a propiciar el bienestar y el goce de los derechos humanos de la población. Asimismo, determina un signo real de representación al reflejar los grados de diálogo, actuando como catalizador para la integración de intereses mutuos.

Son el instrumento por excelencia que sirve de base para inducir la planificación estratégica y operativa, así como lo relativo al presupuesto público. Las políticas públicas deberán estar encauzadas hacia la consecución de las MED y orientar, dirigir e implementar de manera estratégica los asuntos de interés nacional. Como se ha dicho, las políticas públicas deben armonizarse con las PND, independientemente de su tipo (institucional, sectorial, intersectorial, territorial o transversal).

Por su contenido y enfoque, las políticas públicas contribuyen a los niveles: estratégico, técnico, y operativo. A nivel estratégico orientan la alineación de las políticas al plan K'atun, la agenda 2030 y las PND, lo que permite dar respuesta al marco de resultados estratégicos de país a través de ejes, resultados, metas y lineamientos. A nivel técnico se debe elaborar el marco estratégico de la política pública que incluya objetivos, ejes, resultados, metas y lineamientos. A nivel operativo deben incorporar los objetivos, resultados y metas de la política a nivel sectorial e institucional a través de los instrumentos de planificación (PEI, plan operativo multianual [POM], plan operativo anual [POA]) y presupuesto para esa programación institucional.

### **Planificación territorial en los cinco niveles**

El SISCODE es el espacio de interlocución entre los distintos sectores de la sociedad guatemalteca para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo; configura el espacio político para dar seguimiento a las PND. Para el funcionamiento del SISCODE se establece la cooperación obligada de todas las entidades, para lo cual deberá conformarse por cinco niveles de participación: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario; debiendo. Este sistema es un instrumento de participación y representación de todos los pueblos.

En el marco de una visión integrada del desarrollo, el esfuerzo que se realiza en los diferentes niveles de planificación y ordenamiento territorial debe canalizar la vinculación de la planificación y el presupuesto con las prioridades nacionales de desarrollo y sus MED.

**Tabla 4: Instrumentos de temporalidad a corto y mediano plazo**

**Evaluación de la PGG**

Como instrumento de mediano plazo, la PGG orienta la planificación, programación y asignación para la conducción de la gestión durante un período de gobierno, con la finalidad de alinear las necesidades de la población con el marco de políticas públicas y los planes de desarrollo en sus diferentes niveles (locales, municipales, departamentales, regionales y nacional). Busca construir el referente que oriente el proceso de formulación presupuestaria, incluyendo los recursos provenientes de la cooperación internacional, con el objeto de alcanzar los objetivos de desarrollo planteados.

SEGEPLAN, en coordinación con el MINFIN, con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 20 sobre políticas presupuestarias de la LOP y al artículo 23 de su reglamento, refiere que compete a SEGEPLAN, a más tardar el 28 de febrero de cada año, presentar el informe de evaluación de la ejecución de la PGG y, de manera cuatrimestral, emitir informe sobre el cumplimiento de metas y la calidad del gasto público.

El informe debe abordar las áreas de desarrollo donde se encuentran los mayores desfases con relación a las MED y profundizar en las causas de esas posibles desviaciones, así como servir de base para la elaboración de lineamientos de política pública. Ambos artículos rigen para el ejercicio fiscal y la planificación y presupuesto multianual correspondiente. Por ello es el proceso que inicia la formulación de la planificación estratégica y operativa que luego es expresado en el presupuesto público para los ejercicios fiscales subsiguientes.

**Lineamientos generales de planificación**

SEGEPLAN los emite con el objetivo de brindar las orientaciones para la planificación estratégica y operativa de la institucionalidad pública, municipalidades y consejos de desarrollo para el ejercicio fiscal correspondiente y la planificación y presupuesto multianual. En la transferencia coordinada en conjunto con el MINFIN, SEGEPLAN traslada lineamientos generales de planificación que integran los de observancia de los procesos de las políticas públicas, la planificación estratégica y operativa a nivel sectorial, institucional y territorial, la inversión pública, la cooperación internacional, articuladas bajo la conducción del SNP.

El SNP opera desde una lógica de planificación estratégica y planificación operativa. La planificación (estratégica y operativa multianual y anual) y ejes (sectorial-institucional y territorial) deben responder a las PND, asegurando que todos los resultados estratégicos y los productos que contengan deben aportar a las MED, garantizando así la inclusión de intervenciones costo-efectivas.

El traslado de los lineamientos generales para la formulación plan-presupuesto compete a SEGEPLAN en coordinación con el MINFIN, los cuales constituyen la herramienta clave en la cadena del proceso plan-presupuesto que permitirá planificar, programar y evaluar las intervenciones en función de su eficiencia y focalización en los ámbitos considerados primordiales para el alcance del desarrollo sostenible del país.

**Programa de inversiones públicas**

Instrumento técnico que se deriva de la planificación operativa anual o multianual y permite orientar la inversión pública para que esta sea efectiva. Forma parte del SNP, que se basa en el marco programático de país (MPP) 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 contribuya a los objetivos de desarrollo. El plan de inversión de país (PIP) también incluirá los proyectos estratégicos (como el plan de infraestructura estratégico) que contribuyan a cerrar las brechas identificadas en los modelos conceptuales de las intervenciones para el logro de las PND.

### Agendas de cooperación internacional

De conformidad con la necesidad de financiamiento para el desarrollo, las fuentes cooperantes –en seguimiento a los mecanismos de implementación que plantea el ODS 17 y con base en el principio de alineación de la cooperación internacional– deben establecer un proceso de diálogo permanente que permita alinear agendas, de tal forma que los recursos externos aportados complementen los esfuerzos nacionales para la consecución y alcance de las MED y así evitar fragmentación y dispersión de esfuerzos.

En ese sentido, para la implementación de las PND es valioso ver las agendas de cooperación internacional bajo la lógica del financiamiento. También, que los recursos complementarios se distingan en la planificación del desarrollo para apoyar el cumplimiento de los objetivos de las MED contenidas en las prioridades nacionales, apuntalando de forma estratégica aquellos productos institucionales que sumen a los resultados de desarrollo.

### Financiamiento para el desarrollo

La estructura de la estrategia de implementación de las PND señala el componente de financiamiento para el desarrollo que, por definición, es un proceso de análisis y consecución de estrategias para garantizar la disponibilidad de recursos y hacer más eficiente la ejecución del presupuesto para el logro de MED. El proceso distingue la integración de todas las fuentes financieras que deben ser orientadas hacia la atención de las prioridades nacionales de desarrollo y las MED, lo que implica integrar la readecuación del presupuesto en función de las PND (fuentes internas), y alinear en esa misma dirección al sector privado, la sociedad civil y la cooperación internacional (SEGEPLAN, SISCODE, 2019).

Con esos tres momentos se busca garantizar la disponibilidad de recursos y hacer más eficiente la ejecución del presupuesto para el logro de las MED.

## ii. Instrumentos de planificación por tipo

**Tabla 5: Instrumentos de tipo estratégico**

### Plan nacional de desarrollo

Como se ha indicado en el marco orientador, es el instrumento y mecanismo del Estado que coloca las acciones de la planificación a largo plazo, direccionando estratégicamente la gestión de las políticas públicas, las políticas de gobierno y la gestión de todos los niveles territoriales para la coherencia de las metas nacionales de desarrollo con las metas en los distintos niveles.

Estratégicamente, aporta criterios para incorporar a la gestión pública enfoques transversales como la equidad, la gestión de riesgo y cambio climático, y la gestión por resultados. Asigna responsabilidades y mecanismos para el seguimiento y evaluación, incorpora la participación ciudadana para la interacción de la institucionalidad pública e instrumentaliza el presupuesto anual y multianual en el sentido de reconocer el presupuesto de inversiones que es producto del proceso de planificación.

### Plan de desarrollo regional

Instrumento territorial de mediano o largo plazo que armoniza y da coherencia a nivel nacional y territorial a la planificación. Parte del análisis interno y externo del territorio de acuerdo con la dinámica social, económica, natural, ambiental, de riesgo y cultural, que trasciende a nivel regional para plantear estrategias de desarrollo. Por consiguiente, en el plan se identifica la cartera de inversiones estratégicas territoriales.

### **Plan de desarrollo departamental**

Instrumento de planificación elaborado en el seno del CODEDE y la unidad técnica departamental. El propósito de su elaboración es que las prioridades, metas, resultados y lineamientos definidos se implementen coordinadamente por las municipalidades e instituciones de acuerdo con sus competencias en busca del bienestar común (*Punto Resolutivo 14-2016 del CONADUR*).

### **Plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial**

La planificación y el ordenamiento territorial constituyen un mecanismo para atender las PND. Como instrumento de planificación de mediano a largo plazo, es un proceso técnico, político y participativo que se complementa para determinar las decisiones del desarrollo a nivel de municipio. Parte del conocimiento del territorio y del comportamiento de sus dinámicas sociales, económicas, ambientales y político institucionales con el fin de identificar la problemática y potencialidades del municipio. Con ello se busca alternativas a través de la planificación estratégica y operativa y el reglamento de ordenamiento territorial, así como la asignación de recursos para incidir en el desarrollo.

El PDM-OT es el instrumento de planificación de las municipalidades para implementar las prioridades nacionales de desarrollo y sus MED en el territorio, puesto que articula las políticas públicas, la planificación sectorial-institucional, la cooperación internacional, la inversión pública y el presupuesto. Con este instrumento se busca la actualización de los planes de desarrollo municipal vigentes y la inclusión del componente de ordenamiento territorial, por lo que es la municipalidad la responsable directa de conducir el proceso PDM-OT (SEGEPLAN, 2019).

En su estructura contiene elementos metodológicos de la planificación del desarrollo, pero acotada al grado que implica el ordenamiento territorial. De esa cuenta, las fases de este instrumento son: generación de condiciones, análisis y diagnóstico territorial, planificación y ordenamiento territorial, y gestión y seguimiento.

### **Plan de desarrollo comunitario**

El plan de desarrollo comunitario (PDC) es la expresión básica de la planificación para la participación comunitaria aunada con la gestión municipal, actores institucionales y la cooperación nacional e internacional con presencia a nivel local. Bajo la coordinación del consejo comunitario de desarrollo (COMUDE) y la dirección municipal de planificación, el plan refleja la orientación del desarrollo a través de propuestas que se articulan con el plan de desarrollo municipal. Con rasgos de la planificación operativa, organiza las demandas locales y ordena sus prioridades al ser el instrumento de negociación y diálogo que orienta la ejecución de proyectos desde la comunidad.

### **Planes estratégicos sectoriales**

Los planes estratégicos sectoriales (PES) se basan en las políticas sectoriales; integran con carácter indicativo la planificación de las instituciones que conforman el sector por medio de las estrategias y acciones que respondan a las prioridades y resultados de PND. A través del PES se posibilita la definición integral de resultados, estrategias, intervenciones, responsabilidades y costos para el corto y mediano plazo, en coordinación conjunta de organismos e instituciones públicas y privadas que integran el sector.

#### **Plan estratégico institucional<sup>18</sup>**

Instrumento estratégico de planificación institucional de mediano plazo que define la visión de cambio que la institución espera en las condiciones de vida de la población que es el objeto de su intervención. Se basa en el análisis de la problemática, sus causas y efectos, define la visión, misión, principios de la intervención, resultados esperados, población objetivo, focalización territorial así como los servicios estratégicos que la institución tiene previsto entregar para asegurar la obtención de resultados.

Como instrumento de la planificación a nivel municipal, define la visión del cambio esperado en las condiciones de vida de la población, las estrategias e intervenciones en respuesta a la priorización de resultados y productos estratégicos, así como lineamientos normativos definidos en el PDM-OT. Asimismo, el PEI de los CODEDE va en conexión con la PGG vigente y las PND. Aunado a ello, el PEI identifica las prioridades encaminadas al logro de los resultados estratégicos de desarrollo del país.

#### **Plan de desarrollo económico local**

El plan de desarrollo económico local (PDEL) es el proceso de concertación público y privado entre gobiernos locales y la sociedad civil organizada que busca mejorar la calidad de vida de la población mediante la dinamización de la economía de un territorio definido. Su propósito es generar ingresos familiares en el marco de políticas económicas nacionales y locales. Este tipo de plan debe articularse con otros procesos de planificación.

#### **Plan estratégico mancomunado**

El plan estratégico mancomunado (PEM) es la herramienta de planificación estratégica que orienta la gestión conjunta de municipios organizados en mancomunidad para articular iniciativas del territorio con lineamientos y procesos nacionales de desarrollo. La temporalidad de este plan va acorde al período del gobierno municipal, además tiene la particularidad de ser herramienta de gestión de recursos financieros adicionales del presupuesto propio de las municipalidades y de transferencias del Estado para el financiamiento de proyectos intermunicipales.

---

18. El PEI, como instrumento estratégico y operativo, tiene importancia en la planificación operativa que orienta el quehacer administrativo a nivel institucional y municipal.

### **Plan de recuperación, rehabilitación y reconstrucción**

El plan de recuperación, rehabilitación y reconstrucción (PRRR) es un plan estratégico preventivo cuyas acciones deben prepararse con antelación en la planificación de acuerdo con sus tipos, ámbitos y niveles, mediante medidas de reducción de riesgo, formando parte de la planificación participativa en el marco de la visión nacional del desarrollo, los procesos de planificación existentes en cada nivel y la disponibilidad de recursos. Por esa razón, este tipo de plan se genera en el proceso de recuperación posdesastre y se activa a partir de la estimación de impacto generado por eventos adversos. Su estimación es calculada interinstitucionalmente con el levantamiento de datos desde la emergencia y rehabilitación, a partir de los cuales se establecen los criterios y cuantifican los recursos para reprogramación. En este tipo de plan es vital la aplicación de los enfoques de gestión de riesgo y de adaptación al cambio climático.

Desde el plan K'atun se estipula que, al verse afectado por un fenómeno natural, el país debe recurrir al procedimiento legal, administrativo y financiero que permita que los planes operativos multianuales y anuales tengan la posibilidad de modificarse automáticamente, de manera que se conviertan en planes de reconstrucción (SEGEPLAN, 2016). En ese contexto, los PRRR responden a ser un plan de carácter operativo que requiere de la organización interinstitucional para su formulación. Forman parte, desde 2014, del marco de recuperación que Guatemala ha adoptado.

En 2020, con el plan de reconstrucción tras los daños causados por las depresiones tropicales Eta e Iota, se ha coordinado con distintas dependencias una serie de acciones y mecanismos para mitigar y atender los perjuicios ocasionados por los fenómenos naturales. Con el *Acuerdo Gubernativo 199-2020* se creó el gabinete específico que asesora y coordina las acciones y mecanismos para mitigar y atender los daños.

### **Plan general de atención a la emergencia por COVID-19**

El Gobierno plantea el plan general de atención a la emergencia para reducir los impactos en los sectores de salud, económico, social, ambiental y de seguridad, ante las medidas tomadas en el contexto del estado de calamidad como consecuencia del pronunciamiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En seguimiento a los lineamientos establecidos mediante acuerdos gubernativos, se han conformado mesas de emergencia de alto nivel del sector social, económico y de seguridad, dirigidas a reducir el impacto económico y social con el acompañamiento coordinado y sustantivo de las fuerzas de seguridad.

El objetivo del plan es disponer de un conjunto de medidas en los ámbitos social, económico y de seguridad para proteger a la población más vulnerable y minimizar el impacto derivado de la pandemia de COVID-19, contrarrestando sus efectos negativos en la actividad económica y propiciando una convivencia en un ambiente de paz y seguridad (SEGEPLAN, 2020).

### **Plan para la recuperación económica de Guatemala**

En el marco de la legislación vigente y el principio de transparencia y rendición de cuentas, el Gobierno de Guatemala ha formulado el plan para la recuperación económica de Guatemala (PREG), resultado de un análisis multidimensional que busca determinar los impactos económicos que ha generado en el país la COVID-19. Con el plan de recuperación se ha logrado identificar los impactos económicos de la pandemia en Guatemala, considerando que el plan agrupa tres ejes estratégicos y tres ejes transversales integrados en diez líneas de acción y cincuenta actividades focalizadas en la reactivación y en la mejora de la economía (MINECO, 2020). Con el plan-presupuesto 2021 y multianual 2021-2025 se ha resaltado cómo apoyará a la reactivación económica del país.

#### **Plan de desarrollo urbano**

El plan de desarrollo urbano (PDU) es el instrumento marco para la gestión de las ciudades o lugares poblados. En él se plantean directrices estratégicas articuladas con horizonte de mediano y largo plazo al responder con visión estratégica del territorio. El plan establece lineamientos de ordenamiento, función, especialidad, complementariedad e interconexiones planteadas en otros instrumentos de gestión territorial en los distintos niveles y otros planes de carácter estratégico. Este plan implica un proceso de coordinación con entidades nacionales y locales con competencia directa en la gestión urbana. De un PDU se desprenden los planes maestros, planes sectoriales y regulaciones para la gestión de dichos espacios.

#### **Plan de manejo de cuenca**

El plan de manejo de cuenca (PMC) es el instrumento que direcciona estrategias y acciones de gestión de los medios de vida sostenibles ubicados dentro de una cuenca hidrográfica para alcanzar la sostenibilidad de los recursos naturales. El diseño del plan requiere un enfoque holístico desde la formulación técnica y metodológica, así como en la definición del modelo de desarrollo que contempla el capital humano, cultural, natural, físico o construido, político y social, el comportamiento de variables climáticas generadoras de riesgo y los procesos de gestión comunitaria.

#### **Plan maestro**

El plan maestro (PM) es un instrumento de carácter indicativo para orientar la acción institucional de algunos actores específicos. Su expresión puede ser sectorial nacional o sectorial municipal vinculada a la prestación de servicios, de infraestructura y conservación de recursos naturales, en particular, a los planes de manejo con intervenciones en áreas protegidas.

#### **Plan regulador**

El plan regulador (PR) es el instrumento que aporta a las municipalidades y es aprobado e implementado por el consejo municipal e instituciones públicas con recomendaciones basadas en el análisis de necesidades y recursos de una ciudad, además de guiar el desarrollo urbano.

#### **Plan de acción**

El plan de acción (PA) es un instrumento articulador de objetivos, lineamientos y estrategias de políticas públicas traducido en metas, indicadores y resultados. Los mismos llevan a su operativización y establecer mecanismos de monitoreo y evaluación con el costo de intervenciones, identificación de responsabilidades y plazos institucionales para la ejecución de las acciones.

**Tabla 6: Instrumentos de tipo programático**

**Marco programático de país**

El marco programático de país (MPP) es el instrumento de planificación que permitirá al ente planificador del Estado y a las instituciones públicas disponer de los elementos cualitativos y cuantitativos que orienten su accionar en el mediano y largo plazo, con base en el marco legal vigente, las PND y los planes sectoriales-institucionales y territoriales para orientar la programación anual y multianual, así como el plan nacional de inversión (PNI) y las inversiones anuales.

Para el ciclo de programación, el MPP es el conjunto de lineamientos estratégicos y programáticos de gran escala y que contiene proyectos sustantivos con enfoque de GpR en el marco de las políticas públicas y las PND. Es la programación estratégica de país aportando lineamientos al plan nacional de inversiones, por medio del cual se establece una coherencia con los RED y con los resultados institucionales. Como marco orientador, las líneas programáticas previstas desde el MPP interconectan con los lineamientos del plan de gobierno vigente y el marco de políticas públicas, con el objetivo de orientar a la institucionalidad pública en su planificación estratégica y operativa.

El MPP de las prioridades nacionales de desarrollo es, en función del SNP, un medio de sostenibilidad en el contexto en el que opera; por ello los lineamientos de política derivarán del MPP, de manera que orientan la formulación de cada PGG. Además, estimará los costos de proyectos estratégicos para determinar la estrategia de financiamiento y determinar las brechas estructurales así como otras fuentes de financiamiento con base en el SNP (SEGEPLAN, 2019).

**Plan nacional de inversión**

Instrumento construido en el presupuesto general de inversiones de la nación y el marco programático de país. Se constituye en el mecanismo de orientación general de la inversión pública y contiene los proyectos estratégicos que permiten la consecución del plan K'atun y las PND (SEGEPLAN, 2022).

El plan describe la estrategia de gasto público; contempla un horizonte multianual y contiene un análisis del entorno macroeconómico, los lineamientos básicos de la política económica y social del gobierno, la programación financiera de mediano plazo que incorpora los costos financieros futuros del programa de inversiones, los lineamientos y prioridades sectoriales y territoriales para orientar el gasto público, y los criterios globales, sectoriales y territoriales de priorización de proyectos.

## El presupuesto

Instrumento de planificación y programación de los recursos para la administración fiscal, ya que es el Estado el que determina el ingreso y gasto público en un período determinado como año fiscal. De esa cuenta, el presupuesto es la expresión presupuestaria vinculada con lo planificado. En el Congreso de la República de Guatemala recae la decisión del presupuesto, basada en propuestas producto del análisis, seguimiento y evaluación de políticas, planes de desarrollo institucionales y operativos, programas, proyectos y acciones que el sector público identificó como prioritarias en el período fiscal anterior.

De conformidad con la estrategia de programación del proceso de planificación y formulación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal y de conformidad con el presupuesto multianual, la ruta plan-presupuesto arranca anualmente desde febrero y concluye en noviembre.

El proceso presupuestario que rige en Guatemala comienza con la etapa de planificación, durante la cual se definen las políticas y objetivos a cumplirse en el ejercicio fiscal; le siguen las etapas de formulación, que consisten en la preparación del presupuesto, la presentación de este al Congreso de la República de Guatemala, la aprobación que inicia con la discusión del proyecto de presupuesto, la ejecución que sigue el avance de las metas y objetivos de las instituciones por medio de su producción, el seguimiento y evaluación para verificar el cumplimiento de los objetivos planteados en la formulación, la liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos que se cierra cada 31 de diciembre y, por último, la etapa de rendición de cuentas que, de acuerdo con la LOP, consiste en la presentación de un informe anual de rendición de cuentas sobre el ejercicio fiscal anterior.

Las normas técnicas para la formulación multianual y anual son emitidas por el MINFIN con el objetivo de orientar el proceso de estimación de los ingresos y la asignación de los recursos en el presupuesto del Estado; estas normas son de observancia por parte de las entidades de la administración central, descentralizadas, autónomas, y empresas públicas. Estas normas se encuentran fundamentadas en la teoría del presupuesto por programas y la guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados, en consonancia con la PGG, para dar paso así a la materialización de la metodología de GpR en los planes y el presupuesto (MINFIN, 2021).

Es en la gestión presupuestaria se busca asegurar que los recursos financieros que ingresen al presupuesto se asignen a las instituciones de forma coherente con las intervenciones costo efectivas, lo cual demanda a cada una de las instituciones públicas, en coordinación con el MINFIN, que realicen la readecuación presupuestaria y cambios necesarios en la estructura programática de las instituciones vinculadas, de tal forma que pueda ampliarse el espacio presupuestario para financiar las MED en una asignación presupuestaria eficiente.

**Tabla 7: Instrumentos de tipo operativo**

**Plan operativo multianual**

Instrumento de planificación de carácter indicativo que deriva del PEI; orienta el quehacer de las entidades en un período, así como la gestión y producción institucional. Sirve para programar acciones, programas y proyectos institucionales, asignar recursos y alcanzar los resultados identificados con base en el PEI.

Al orientar el quehacer institucional multianual para un tiempo de cinco años, permite fundamentar la demanda de recursos presupuestarios a mediano plazo y orientar el quehacer institucional. Es a través del POM, como instrumento de gestión que funciona como eslabón, que se permite vincular el marco estratégico del PEI con el POA institucional, donde se materializan los programas estratégicos de gobierno. El POM se caracteriza por ser indicativo y por operar como marco referencial del POA para el apoyo a cumplir mediante las metas de los resultados estratégicos que se logran en función de la producción y sus subproductos.

Su elaboración se basa en cinco pasos elementales: validación del marco estratégico y de resultados; identificación de productos (bienes y servicios) y metas para el logro de resultados; costeo, programación y presupuestación de los bienes y servicios a entregar dentro del marco del presupuesto multianual; la red de producción; así como el diseño del sistema de seguimiento a nivel de producto, efecto y resultado (cadena de resultados) (MINFIN, 2021).

**Plan operativo anual**

Instrumento de gestión operativa que refleja la programación de los productos (bienes y servicios) y subproductos institucionales para operativizar de acuerdo con su pertinencia al plan nacional, las políticas y otros planes; y responde a lo establecido en el PEI y el POM.

El POA deviene del POM y constituye el medio orientador de período anual para que las instituciones desarrollen la programación de los bienes y servicios que se entregarán a la población. La programación y presupuestación se hacen cuatrimestralmente con criterios distintos según la naturaleza de la institución y los bienes y servicios que presta; los que se conectan con el presupuesto en las categorías presupuestarias

Como herramienta de la gestión operativa de la planificación estratégica y multianual que explica los resultados estratégicos en un plan de acción institucional a corto plazo, en el seguimiento del POA se tiene indicadores anuales que se basan en la cadena causal insumo-producto que cubren la medición de insumos y productos institucionales. Además, debe programar evaluaciones de impacto respecto al diseño de sus metas institucionales.

En el contexto de la GpR, el POA describe los productos y actividades que la institución tiene programado, las metas anuales de gestión que permiten medir los costos de los productos y servicios, la programación anual de la entrega de bienes y servicios por centro de costo institucional, y la programación anual de los costos de la entrega de bienes y servicios (MINFIN, 2021).

## f. ¿Cuáles son las herramientas orientadoras para la planificación?

Las herramientas de la planificación constituyen elementos de gestión que permiten apoyar la toma de decisiones de las instituciones en relación con su situación actual y con el camino futuro, de manera que pueda haber una adecuación a los cambios y demandas que impone el entorno identificado en las prioridades nacionales y los recursos.

En los procesos de planificación, se refiere a la capacidad de coordinar, articular, ordenar, controlar y asignar responsabilidades, antes, durante y después del proceso, que permite negociar recursos y emprender acciones a favor de lo que se planifica, según el tipo, nivel y ámbito en el que se realiza.

**Ilustración 15: Herramientas orientadoras**



Fuente: SEGEPLAN (2021)

En ese contexto se identifican las siguientes herramientas orientadoras:

**Tabla 8: Herramientas orientadoras**

**Orientaciones de política**

Dan sentido a los procesos de planificación de las instituciones, así como a la formulación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, según se manda en la *LOP*, artículo 20, y su reglamento, artículo 23. Tanto las orientaciones generales de política, como las de gobierno, van armonizadas a las prioridades nacionales de desarrollo y se convierten en el dispositivo estratégico que permite renovar el ciclo de las políticas públicas para una nueva fase.

**Orientación de recursos del presupuesto nacional**

Orientan geográfica y sectorialmente la programación de los recursos que permiten ejecutar los distintos tipos de plan. Buscan dar respuesta a los resultados de desarrollo planteados en los planes.

**Orientación de recursos externos**

Recursos gestionados a través de la cooperación internacional para complementar los esfuerzos nacionales. La *LOP* y su reglamento estipulan un marco de actuación específico para las etapas de gestión, negociación y coordinación de la ejecución de recursos externos (artículos 53, 53bis y 73 de la *LOP* y 54 del reglamento).

**Programas**

A nivel de presupuesto se encuentra el programa como categoría programática y, desde el enfoque del SNIP, se sitúan los proyectos agrupados y organizados en categorías de la inversión que constituyen la expresión de la planificación a nivel intermedio.

**Proyectos**

Considerado el proceso de concreción de la planificación, hacen referencia a las actividades planificadas que, mediante el uso de insumos y materias primas, generan productos o servicios en un período determinado y apuntan a satisfacer una necesidad inmediata o una oportunidad de inversión que promueva el desarrollo.

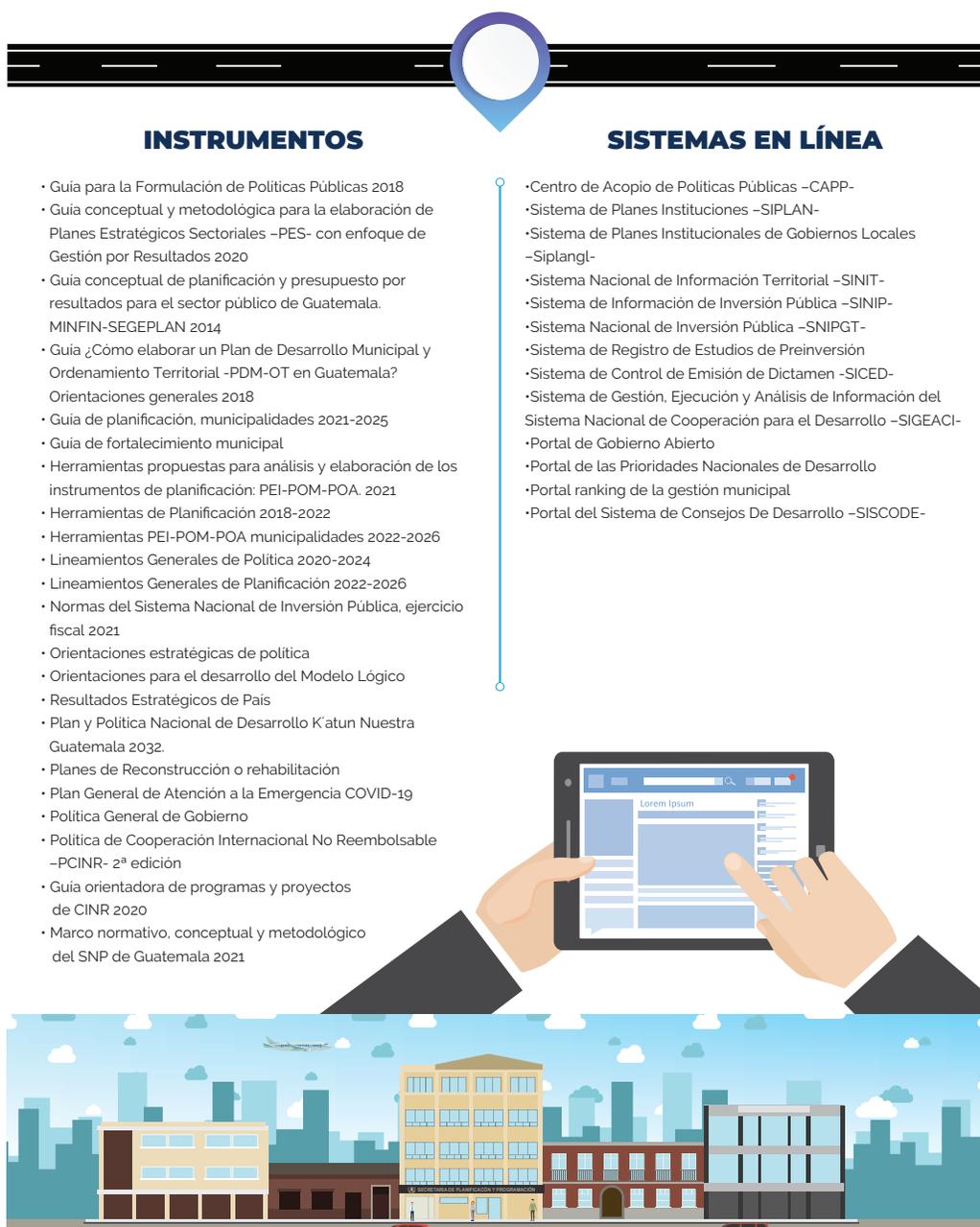
**g. ¿Qué información puedes encontrar en el portal web de SEGEPLAN para orientar los procesos de planificación?**

En el portal web de SEGEPLAN ([www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt)) se encuentran disponibles las herramientas que se vinculan desde el ámbito de las políticas públicas, la planificación y la programación, la inversión pública, la cooperación internacional, así como documentos e informes.

Los sistemas en línea administrados por SEGEPLAN son herramientas informáticas para el registro de datos sobre la planificación y programación operativa anual y multianual vinculados, en el seguimiento de los planes institucionales, a planes de gobiernos locales, así como a los relacionados con la información territorial, el sistema de inversión pública, y la gestión, ejecución y análisis de información del sistema nacional de cooperación para el desarrollo. Además, permiten tener acceso a los portales del

SISCODE y a las prioridades nacionales de desarrollo que contienen información detallada. Con las herramientas e instrumentos se brinda orientaciones técnicas y seguimiento a la gestión de los servicios públicos para facilitar el cumplimiento de los resultados estratégicos.

### Ilustración 16: Información en el portal web de SEGEPLAN



Fuente: DGPD, con base en SEGEPLAN (2021)

En el proceso de vinculación plan-presupuesto, el MINFIN administra, por medio del Sistema de Administración Financiera (SIAF), el registro y gestión de las ejecuciones presupuestarias de los programas y proyectos institucionales y municipales. También registra las metas físicas y financieras de la planificación y programación. En el portal [www.minfin.gob.gt](http://www.minfin.gob.gt) se encuentran las herramientas informáticas: Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) de gobierno central; SICOIN de entidades descentralizadas; SICOIN de gobiernos locales, así como los portales de préstamos externos, organizaciones no gubernamentales (ONG), fideicomisos, gobiernos locales, transparencia presupuestaria, Guatecompras, de datos abiertos y portales fiscales.

#### **h. ¿Cuál es el mecanismo conductor de la planificación en Guatemala?**

El SNP es la plataforma de gestión del desarrollo nacional que promueve la acción activa de las instituciones públicas y las municipalidades. En función del desarrollo humano y sustentable se tiene a los consejos de desarrollo como el espacio institucionalizado de encuentro y diálogo entre la sociedad y el Estado para arribar a consensos sobre el futuro deseado.

En ese sentido, la planificación del desarrollo tiene como mecanismo de articulación al SNP para conducir las prioridades nacionales de desarrollo a nivel institucional a través del gobierno central y a nivel territorial, con los gobiernos locales y el SISCODE. En cada nivel se tienen distintos espacios de participación, alianzas y medios para canalizar las demandas de la población.

Ilustración 17: Mecanismo por el que se conduce la planificación



Fuente DGP, con datos del SNP, SEGEPLAN (2021)

## Referencias de consulta

**CEPAL (2020).** Sistemas nacionales de planificación, Sistema nacional de planificación de Guatemala. [Observatorio regional de planificación para el desarrollo, en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planning-systems/country/17/sectorial-topic/82>

**MINECO (2020).** *Plan para la recuperación económica de Guatemala*. Publicado en el portal web del Ministerio de Economía: [https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/Comunicacion%20Social/recuperacion\\_economica\\_sept-.pdf](https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/Comunicacion%20Social/recuperacion_economica_sept-.pdf)

**MINFIN (2021).** *Estrategia de programación del proceso de planificación y formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022 y presupuesto multianual 2022-2026*.

**MINFIN (2018).** Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala, 6.<sup>a</sup> edición. Guatemala.

**SEGEPLAN (2022).** *Marco normativo, conceptual y metodológico del Sistema Nacional de Planificación de Guatemala*.

**SEGEPLAN (2021).** Lineamientos generales de planificación.

**SEGEPLAN (2021).** *Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública, ejercicio fiscal*.

**SEGEPLAN (2020).** Plan estratégico institucional 2021-2025. Guatemala.

**SEGEPLAN (2019).** *Estructura de la estrategia de implementación de las prioridades nacionales de desarrollo*. SISCODE. Guatemala.

**SEGEPLAN (2019).** *Informe de avances de la estratégica de estructura de implementación de las prioridades nacionales de desarrollo*.

**SEGEPLAN (2019).** *Reglamento Orgánico Interno de SEGEPLAN*.

**SEGEPLAN (2019).** *Revisión nacional voluntaria «Camino hacia el Desarrollo Sostenible»*.

**SEGEPLAN (2018).** *Guía metodológica para la elaboración del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial en Guatemala*.

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

**SEGEPLAN (2014).** *Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: CONADUR/SEGEPLAN.

## Siglas y acrónimos

| Denominación   | Siglas      |
|--|-------------|
| Alianzas público privadas  | APP         |
| Banco Mundial  | BM          |
| Centro de Acopio de Políticas Públicas                             | CAAP        |
| Comisión Económica para América Latina y el Caribe                 | CEPAL       |
| Cooperación internacional  | CI          |
| Cooperación internacional no reembolsable                          | CINR        |
| Consejo comunitario de desarrollo                                  | COCODE      |
| Consejo departamental de desarrollo                                | CODEDE      |
| Consejo municipal de desarrollo                                    | COMUDE      |
| Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural                      | CONADUR     |
| Consejo regional de desarrollo urbano y rural                      | COREDUR     |
| <i>Constitución Política de la República de Guatemala</i>          | <i>CPRG</i> |
| Congreso de la República de Guatemala                              | CRG         |
| Dirección de Análisis y Seguimiento de Políticas Públicas y Planes | DASPP       |
| Dirección de Gestión Pública del Desarrollo                        | DGPD        |
| Dirección Municipal de Planificación                               | DMP         |
| Dirección de Planificación Sectorial                               | DPS         |
| Dirección de Políticas Públicas                                    | DPP         |
| Dirección de Planificación Territorial                             | DPT         |
| Dirección de Programación Sectorial y Territorial                  | DPST        |
| Dirección Técnica del Presupuesto                                  | DTP         |
| Estrategias de reducción de la pobreza                             | ERP         |
| Fondo Monetario Internacional                                      | FMI         |
| Gestión por resultados   | GpR         |
| Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social      | ILPES       |
| <i>Ley de Desarrollo Social</i>                                    | <i>LDS</i>  |
| <i>Ley del Organismo Ejecutivo</i>                                 | <i>LOE</i>  |
| <i>Ley General de Descentralización</i>                            | <i>LGD</i>  |
| <i>Ley Orgánica del Presupuesto</i>                                | <i>LOP</i>  |
| <i>Ley Preliminar de Regionalización</i>                           | <i>LPR</i>  |

|   |                  |
|---|------------------|
| Meta estratégica de desarrollo                          | MED              |
| Marco programático de país                              | MPP              |
| Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales             | MARN             |
| Ministerio de Economía                                  | MINECO           |
| Ministerio de Finanzas Públicas                         | MINFIN           |
| Objetivos de Desarrollo del Milenio                     | ODM              |
| Objetivos de Desarrollo Sostenible                      | ODS              |
| Oficina técnica municipal                               | OTM              |
| Organización Mundial de la Salud                        | OMS              |
| Organización de las Naciones Unidas                     | ONU              |
| Plan de acción  | PA               |
| Plan de desarrollo comunitario                          | PDC              |
| Plan de desarrollo departamental                        | PDD              |
| Plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial | PDM-OT           |
| Plan de desarrollo regional                             | PDR              |
| Plan de desarrollo económico local                      | PDEL             |
| Plan de desarrollo urbano                               | PDU              |
| Plan estratégico institucional                          | PEI              |
| Plan estratégico mancomunado                            | PEM              |
| Planes estratégicos sectoriales                         | PES              |
| Plan general de atención a la emergencia COVID-19       | PGAE<br>COVID-19 |
| Política general de gobierno                            | PGG              |
| Plan de inversión de país                               | PIP              |
| Plan maestro  | PM               |
| Plan de manejo de cuenca                                | PMC              |
| Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo          | PNUD             |
| Plan operativo anual                                    | POA              |
| Plan operativo multianual                               | POM              |
| Plan de ordenamiento territorial                        |                  |
| Plan regulador  | PR               |
| Plan de recuperación económica de Guatemala             | PREG             |
| Plan de recuperación, rehabilitación y reconstrucción   | PRRR             |

|  |            |
|--|------------|
| Resultados estratégicos de desarrollo                        | RED        |
| Revisión Nacional Voluntaria                                 | RNV        |
| <i>Reglamento Orgánico Interno</i>                           | <i>ROI</i> |
| Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia | SEGEPLAN   |
| Sistema de Información de Inversión Pública                  | SINIP      |
| Sistema Nacional de Información Territorial                  | SINIT      |
| Sistema de Consejos de Desarrollo                            | SISCODE    |
| Sistema Nacional de Inversión Pública                        | SNIP       |
| Sistema Nacional de Planificación                            | SNP        |
| Sistema de Planes Institucionales                            | SIPLAN     |
| Sistema de Planes de Gobiernos Locales                       | Siplangl   |
| Seguimiento y Evaluación                                     | S&E        |
| Unidades de administración financiera                        | UDAF       |

## Anexos

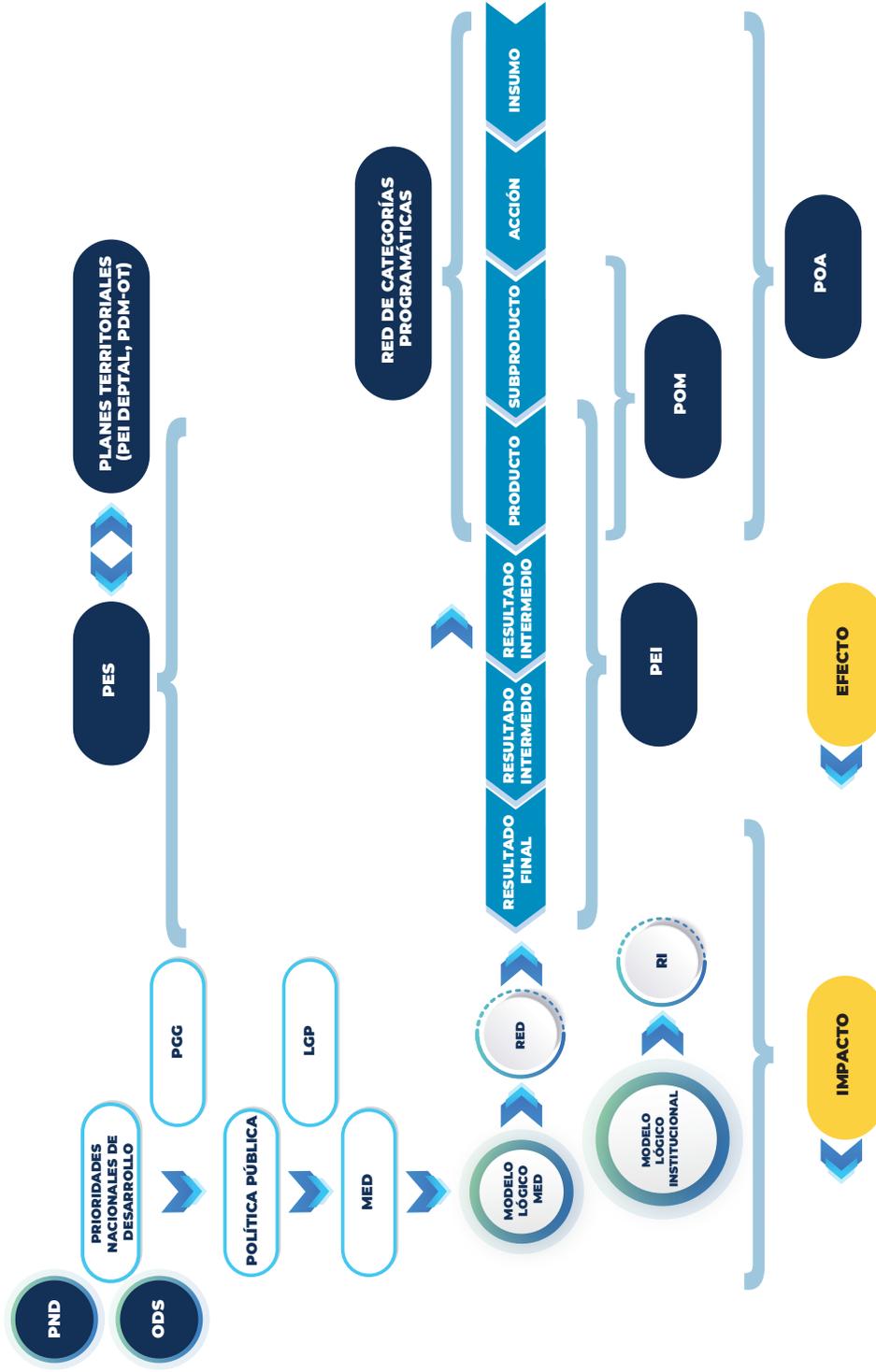
### Anexo 1: Metas estratégicas de desarrollo de acuerdo con las prioridades nacionales de desarrollo

| Prioridad nacional |   | MED |  |
|--------------------|---|-----|--|
| 1                  | Reducción de la pobreza y protección social                         | 1   | Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.  |
|                    |   | 2   | Implementar sistemas y medidas de protección social para todos nacionalmente apropiadas, incluidos pisos, y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerables.  |
| 2                  | Acceso a servicios de salud   | 3   | Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud, esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguras, eficaces, asequibles y de calidad para todos.   |
| 3                  | Disponibilidad y acceso al agua y gestión de los recursos naturales | 4   | Para 2030, lograr la ordenación sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.   |
|                    |   | 5   | Para 2020, promover la ordenación sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel de país.  |
| 4                  | Seguridad alimentaria y nutricional                                 | 6   | Para el año 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años de los pueblos maya, xinca y garífuna, y la no indígena con énfasis en el área rural.   |
| 5                  | Impulso de la inversión y el empleo                                 | 7   | En 2032, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) real ha sido paulatino y sostenido hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%: a) rango entre 3.4 y 4.4% en el quinquenio 2015-2020, b) rango entre 4.4 y 5.4% en el quinquenio 2021-2025, c) no menor del 5.4 en los siguientes años, hasta llegar a 2032.  |
|                    |   | 8   | Para 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.  |
|                    |   | 9   | Se ha reducido la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad. a) disminución gradual de la tasa de subempleo a partir del último dato disponible: 16.9% b) disminución gradual de la informalidad a partir del último dato disponible: 69.2%. c) disminución gradual de la tasa de desempleo a partir del último dato disponible: 3.2%. d) eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema. |

|    |   |    |   |
|----|---|----|---|
| 6  | Valor económico de los recursos naturales                           | 10 | Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.      |
| 7  | Transparencia y fortalecimiento institucional, seguridad y justicia | 11 | Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.   |
|    |   | 12 | Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.   |
| 8  | Educación   | 13 | Para 2030, velar porque todas las niñas y todos los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad que produzca resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos. |
| 9  | Reforma fiscal integral   | 14 | La carga tributaria ha superado el nivel observado en 2007 (12.1%), y el gasto ha superado el nivel del 7% del PIB. Obtenido en 2010.   |
| 10 | Ordenamiento territorial  | 15 | El 100% de los municipios cuentan con planes de ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente.  |
|    |   | 16 | En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.  |

Fuente: DGPD, con datos del Punto Resolutivo 08-2017 del CONADUR

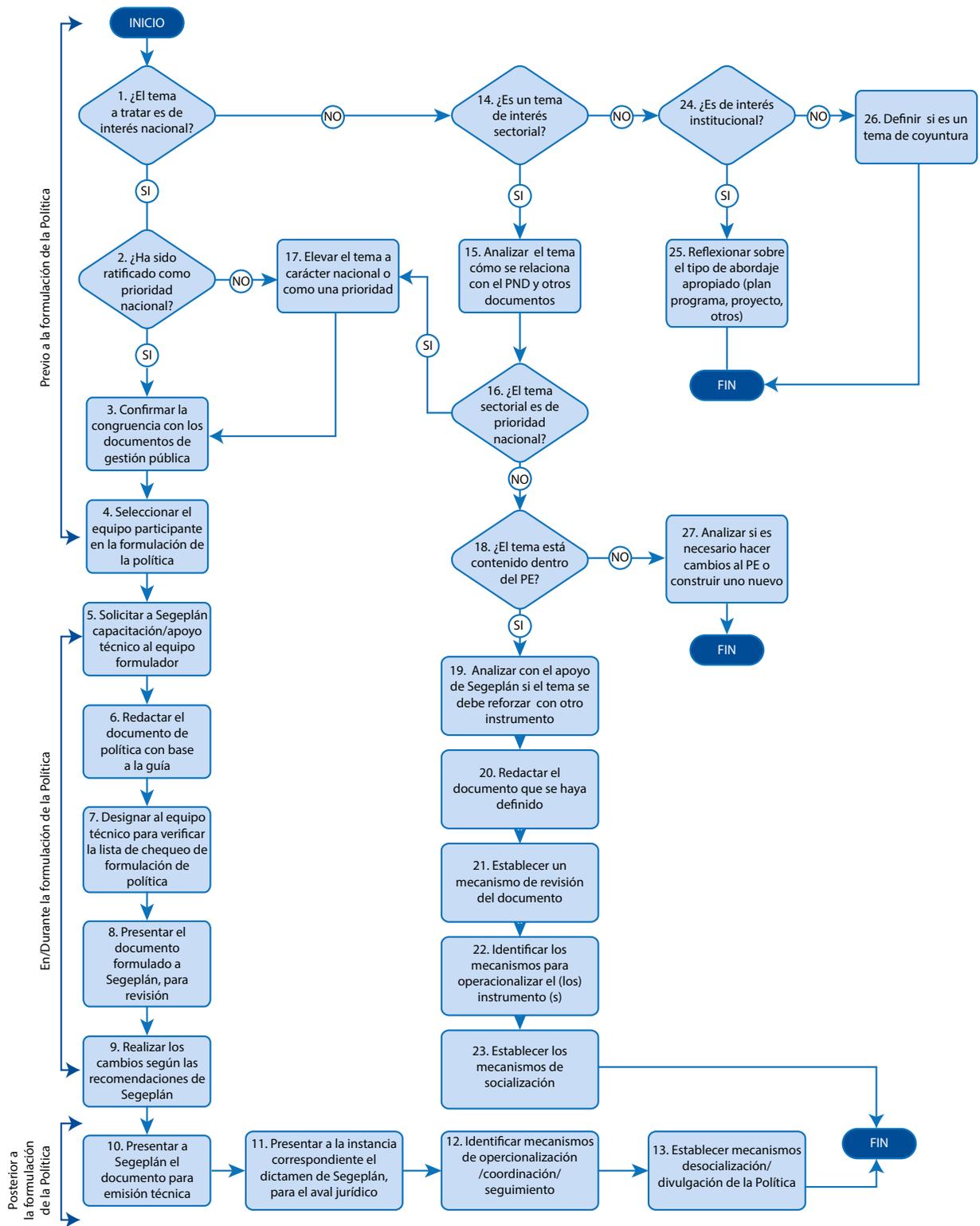
## Anexo 2: Matriz lógica de la planificación en Guatemala



PND=Plan Nacional de Desarrollo / ODS=Objetivos de Desarrollo Sostenible / MED=Metas Estratégicas de Desarrollo / PGG=Política General de Gobierno / LGP=Lineamientos Generales de Planificación / RED=Resultados Estratégicos de Desarrollo / RI=Resultados Institucionales / PES=Planes Estratégicos Sectoriales / PDM-OT=Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial / PEI=Plan Estratégico Institucional / POM=Plan Operativo Multianual / POA=Plan Operativo Anual

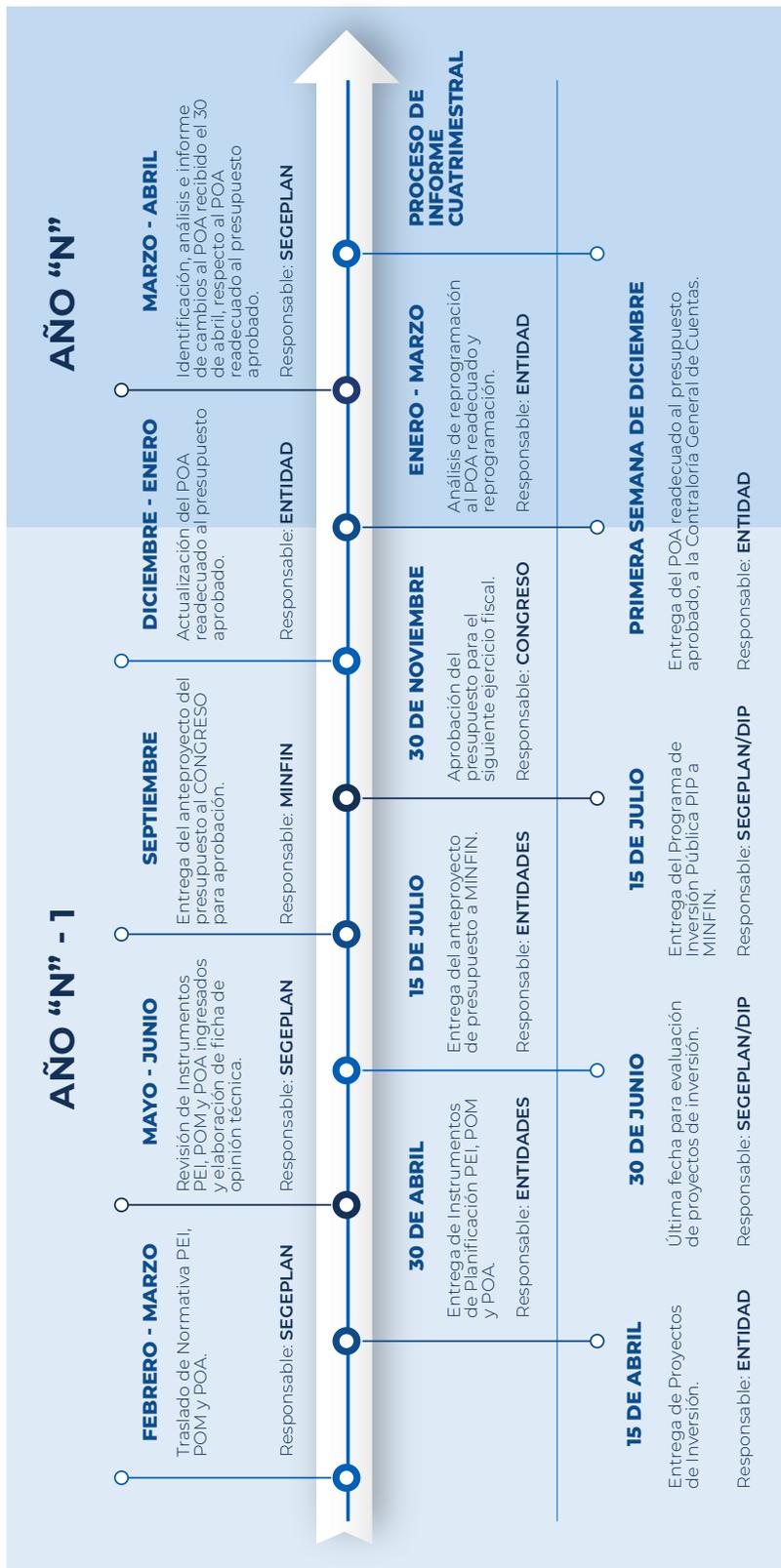
Fuente: Con base en información de la Subsecretaría de Planificación y Programación del Desarrollo de SEGEPLAN (2021)

### Anexo 3: Flujo para determinar la pertinencia de la formulación de una política pública a nivel nacional



Fuente: Con base en información de la Subsecretaría de Planificación y Programación del Desarrollo de SEGEPLAN (2021)

## Anexo 4: Línea del tiempo de la planificación estratégica institucional y operativa



Fuente: Con base en información de la Subsecretaría de Planificación y Programación del Desarrollo de SEGEPLAN (2021)

## Anexo 5 : Línea de tiempo para la elaboración y presentación de informes cuatrimestrales del gobierno central y los gobiernos locales



Fuente: Con base en información de la Subsecretaría de Planificación y Programación del Desarrollo de SEGEPLAN (2021)



SEGEPLAN



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

ISBN: 978-9929-692-52-7



9 789929 692527