



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

SECRETARÍA DE
PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN
DE LA PRESIDENCIA

GUÍA DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Guatemala, 2022

| | |
|--------------------------|---|
| <p>320.6 S454 22</p> | <p>Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Subsecretaría de Planificación y Programación para el Desarrollo. Dirección de Políticas Públicas. GUÍA DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Guatemala : SEGEPLAN, 2022.</p> <p>76 p. : il. ; 28 cm.</p> <p>ISBN: 978-9929-692-56-5</p> <p>1. Política y Gobierno 2. Políticas Públicas - Guatemala 3. Planificación - Guatemala 4. Administración pública de Guatemala 5. Formulación de Políticas Públicas – Ciclo – Fases - Pasos I. <i>Título</i></p> |
|--------------------------|---|

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN

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

PBX: 2504-4444

www.segeplan.gob.gt

Edición: **SEGEPLAN**

Diseño de Portada e interiores: **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.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN -

Conducción General

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

Stuart Romeo Villatoro Perdomo
Subsecretario de Planificación y Programación para el Desarrollo

Equipo coordinador técnico

Mayra Lisseth Chaicoj Pinto
Directora de Políticas Públicas

Sonia Floridalma Barrera Aquino
Subdirectora de Políticas Públicas

Equipo de apoyo temático

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

Equipo de apoyo

Dirección de Comunicación Social
Diseño y Diagramación
Alberto Andrade

Índice

| | |
|---|-----------|
| Presentación | 7 |
| ¿Qué son las políticas públicas? | 8 |
| ¿Qué es la rectoría de las políticas públicas? | 8 |
| ¿Cuál es la diferencia entre la política y las políticas públicas? | 9 |
| ¿Qué buscan atender las políticas públicas? | 9 |
| ¿Qué es un problema público? | 9 |
| ¿Cuáles son los pasos para determinar la pertinencia de formular una política pública? | 10 |
| ¿Cuál es el ciclo de formulación de las políticas públicas? | 11 |
| Primera fase: Identificación del problema | 13 |
| Paso 1. Definición del problema público, análisis de causas y efectos..... | 13 |
| Paso 2. Análisis de la población objetivo..... | 18 |
| Paso 3. Análisis del tamaño o magnitud del problema | 18 |
| Paso 4. Localización macro y micro..... | 19 |
| Paso 5. Análisis de actores relevantes del problema..... | 19 |
| Paso 6. Análisis del marco legal, normativo y político | 21 |
| Paso 7. Análisis del marco de políticas públicas vigentes..... | 23 |
| Paso 8. Análisis institucional y programático..... | 25 |
| Segunda fase: Identificación de soluciones | 26 |
| Paso 1. Construcción de alternativas de solución | 27 |
| Paso 2. Priorización de alternativas | 29 |
| Paso 3. Priorización territorial | 30 |
| Tercera fase: Toma de decisión | 30 |
| Paso 1. Análisis de viabilidad técnica | 31 |
| Paso 2. Viabilidad político-institucional..... | 31 |
| Paso 3. Viabilidad social..... | 31 |
| Paso 4. Marco estratégico de la política pública | 33 |

| | |
|--|-----------|
| Cuarta fase: implementación | 34 |
| Paso 1. Alinear la política pública al plan y a las Prioridades Nacionales de Desarrollo .. | 37 |
| Paso 2. Matriz de plan de acción de la política pública..... | 45 |
| Paso 3. Incorporar el marco estratégico de la política pública al SNP | 47 |
| | |
| Quinta fase: Seguimiento y evaluación, elaboración del plan de seguimiento | 48 |
| Paso 1. Definición del seguimiento de la política..... | 49 |
| Paso 2. Elementos a tomar en cuenta en la evaluación de la política | 49 |
| Paso 3. Plan de evaluación de la política en formulación | 58 |
| | |
| Herramientas para el seguimiento y evaluación | 60 |
| ¿Quién brinda asesoría técnica en la formulación de las políticas? | 64 |
| Pasos para preparar la asesoría técnica | 51 |
| ¿Cómo se estructura el documento final de política pública para su posterior presentación a SEGEPLAN? | 68 |
| ¿Cuál es el proceso para la aprobación de una política pública? | 72 |
| Presentación de expediente a la Secretaría General de la Presidencia | 73 |

Presentación

En Guatemala, la transición democrática de 1986 abrió la oportunidad de construir una nueva institucionalidad orientada al bien común. Las políticas públicas, en este marco, son un puente entre Estado y ciudadanos.¹ Son importantes debido a tres factores: como instrumento político, pues de ellas depende de la toma de decisión y el compromiso que el Estado asume en respuesta a determinados problemas; como herramienta técnica, ya que son **instrumentos estratégicos de planificación de largo plazo**; y como mecanismo de rendición de cuentas porque deben integrar componentes de seguimiento, evaluación y transparencia.

Las políticas públicas en Guatemala constituyen el instrumento estratégico del Estado que orienta las acciones para propiciar el bienestar.

A partir del año 2014, Guatemala dio un paso importante en la planificación para el desarrollo. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) aprobó el *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032* (en adelante, Plan K'atun), que se configura como un horizonte que permite al país delinear la senda para el desarrollo. En 2015, Guatemala adopta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contenidos en la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* que buscan la reducción de la pobreza, protección del planeta y la prosperidad de las personas, ambas agendas fueron articuladas, dando como resultado las Prioridades Nacionales de Desarrollo las cuales constituyen el marco estratégico del Sistema Nacional de Planificación (SNP), que permite desde entonces, orientar la gestión pública del Estado.

Cumpliendo con su mandato de asesorar procesos de planificación, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), elaboró en 2015 la primera *Guía de formulación de políticas públicas*, misma que fue actualizada en 2017. Desde ese año a la fecha, han sido desarrollados diversos procesos de formulación de políticas públicas, que han permitido recoger las principales dudas, inquietudes y propuestas de diversos actores. El presente documento es la versión actualizada, donde se contemplan elementos conceptuales y metodológicos así como herramientas que sirven de marco orientador las políticas públicas del SNP. Esto permite identificar soluciones viables, eficientes y eficaces a los problemas públicos, tal como lo establece la *Constitución Política de la República de Guatemala*, y otros documentos vigentes en el marco legal y normativo del país.

Mediante esta guía se pretende responder a preguntas como ¿qué es una política pública?; ¿cómo se formulan?; ¿cómo se implementan?; ¿cómo se evalúan? Por lo tanto, esta es un esfuerzo de sistematización de experiencias desde SEGEPLAN que se pone a disposición para ser utilizada en procesos de diseño y evaluación de políticas públicas.

1. Tienen su fundamento legal en la Constitución Política de la República de Guatemala (artículos 1 y 2); la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97, artículos 23 y 27); la trilogía de leyes de participación ciudadana (Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002); el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley de Descentralización (Decreto 14-2002). Su marco político se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo Katún: nuestra Guatemala 2032; Las prioridades nacionales del desarrollo, la política general de gobierno.

¿Qué son las políticas públicas?



Cursos de acción estratégica del Estado y del Gobierno basados en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientados a propiciar el bienestar, el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización territorial, sobre la base de diferentes instrumentos de gestión pública, y el sistema nacional de planificación, que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. (SEGEPLAN, 2015)



Estos conceptos se analizan a través de los marcos jurídicos y políticos del país, principalmente: la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97), el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032, las Prioridades Nacionales de Desarrollo, y los instrumentos estratégicos y operativos de planificación del país.

Las políticas públicas se esbozan para resolver los problemas de direccionalidad (deber ser), de operabilidad (hacer) y de viabilidad (poder hacer). Las políticas públicas, en el tema de **deber ser**, son las respuestas que los gobiernos dan a problemas de un país y demandas de la población, según su competencia y marco jurídico-normativo vigente. En el **hacer**, las políticas son las rutas de acción, donde se identifican los componentes indispensables, en el ciclo de la política pública. El **poder hacer** es resultado de la interacción entre política y políticas públicas; estas últimas corresponden a un contexto político y no exclusivamente técnico donde el análisis incluye la viabilidad política, fiscal-presupuestaria y sociocultural (Molina, 2008).

Es importante enfatizar que no todo problema amerita la formulación de una política pública, hay temas que pueden ser abordados desde planeaciones en otras temáticas similares o análogas al fin del Estado, como estrategias, planes, proyectos.

¿Qué es la rectoría de las políticas públicas?

Se refiere a la responsabilidad que tienen los ministros de coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación de las distintas instituciones vinculadas para el cumplimiento de aquellas políticas que corresponden al sector bajo su responsabilidad en el marco de las funciones sustantivas de cada ministerio.² La rectoría también incluye planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector en coherencia con la política general de gobierno, protegiendo los intereses del Estado.

². Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97, artículos 23 y 27).

¿Cuál es la diferencia entre la política y las políticas públicas?

La política pública es un instrumento de gestión de largo plazo que involucra acciones, decisiones, lineamientos u orientaciones para atender e intervenir en un problema público. También se concibe como la decisión de gobierno o acción pública.

La política está relacionada con el estudio de las relaciones de poder, mientras que la política pública se refiere a los procesos, acciones, decisiones u omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos. Las políticas públicas están conectadas con el Estado, que determina la forma en que se utilizan los recursos en beneficio de la ciudadanía. Para los objetivos de este documento nos referiremos específicamente a las políticas públicas.

¿Qué buscan atender las políticas públicas?

Buscan atender un problema público al establecer un curso de acción estratégica del Estado y del Gobierno, por lo que la identificación y determinación del problema público se convierte en el punto de partida para la formulación de la política pública, pues a través de sus características se puede identificar si corresponde formular una política pública o es necesario definir otro instrumento de gestión pública.

¿Qué es un problema público?

Es la distancia que existe entre una situación dada y una situación deseada, que se considera deficiente y que afecta negativamente a toda la población, segmento o sectores de la población en un determinado territorio. También podría definirse como el conjunto de hechos que afectan los intereses sociales y materiales de la sociedad, que vulneran el bienestar general y sobre los cuales se espera la acción del Estado.

Los criterios para identificar un problema público son los siguientes (Becker, G: 1995):

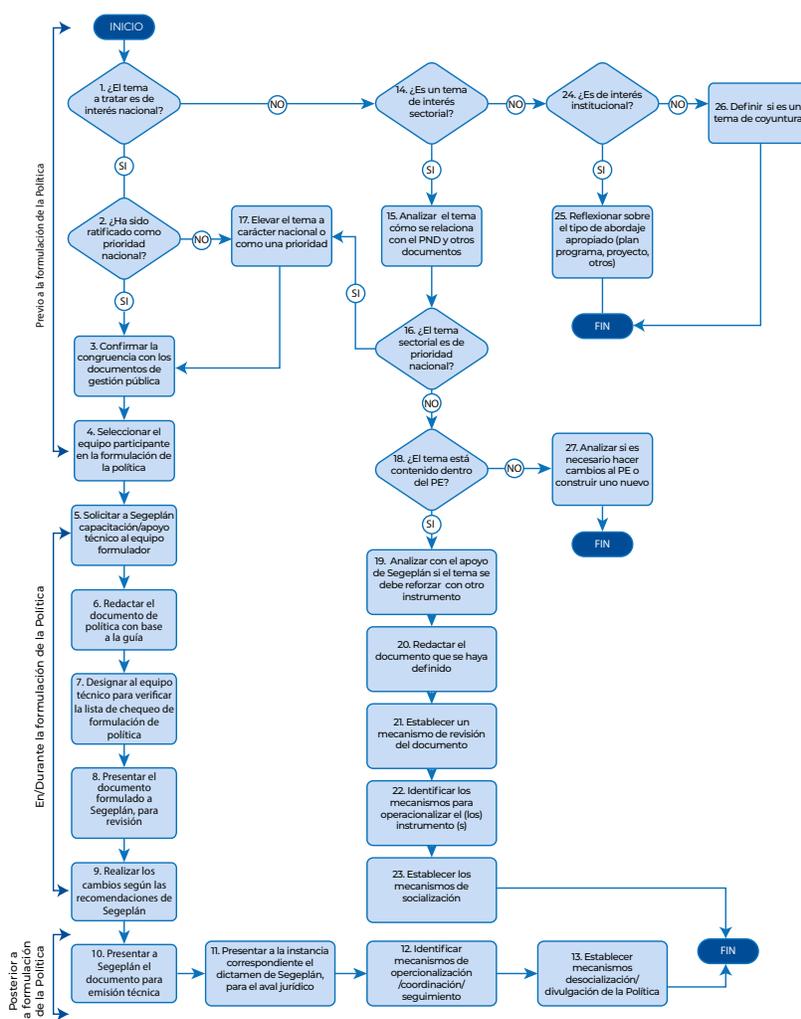
- » Carencias objetivas de la sociedad, verificables a través de análisis de información primaria y secundaria
- » Actores con poder e influencia califican una situación como problema, es decir tienen la capacidad de movilizar actores para identificar el problema
- » Cuando se hace visible el problema y se instala en la agenda pública
- » Cuando el problema tiene una notoriedad por los compromisos internacionales adquiridos por el Estado de Guatemala, o bien responde a marcos legales nacionales

¿Cuáles son los pasos para determinar la pertinencia de formular una política pública?

Previo a iniciar el proceso es necesario realizar el análisis de la ruta para formular una política pública. Esto permite reflexionar sobre las siguientes preguntas orientadoras: ¿cuál es el ámbito del territorio desde el cuál se está formulando?; ¿qué tipo de política se formulará?; ¿cuál es el sector al que pertenece dicho problema?; ¿es reconocido por los diferentes actores? y ¿es reconocido por la institución rectora?

A continuación, se presenta un diagrama de flujo, el cual determina la pertinencia de una política pública de carácter nacional.³

Diagrama 1.
Pertinencia de la formulación de una política pública del ámbito nacional



3. De manera general, el diagrama de flujo parte de una pregunta con dos posibles vertientes de respuestas: sí o no. Cada una de las vertientes conduce al lector por una serie de procesos de análisis que le permiten decidir qué tipo de instrumento es el necesario para atender el problema o tema que requiere atención. Es oportuno aclarar que no todos los problemas requieren de una política pública por lo que hay que analizar qué otros instrumentos pueden diseñarse, por ejemplo, una estrategia, un programa, un plan, etc.

¿Cuál es el ciclo de formulación de las políticas públicas?

El ciclo de formulación de las políticas públicas, según el modelo secuencial, utilizado para la comprensión y análisis de las mismas, se compone de cinco fases (ver figura 1).

Figura 1.
Modelo secuencial o ciclo para la formulación de una política pública



Fuente: SEGEPLAN (2021)

Cuadro 1.
Fases y pasos para la formulación de una política pública

| Fases | Pasos | ¿Qué se espera? |
|------------------------------|--|---|
| Identificación del problema | Paso 1. Definición del problema público, análisis de causas y efectos | Análisis de las causalidades del problema |
| | Paso 2. Análisis de la población objetivo | |
| | Paso 3. Identificación del tamaño del problema | |
| | Paso 4. Localización macro y micro | |
| | Paso 5. Análisis de actores | |
| | Paso 6. Análisis del marco legal, normativo y político | |
| | Paso 7. Análisis del marco de políticas públicas vigentes | |
| | Paso 8. Análisis institucional y programático | |
| Identificación de soluciones | Paso 1. Construcción de alternativas de solución | Análisis, identificación y priorización de las alternativas |
| | Paso 2. Priorización de alternativas | |
| | Paso 3. Priorización territorial | |
| Toma de decisión | Paso 1. Construcción de alternativas de solución | Análisis de la viabilidad técnica, político institucional y social |
| | Paso 2. Priorización de alternativas | |
| | Paso 3. Priorización territorial | |
| Implementación | Paso 1. Alinear la política pública con el plan y las Prioridades Nacionales de Desarrollo | Verificar la alineación, coordinación, vinculación y armonización de las líneas de acción de la política pública con los instrumentos de gestión pública. |
| | Paso 2. Elaborar la matriz del plan de acción | |
| | Paso 3. Incorporar el marco estratégico de la política pública a los instrumentos operativos del SNP | |
| Seguimiento y evaluación | Paso 1. Definición del seguimiento de la política | Contar con información para la toma de decisiones y evaluar los resultados y cambios en la población objetivo y los territorios |
| | Paso 2. Elementos a tomar en cuenta en la evaluación de la política | |
| | Paso 3. Elaboración del plan de evaluación de la política | |

Fuente: Adaptado de la Guía de formulación de políticas públicas (SEGEPLAN, 2017)

Primera fase: Identificación del problema

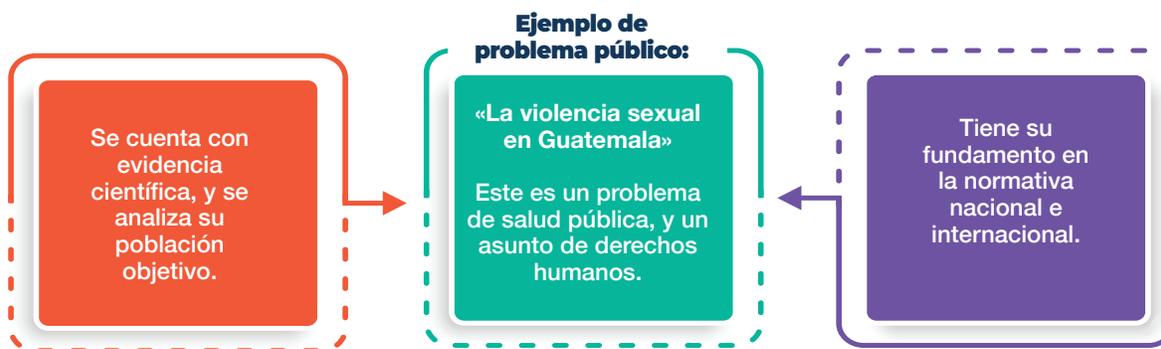
Permite estudiar los problemas de naturaleza pública a través de un análisis de situación y de contexto, así como otros elementos que se describirán más adelante. Esta fase cuenta con los siguientes pasos:

Paso 1. Definición del problema público, análisis de causas y efectos

Los problemas de naturaleza pública son entendidos como la distancia que existe entre una situación dada a una deseada. Es decir, circunstancias que se consideran deficientes y que afectan negativamente a toda la población, segmento o sector de la población en determinado territorio.

Definir el problema público es fundamental, pues orienta la intervención. Una definición adecuada determina la línea guía de la intervención, de ahí su importancia.

Figura 2.
Ejemplo de problema público

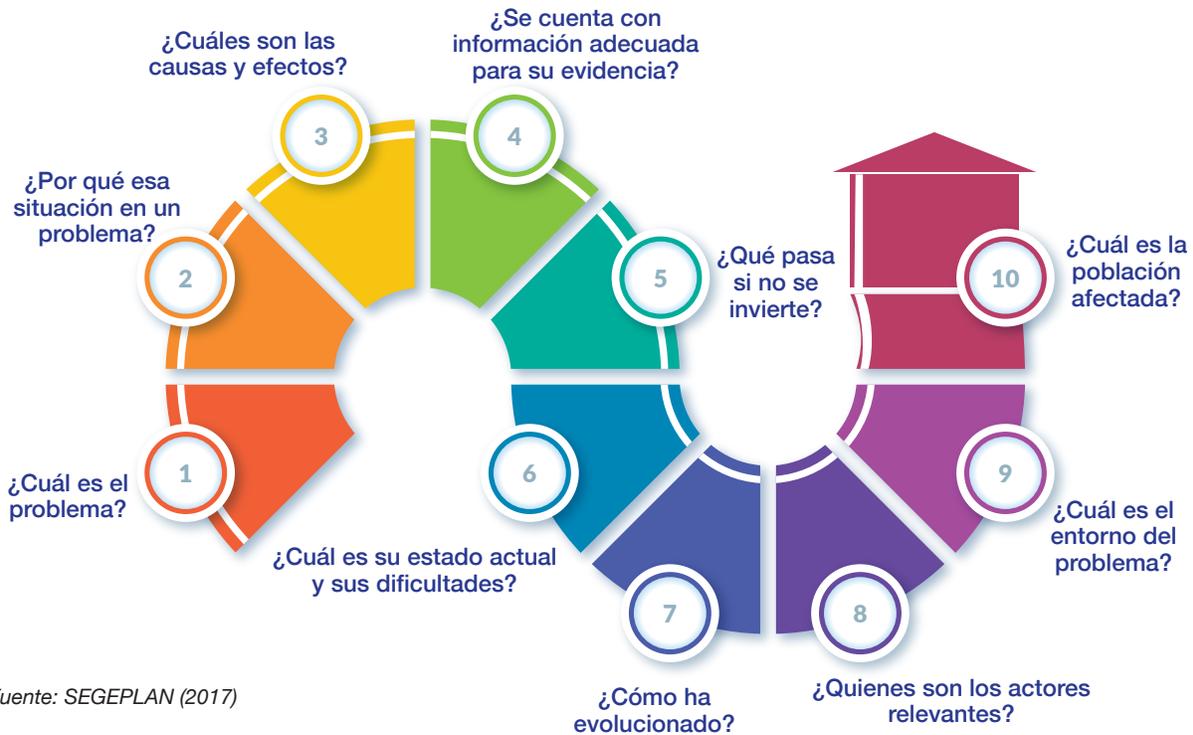


Fuente: Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET, 2019).
Política pública contra la violencia sexual en Guatemala.

El análisis de situación recoge la información necesaria para la identificación del problema público (análisis de situación del problema), sus variables causales directas e indirectas, así como los efectos. Analiza los aspectos sociales del problema, entre estos las características de la población objetivo, su cuantificación, tamaño o magnitud del problema (identificado a nivel cuantitativo y cualitativo) y su localización. Las variables cuantitativas de la magnitud del problema que se identifiquen en esta fase constituirán la **línea de base** para la política y permitirá generar una propuesta eficaz, y el marco para un adecuado seguimiento y evaluación.

El análisis de contexto recoge información que servirá para el diagnóstico situacional (análisis político e institucional). En este caso, identifica las acciones que existen o vacíos con relación al problema identificado dentro del marco legal y normativo, tanto nacional como internacional; el análisis de los documentos estratégicos de país, como el Plan K'atun; el marco de políticas públicas del país; y el análisis institucional y programático.

Figura 3.
Preguntas generadoras para la definición del problema público y análisis de causas y efectos



Para el análisis de causas y efectos es importante considerar:

- Las condiciones en que surgió el problema principal
- Otros problemas asociados con el problema principal
- El segmento de la población afectada

Las variables causales se definen como aquellas causas directas o indirectas que generan el problema central, y que a través de su localización permitirán eliminar las que estén fuera del alcance de la política. Por su parte, los efectos son los sucesos directos o indirectos que se derivan del problema y permanecerán en caso de no ser atendido el problema.

Por su parte, las causas directas e indirectas son las que permiten examinar las principales carencias o déficit que un grupo o segmento de población determinado ha identificado, y cuáles son los efectos de dichas carencias.

Para realizar este primer paso puede utilizarse una de las herramientas sugeridas, como el árbol de problemas o la espina de pescado, u otra si se considera conveniente. Estas herramientas se explican a continuación.

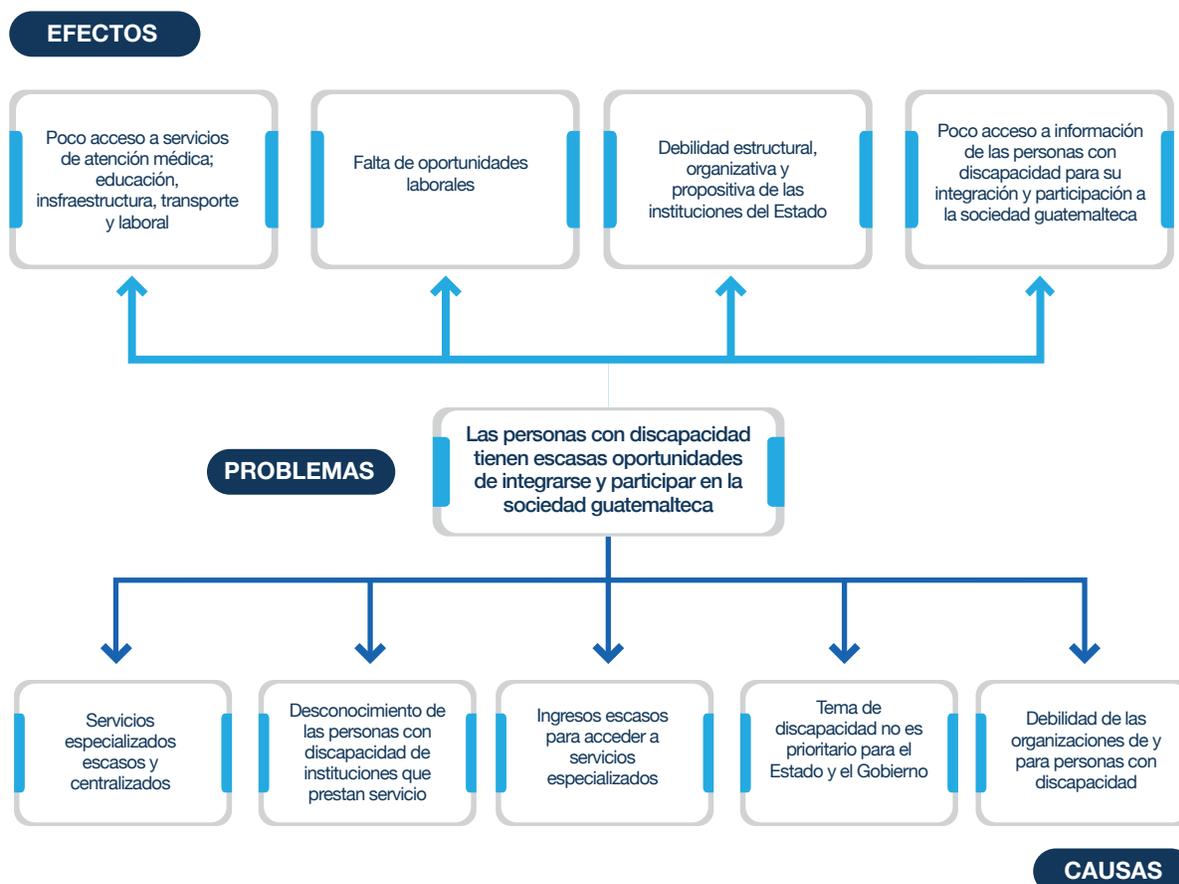
Herramienta 1. Árbol de problemas⁴

Es una herramienta participativa que se utiliza para identificar los problemas principales, sus causas y efectos. Los pasos para su aplicación son:

Analizar e identificar el problema. Se puede realizar mediante una lluvia de ideas, se recomienda utilizar criterios de prioridad y selectividad para delimitarlo.

- » Analizar los efectos más importantes del problema en cuestión. De esta forma se analiza y verifica su importancia.
- » Anotar las causas del problema central detectado, es decir, los elementos que lo están provocando.
- » Anotar los efectos en orden de gravedad, considerando las consecuencias del problema, y que, por consiguiente, ameriten la búsqueda prioritaria de solución.
- » Se establece la relación entre las causas y los efectos a través del diagrama de árbol de problemas.

Figura 4.
Ejemplo de árbol de problemas



Fuente: SEGEPLAN (2021)

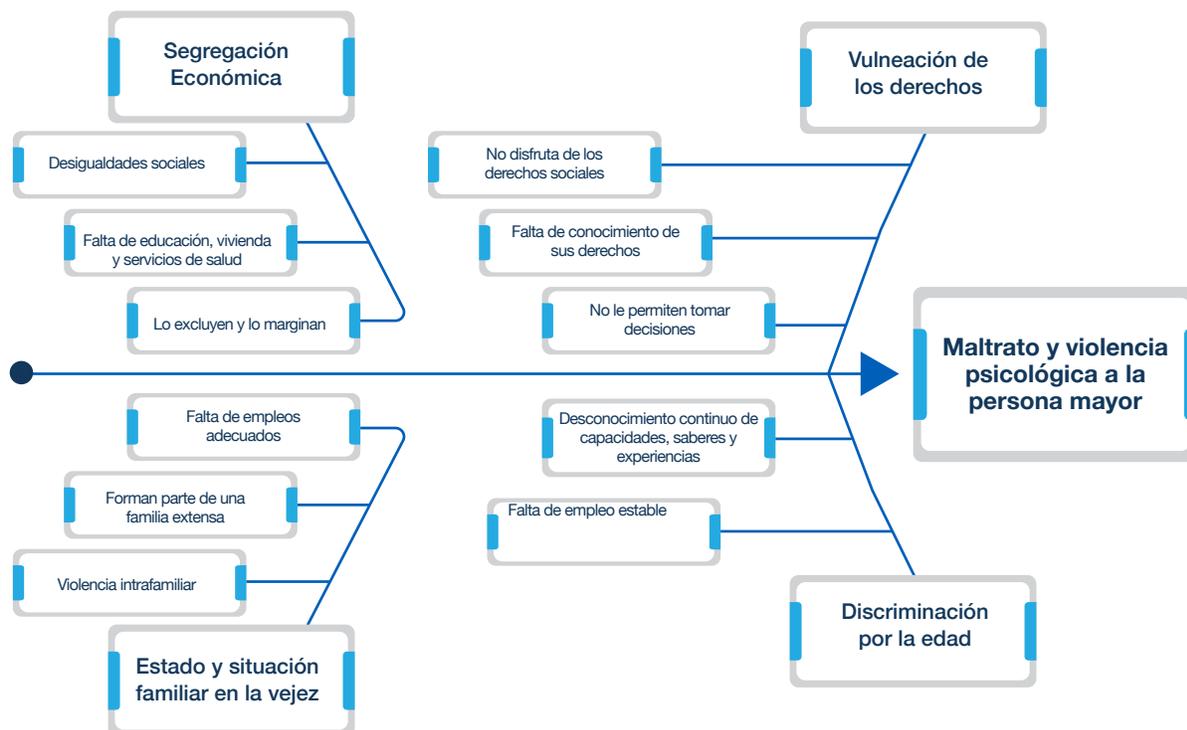
4. Cepal (2005). Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5608/S056394_es.pdf;jsessionid=30BB8A748ABA5DE291994457B5883ED8?sequence=1

Herramienta 2. Esquema de Ishikawa o espina de pescado⁵

Es un diagrama de causa-efecto que puede utilizarse para identificar las causas potenciales o reales de un problema. Para aplicarla es necesario:

- » Identificar las principales causas de la necesidad o problema detectado a través de lluvia de ideas.
- » Identificar los factores que pueden afectar la causa o necesidad según cada categoría, y preguntar «¿por qué ocurre?». Añadir cada razón al diagrama.
- » Colocarlos en un diagrama como el que se presenta a continuación. Clasificar las causas y definir los efectos.

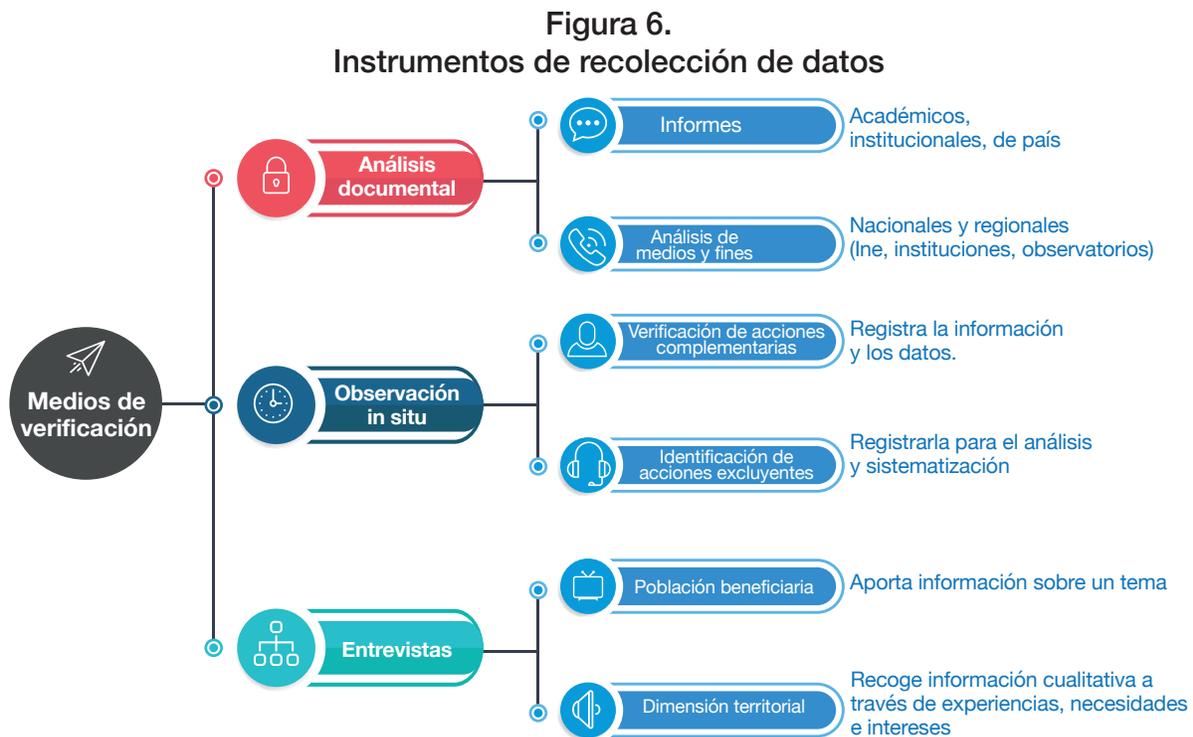
Figura 5.
Ejemplo de esquema de Ishikawa o espina de pescado



Fuente: https://repository.uniminuto.edu/bitstream/10656/8050/1/AgudeloAlba_2018.pdf

5. Organización Internacional del Trabajo (s/f). Análisis de causa raíz: el diagrama de espina de pescado. [En línea] Consultado en octubre de, 2017. Disponible en: <http://managing-ils-reporting.itcilo.org/es/herramientas/analisis-de-causa-raiz-el-diagrama-de-espina-de-pescado>

Los hallazgos obtenidos en la herramienta utilizada (árbol de problemas, espina de pescado u otro) deben basarse en evidencia científica, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. Por ello, en la siguiente figura se sugieren algunos instrumentos de recolección de datos:



Fuente: Dirección de Políticas Públicas, SEGEPLAN (2021), con base en Graglia (2012); Bardach (1998) y Roth (2008).

Para el análisis documental se sugiere la revisión de varias fuentes, entre ellas: estadísticas nacionales y/o regionales así como documentos académicos, científicos, e institucionales de país. También se recomienda realizar observación en el lugar donde se registra el problema, y realizar entrevistas a profundidad o semiestructuradas a informantes clave con el objetivo de recoger datos que luego se conviertan en información que evidencie el problema público, sus causas y efectos. Esta revisión dependerá del problema identificado.

Paso 2. Análisis de la población objetivo

Permite identificar la población de referencia o población total, según sea la pertenencia (nacional, municipal, departamental, regional o local). Además, facilita identificar o priorizar cuál es la población afectada, y describir sus características socioeconómicas, culturales y etarias. Con este análisis se puede establecer a la población objetivo a atender.



Fuente: Dirección de Políticas Públicas, SEGEPLAN (2021), con base en información de CEPAL (2005)

Paso 3. Análisis del tamaño o magnitud del problema

Al analizar el problema central es necesario contar con datos cuantitativos y cualitativos para evaluar cuáles son las características del problema que afecta a la población objetivo. En este sentido, se deberá describir el problema público e indicar con datos el como, la cantidad, y magnitud en referencia a nivel nacional.

A continuación, se presenta un ejemplo con datos ficticios:

| Problema | Línea de base (ejemplo y datos ficticios) |
|---|---|
| Alta incidencia de morbilidad y mortalidad infantil de la población de Montes de Oca. | Morbilidad = 125 por mil nacidos vivos Mortalidad = 10 por mil nacidos vivos |

Fuente: Dirección de Políticas Públicas, SEGEPLAN (2021), con base en información de CEPAL (2005)

En el ejemplo anterior, el análisis cualitativo permite describir si existe infraestructura adecuada, cuál es la calidad de los servicios, la cantidad del recurso humano, acceso y disponibilidad de insumos y equipo, entre otros.

El análisis cuantitativo del tamaño y magnitud del problema identificados en esta fase constituirán la **línea de base** para la política, y permitirá generar una propuesta eficaz así como el marco para un adecuado seguimiento y evaluación.

Paso 4. Localización macro y micro

Este análisis permitirá establecer la localización geográfica del problema. Primero a nivel macro, el cual puede ser nacional, departamental, municipal, local; luego a nivel micro, es decir la ubicación específica del problema, describiendo sus condiciones sociales, ambientales, económicas y políticas. A continuación se presenta un ejemplo.

La Encuesta nacional de salud materno infantil 2014-2015 (ENSMI 2014-2015) muestra que los departamentos con mayor incidencia de violencia sexual hacia las mujeres son: Guatemala (12%), Sacatepéquez, Suchitepéquez, Jalapa, y Zacapa (11% cada uno). Por su parte, la información generada por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2017) indica que en 2016 los departamentos con mayor porcentaje de evaluaciones clínicas realizadas por delitos sexuales fueron: Guatemala (31.4%), Escuintla (6.9%), Quetzaltenango (6.7%), Alta Verapaz (5.6%) y Quiché (4.8%). En concordancia con la mayor concentración poblacional de la ciudad capital, es allí donde se registra el porcentaje más alto, aproximadamente cinco veces más que en Escuintla, la segunda ciudad en incidencia de violencia sexual en el país.

Fuente: SVET (2019). Política pública contra la violencia sexual en Guatemala.

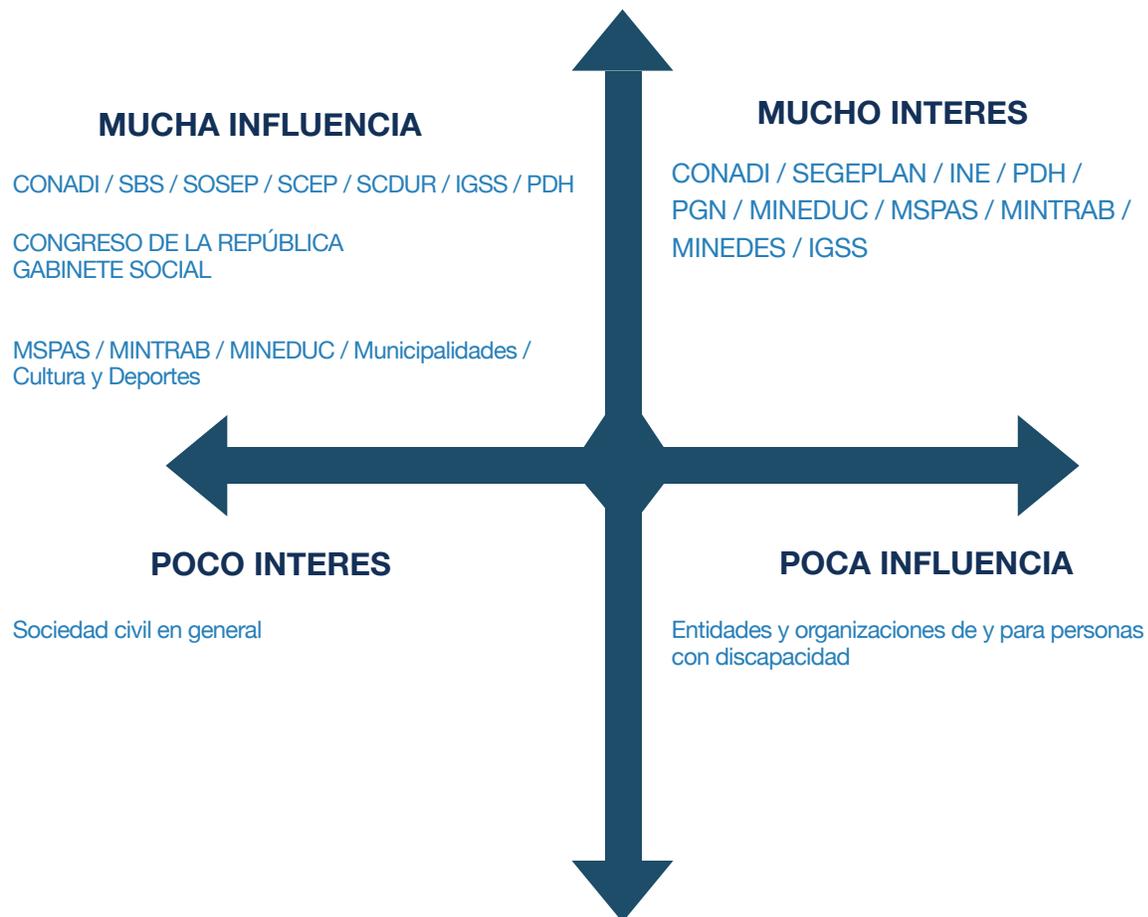
Paso 5. Análisis de actores relevantes del problema

Este análisis identificará a los actores y grupos de interés (personas, organizaciones, instituciones) que puedan influir en la política pública, así como sus intereses, necesidades y posibles alternativas que presenten para la solución del problema. Dentro de los actores se encuentran el sector estatal (gobierno y organismos intergubernamentales), el sector privado (empresas privadas) y las organizaciones sociales y sector ciudadano (personas individuales).

El método que se sugiere es el **análisis de juego de actores**⁶ que busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias respecto a los problemas. Los pasos para realizarlo son los siguientes:

- » Definir los actores y comprender su estrategia
- » Analizar las influencias entre actores y evaluar las relaciones de fuerza según el esquema abajo indicado
- » Identificar los retos estratégicos y los objetivos en su relación con respecto al problema central
- » Reconocer las convergencias y divergencias
- » Examinar los escenarios y formular recomendaciones y estrategias

Figura 9.
Ejemplo de análisis de actores relevantes del problema



Fuente: *Elaboración propia, con base en datos de Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (CONADI, 2006)*

6. Método Mactor, adaptado para esta guía, el cual tiene como objetivo el análisis de juego de actores que busca la relación de fuerza entre las partes y estudia sus convergencias y divergencias con respecto al problema. Ver en: <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/68-Mactor.html>

Cuadro 3.
Ejemplo de matriz de poder e influencia

| Actor | Función o rol que desempeña | Nivel de interés (alto, medio, bajo) | Nivel de influencia (a favor, indiferente, en contra) | Capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones |
|--------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|---|---|
| Secretaría de Bienestar Social (SBS) | Ejecutor de programas, corresponsable | Alto | A favor | Mucha capacidad, interesado en facilitar acciones en beneficio de la población con discapacidad |

Fuente: SEGEPLAN (2021), con base en información de Universidad de Deusto (s/f.). Métodos de prospectiva. Ejemplo adaptado a esta guía.

La información obtenida permitirá, en primer lugar, analizar los actores que participan en el proceso de formulación; además, servirá para identificar instituciones con responsabilidad y corresponsabilidad y, finalmente, para elaborar una estrategia que ayude a la formulación participativa.

Paso 6. Análisis del marco legal, normativo y político

Se analizan aquellos instrumentos normativos nacionales, internacionales y políticos que fundamentan el problema y sus variables causales, de manera parcial o total al momento de formular la política pública. Este paso es importante, ya que las políticas públicas son sistémicas, por consiguiente, tienen relación con otros elementos del sistema o subsistemas.

La revisión de los instrumentos normativos nacionales inicia con el análisis de la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes ordinarias que fundamentan su formulación. A continuación se revisan los instrumentos normativos internacionales que han sido firmados o ratificados por el Estado de Guatemala. En cuanto al marco político, se revisa el Plan K'atun para verificar la congruencia entre el problema público de la política y el análisis del plan, así como sus objetivos, ejes y lineamientos (ver figura 10).

Cuadro 4.
Ejemplo de análisis del marco normativo y político

| Marco legal nacional | | Marco Internacional | | Marco Político |
|--|---|--|---|--|
| Constitución de la República de Guatemala | Leyes y normativas específicas | Leyes conexas, normativas internacionales | Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun | Vinculación con otras políticas vigentes |
| Constitución de la República de Guatemala, Artículo 2, 53 y Artículo 44,46 y 102 (m) | Ley de Atención a las personas con discapacidad, Decreto 135-96 | Ley del Organismo Legislativo, Decreto 114-97 | Eje Bienestar para la Gente: • Protección social • Población con discapacidad | Código de Salud |
| | | Código Municipal, Decreto 12-2002 | | Ley General de Educación |
| | | Ley General de Descentralización, Decreto 12-2002 | | |
| | | Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación, contra las personas con discapacidad (1999) y normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, aprobadas por la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas 1993. | | |

Fuente: Elaboración propia, con base en información de CONADI (2006)

Los hallazgos permitirán optimizar lo siguiente:

- a) Evaluar posibles líneas de coordinación con las instituciones que ya estén implementando alguna acción;
- b) Identificar otras instituciones con las que se pueda coordinar;
- c) Evaluar si la política pública en formulación necesita contar con algún instrumento legal para su implementación (acuerdo, normativa, reglamento u otro). En este caso, se debe incluir un análisis del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para identificar cómo este atiende el tema o problema y cuáles son los principales lineamientos y resultados relacionados al problema sujeto de análisis.

Paso 7. Análisis del marco de políticas públicas vigentes

Este análisis consiste en revisar las políticas públicas vigentes, según su vinculación con el problema público de la política en construcción. Dichas políticas se encuentran en el Centro de Acopio de Políticas Públicas (CAPP) de SEGEPLAN-, al se puede acceder en el siguiente enlace: <https://ecursos.SEGEPLAN.gob.gt/capp/>

El objetivo es conocer si, dentro del marco estratégico de cada documento de política vigente (objetivo general, objetivos, específicos, ejes, resultados, lineamientos), existe alguna vinculación o articulación con el problema público o alguna variable causal de la política que se esté formulando, de manera parcial o total.

Este ejercicio permitirá: a) establecer lineamientos de coordinación con el ente rector a cargo de la política analizada; b) evitar duplicidad de acciones o intervenciones; c) dirigir los esfuerzos hacia resultados y metas de desarrollo del país, para lograr a través de intervenciones coordinadas y sistémicas atender de mejor manera a la población objetivo y contribuir al cambio en el ámbito geográfico de dicha población (ver figura 10).

Figura 10.
Análisis del marco de políticas públicas

Seleccionar en el Centro de Acopio de Políticas Públicas de SEGEPLAN, la Política Pública a analizar según su vinculación al problema público y las variables causales de la Política en formulación . En este caso revisar los siguientes elementos



Fuente: SEGEPLAN (2021)

Cuadro 5.
Ejemplo de análisis del marco de políticas públicas

| Política | Objetivo | Eje o Lineamiento | Estrategia Programática | Responsable |
|--|--|--|--|---|
| Política Nacional de Desarrollo Acuerdo 03-2014 Política transversal | «Garantizar a las personas el acceso a la protección social universal, servicios integrales de calidad en salud y educación, servicios básicos, habitabilidad segura, acceso a alimentos y capacidad de resiliencia para asegurar la sostenibilidad de sus medios de vida mediante intervenciones de política pública universales, pero no estandarizadas, que reconocen las brechas de inequidad y las especificidades étnico culturales» | Institucionalizar internalizar el derecho a la protección social | Institucionalizar y consolidar la protección social como política pública para garantizar la tutela, el ejercicio de derechos y el estado de bienestar de la población, aumentando el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a 0.700 en el año 2032. | Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural |
| Ámbito territorial | | | Consolidar el sistema de asistencia social, con un enfoque de derechos y bajo principios de equidad, integralidad y pertinencia de pueblos maya, xinka y Garífuna, sexual y de género, para reducir a la mitad la pobreza general y extrema. (Resultado 1) | MIDES/ONSEC |
| | | | Consolidar el sistema de asistencia social, con un enfoque de derechos y bajo principios de equidad, integralidad y pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género, para reducir a la mitad la pobreza general y extrema. (Resultado 2) | MIDES/MSPAS |
| Política de Desarrollo Social y Población (sin acuerdo) Política Transversal Ámbito Territorial | Contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables de la población | Programa de educación en población y desarrollo | Introducir a la currícula la temática de educación en población y desarrollo, como un eje transversal, con pertinencia cultural y perspectiva de género, haciendo énfasis en salud sexual y reproductiva, equidad de género, paternidad y maternidad responsables, respeto a la dignidad de la población vulnerable, valores éticos, derechos humanos, dinámica poblacional y su relación con el desarrollo sostenible | MIDES/Segeplán |
| | | Programa de ampliación de cobertura y calidad educativa | Ampliar y consolidar los programas de becas familiares, bolsas de estudio y alimentación escolar con énfasis en los niños, niñas y jóvenes de los grupos de especial atención en los niveles de educación inicial, preprimaria, primaria y medio | MINEDUC |
| | | Programa de difusión de la Ley de Desarrollo Social | Facilitar los medios para la difusión, priorizando como destinatarias a mujeres, personas indígenas, población rural y otros sectores considerados en la Ley como de especial atención. | Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia |

Fuente: Elaboración propia con base en información de CONADI (2006)

Paso 8. Análisis institucional y programático

Es preciso revisar si las instituciones públicas vinculadas con la temática actualmente realizan, de manera parcial o total, alguna acción en atención al problema o sus variables causales a través de su marco programático. Desde el marco legal e institucional deberá verificarse cuál es el ente rector que atenderá la política pública, si este fuera diferente al propuesto; establecer si existen planes, programas, proyectos o estrategias que entre sus acciones atiendan el problema; identificar las instituciones que, dentro del marco de sus competencias legales, tienen corresponsabilidad para atender el problema (ver figura 11).

Figura 11.
Análisis del marco institucional y programático



Fuente: SEGEPLAN (2021)

Cuadro 6.
Ejemplo de análisis de marco institucional y programático

| Rectoría sobre el tema | Revisión del Plan Estratégico Institucional | Revisión principales programas e intervenciones |
|--|---|---|
| <p>CONADI-Artículo 22 del Decreto 135- 96 Ley de Atención a las Personas con Discapacidad.</p> <p>Responsable de la implementación, gestión, monitoreo y evaluación de la política nacional en discapacidad.</p> | <p>Promover la prevención de la discapacidad en la población guatemalteca, desde los sectores de salud, educación, trabajo, IGSS, ONG's y otras instituciones relacionadas</p> | <p>Talleres de prevención de discapacidad secundaria en cuidados generales de personas con discapacidad motora y sus cuidadores</p> |
| | <p>Establecer con las instituciones públicas y civiles, el compromiso para garantizar la facilitación al acceso de fuentes de trabajo para que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de insertarse en el mercado laboral.</p> | <p>Elaboración de la propuesta de transversalización de la temática de discapacidad en coordinación con el equipo del MIDES.</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en información de CONADI (2006)

En resumen, esta fase permitirá describir los hallazgos y los aspectos a considerar en la formulación de la política pública, por lo que el producto de esta fase es la «Identificación del problema».

Segunda fase: Identificación de soluciones

La importancia de esta fase radica en que, con los datos e información de la fase anterior, se identifican y formulan las posibles alternativas de solución al problema; se plantean propuestas de intervención basadas en evidencia; se priorizan las intervenciones con una perspectiva territorial; y se construye el marco estratégico de la política para conseguir la situación deseada. Para ello se identifican tres pasos importantes:

- Paso 1. Construcción de alternativas de solución
- Paso 2. Priorización de alternativas
- Paso 3. Priorización territorial

Este análisis parte de lo general a lo específico. Es decir, inicia por el problema, causas y efectos anteriormente identificados, que luego se convierten en objetivos, fines y medios –en ese mismo orden–. Una vez identificadas las alternativas, se debe priorizar aquellas que sean viables para una eficaz y eficiente implementación, y que puedan generar cambios en la población.

Se sugieren las siguientes preguntas para esta fase: ¿cuál es la magnitud y temporalidad para implementar la intervención?, ¿cuál es la intervención que atenderá la problemática y a la población objetivo?, ¿quiénes serán los destinatarios de ese cambio?, ¿qué cambio o transformación se quiere lograr en la población objetivo?

La priorización permite revisar las variables causales y priorizar las alternativas de solución para cada una de ellas. La focalización, por su parte, identifica la dimensión territorial y población beneficiaria de las intervenciones públicas, y permite que estas sean implementadas con gradualidad.

Figura 13.
Pasos para la construcción de alternativas de solución



Fuente: SEGEPLAN (2021)

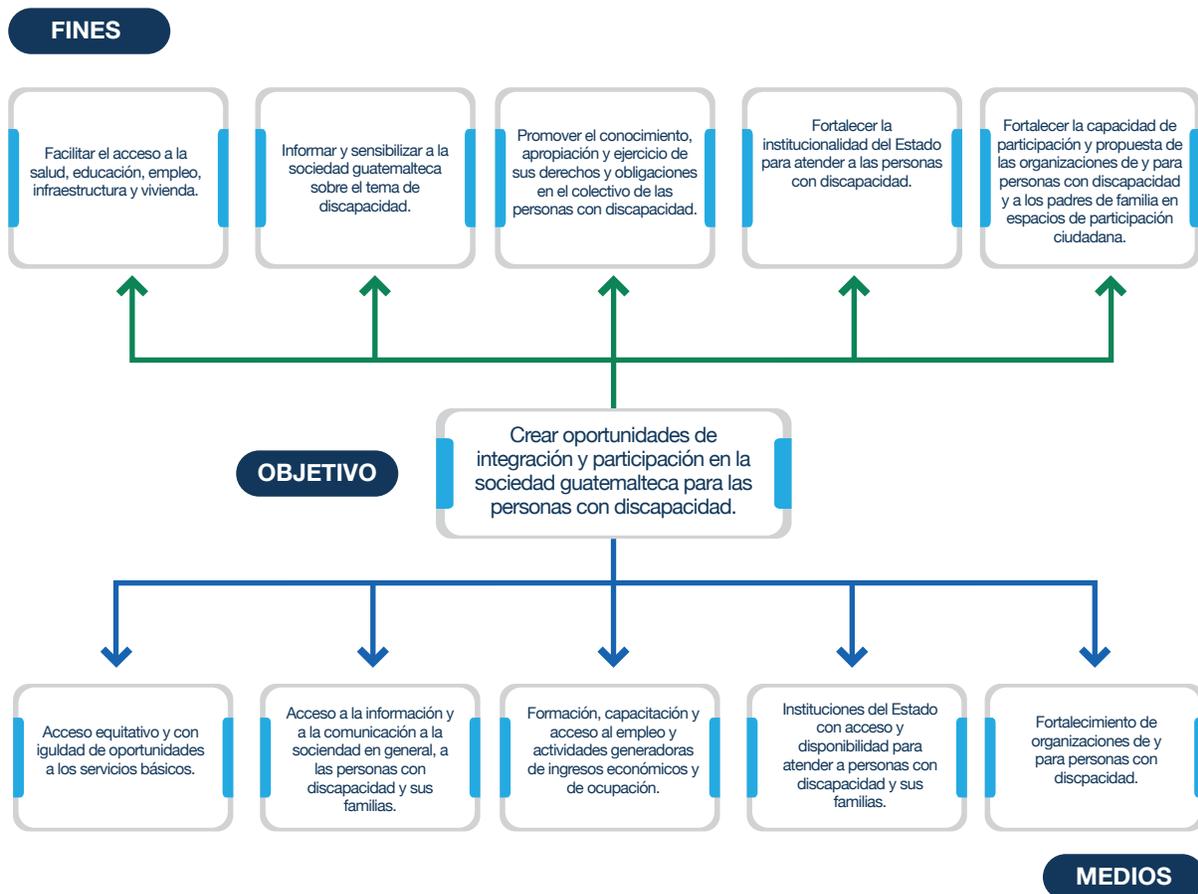
Paso 1. Construcción de alternativas de solución

Cuando se construyen alternativas de solución se parte del análisis de identificación del problema, causas y efectos, y se convierte en el análisis de objetivos, medios y fines. El objetivo general es la descripción de la solución del problema que se ha diagnosticado. Los medios contemplan las alternativas de solución o acciones. Los fines son los objetivos específicos o efectos que se esperan como consecuencia del objetivo general o central. La principal herramienta propuesta en esta guía es el árbol de objetivos⁷, el cual es una herramienta participativa que se utiliza para identificar la solución. Ver figura 14.

Pasos para la implementación del árbol de objetivos:

| | |
|---|---|
| 1 | Una carencia se transforma en suficiencia. |
| 2 | Los efectos se transforman en fines. |
| 3 | Las causas se transforman en medios. |
| 4 | Examinar las relaciones de medios y fines que se han establecido para validar el esquema. Al revisar los medios unos pueden ser complementarios y otros excluyentes entre sí. |
| 5 | Deducir las alternativas de solución para superar el problema. |

Figura 14.
Ejemplo de árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia con base en información de CONADI (2006)

6. CEPAL (2005). Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5608/S056394_es.pdf;jsessionid=30BB8A748ABA5DE291994457B5883ED8?sequence=1

Imagen tomada de: <https://proyectoeducativotingo.files.wordpress.com/2016/05/arbol-problema-objetivos.jpg?w=401&h=214>

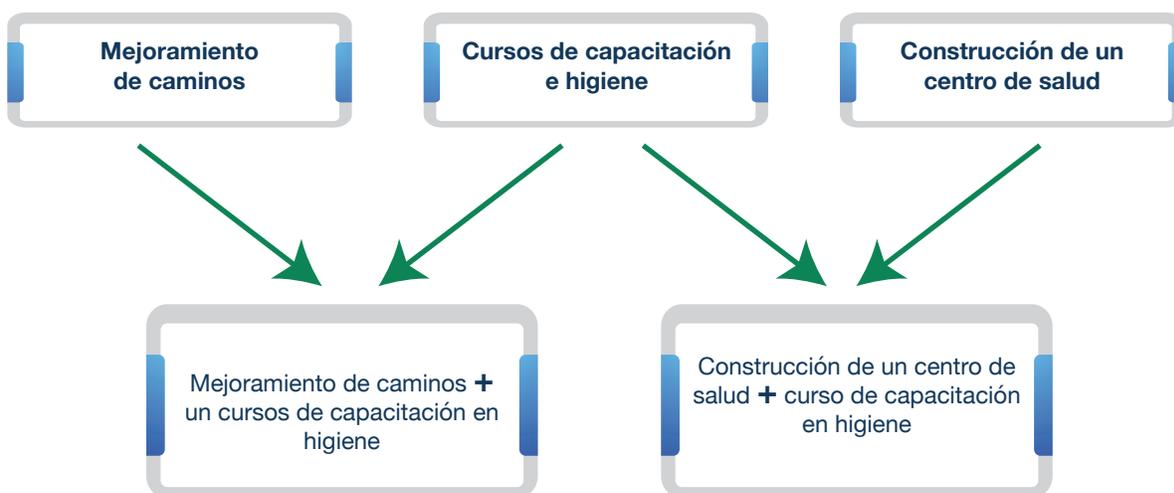
Paso 2. Priorización de alternativas

La priorización de alternativas consiste en revisar las variables causales del problema e identificar las acciones necesarias para atender dichas variables. Por lo tanto, es necesario plantear alternativas viables y pertinentes, por lo que se dan las siguientes orientaciones:

- » Discriminar las acciones en complementarias y excluyentes
- » Identificar las acciones complementarias son aquellas factibles y que aportan a la solución del problema, por lo cual se agrupan como solución
- » Identificar las acciones excluyentes, las cuales no son posible de realizar y no aportan a la solución de la variable causal del problema

Cada una de las acciones que se identifiquen como complementarias darán origen a una alternativa de solución. El resultado de este análisis parte de identificar correctamente el problema y plantear las alternativas que se consideren factibles, viables y eficaces. Ver a continuación en el esquema 1, que cita un ejemplo de priorización de alternativas:

Esquema 1.
Ejemplo de priorización de alternativas



Fuente: Cepal/ILPES (2004)

Paso 3. Priorización territorial

Finalmente, la priorización es una estrategia de intervención pública que permite una gradualidad en las intervenciones e identifica las particularidades de la población beneficiaria. Permite introducir soluciones diferenciadas del universo de destinatarios de la política. Debe responder a las preguntas: ¿quiénes son?, y ¿dónde están?

Los criterios para priorizar tienen que ver con la dimensión territorial, con la población beneficiaria de la política pública, y con la coordinación a nivel interinstitucional y territorial con otras políticas públicas.

- » Dimensión territorial: Identifica la dimensión espacial y territorial del problema. Por ejemplo, dinámicas culturales, históricas, relación comercial, ambiental, climática y organizativa, etc.
- » Población beneficiaria: Diferencia entre la población afectada por un problema y el universo de los destinatarios.
- » La coordinación: Permite identificar cuáles son las políticas públicas a nivel territorial que están atendiendo una o varias acciones del problema para coordinar las acciones o intervenciones con las entidades correspondientes.

Como producto de la fase dos se espera la «Identificación de soluciones».

Tercera fase: Toma de decisión

En esta fase se realiza el análisis de los recursos disponibles para su implementación, donde las autoridades legítimas (ente rector y/o corresponsable) examinan y priorizan la mejor solución. Se considera fundamental los insumos de la identificación del problema y la identificación de soluciones. Se compone de cuatro pasos descritos a continuación.

Paso 1. Análisis de viabilidad técnica

Paso 2. Análisis de viabilidad político institucional (legal y normativa)

Paso 3. Viabilidad social

Paso 4. Marco estratégico de la política

Una vez realizados los tres primeros pasos del análisis, se procede con la elaboración y verificación del marco estratégico de la política pública, es decir, su objetivo general, sus objetivos específicos, sus ejes, resultados y lineamientos.

Figura 15.
Toma de decisión



Fuente: SEGEPLAN (2021)

Paso 1. Análisis de viabilidad técnica

Responde al análisis de los recursos disponibles para implementar la política pública. En el análisis se revisa el marco normativo (Constitución Política de la República de Guatemala, leyes ordinarias, reglamentos, etc.), así como los recursos físicos, humanos y financieros. También se evalúa si se cuenta con una infraestructura que permita al recurso humano realizar las gestiones de política pública y la implementación. Además, se establece si se cuenta con una programación de presupuesto para implementar los ejes y líneas de acción de la política.

Paso 2. Viabilidad político-institucional

Este análisis revisa quién es el ente rector, y quiénes son los corresponsables de los ejes de la política. En este sentido, se debe revisar el marco legal que muestre su competencia. También implica revisar si existe un consenso técnico y político para trabajar las corresponsabilidades. Además, se revisa si para la implementación de la política pública se cuenta con un instrumento legal, ya sea decreto, acuerdo o ley, que facilite su implementación; en caso de existir alguno, se revisa si es factible utilizar dicho instrumento, o si es necesario adecuarlo o reformularlo.

Paso 3. Viabilidad social

Este paso se refiere al proceso de validación que debe realizarse con los actores formales (con legitimidad legal) e informales (actores sociales) sobre el marco estratégico de la política pública.

Cuadro 7.
Herramienta para el análisis de variables en la toma de decisión

| Ente rector | Marco legal y normativo | Recursos humanos | Recursos físicos | Recursos financieros | Consenso político/administrativo y social | Intervenciones priorizadas |
|---|---|---|---|--|--|---|
| <p>¿Quién es el ente o institución que puede ayudar a lograr este resultado?</p> <p>¿Esta institución identificada es el ente rector?, y si no lo es, ¿cómo puede ser vinculado con esta política?</p> <p>¿Se cuenta con un marco normativo institucional para implementar las intervenciones de la política?</p> | <p>Existe previamente un instrumento (ley, decreto, acuerdo) vigente que dé el aval para la implementación de la política?</p> <p>¿Necesita la política pública la emisión de un acuerdo para asegurar la viabilidad de su implementación?</p> <p>¿Qué implica la creación o la utilización del marco jurídico existente?</p> | <p>¿Se cuenta con recursos humanos calificados para la gestión e implementación de la política?</p> | <p>¿Se cuenta con infraestructura para albergar al personal que implementará la política?</p> | <p>¿Se cuenta con financiamiento programado para implementar las intervenciones identificadas?</p> <p>Si no existe financiamiento programado, ¿qué acciones dentro del presupuesto se pueden reorientar?</p> | <p>¿Existen instituciones corresponsables identificadas para implementar alguno de los ejes de la política?</p> <p>De ser así, ¿hay consenso técnico/político para la implementación de alguno de los ejes?</p> <p>¿La política ha sido consensuada con las/los beneficiarios?</p> <p>Si no existe consenso, ¿cómo participará la población?</p> | <p>A partir del análisis del andamiaje institucional y legal identificado, ¿es la intervención priorizada la más eficiente para lograr el resultado esperado en la política?</p> <p>¿Es esta intervención viable?</p> <p>¿Cuál será el plazo de la intervención según los objetivos planteados?</p> |

Fuente: SEGEPLAN (2017)

Paso 4. Marco estratégico de la política pública

El siguiente paso en la fase de toma de decisiones es construir el marco estratégico de la política. En este apartado se establecen los principales lineamientos que, una vez se haya realizado el análisis de la viabilidad técnica, político-institucional y social, implementará la política pública para atender el problema o tema a resolver.

Los lineamientos estratégicos son la jerarquización de objetivos –general y específicos–, los ejes estratégicos, los resultados y los lineamientos. A continuación se presenta un cuadro que se puede aplicar para realizar el marco estratégico que contenga los elementos antes mencionados.

Cuadro 8.
Marco estratégico de la política pública

| Contenido sustantivo | | | | |
|---|--|--|--|---|
| Objetivo general | Objetivos específicos | Ejes estratégicos | Resultados | Lineamientos |
| Refleja los resultados a largo plazo previstos a lograr a través de las intervenciones. | Son el medio necesario para alcanzar el objetivo general y el efecto deseado. | Son las áreas priorizadas de intervención. | Son los cambios que se generan al abordar el problema o tema de interés público. Se traducen en bienestar y desarrollo para la población afectada. | Son las líneas estratégicas que deben llevarse a cabo para lograr la intervención o las intervenciones. |
| El problema público identificado al inicio orienta su elaboración. | Se sugiere no más de tres. | Estos responden a los objetivos específicos. | Debe reflejar el cambio, la población afectada y la temporalidad. | |
| Se sugiere plantear solamente un objetivo general. | Los factores causales definidos en el análisis de causas y efectos orientan su construcción. | | | |

Fuente: SEGEPLAN (2021)

Esta información quedará al alcance de los tomadores de decisión, de los implementadores y de la sociedad en general para un adecuado seguimiento y evaluación.

Cuarta fase: Implementación

En esta fase, la política en formulación se alinea con el Plan K'atun y las Prioridades Nacionales de Desarrollo, con el objetivo de dar respuesta a los resultados y metas de desarrollo del país. Esto contribuye a alcanzar metas armonizadas; procedimientos ordenados, coordinados y diferenciadores en torno a la entrega de resultados; y las metas de producción de las instituciones.

Se elabora una matriz de plan de acción de la política pública que incluye los elementos estratégicos, los indicadores y metas de los resultados, así como las instituciones responsables y corresponsables de los ejes. En esta fase se identifican tres pasos que se describen a continuación:

Paso 1. Alinear la política pública al plan y las prioridades nacionales de desarrollo

Paso 2. Elaborar la matriz del plan de acción

Paso 3. Incorporar el marco estratégico de la política pública a los instrumentos operativos del SNP

El Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 es el horizonte en materia de desarrollo. Traza una visión común, considerando la diversidad como fuente de riqueza para la construcción de relaciones de convivencia pacífica. Para lograrlo articula políticas, planes, programas, proyectos e inversiones con la finalidad de revertir los problemas de desarrollo, brindando especial atención a los grupos poblacionales que sufren mayor exclusión y desigualdad —mujeres, pueblos indígenas y población del área rural—. El Plan K'atun cuenta con 5 ejes: 1) Guatemala urbana y rural; 2) Bienestar para la gente; 3) Riqueza para todas y todos, 4) Recursos naturales hoy y para el futuro, y 5) Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo. Está conformado por 36 prioridades, 80 metas, 123 resultados y 730 lineamientos.

La principal premisa es la conducción de la gestión pública con base en políticas públicas coherentes con la construcción de un proyecto de Estado que reivindique los derechos e intereses de toda la población, garantizando la gobernabilidad y la democracia. Para esto, es vital que los procedimientos de construcción de políticas públicas tengan condiciones básicas de sostenibilidad, coadyuven al cumplimiento de prioridades y cuenten con mecanismos eficientes y eficaces de calidad y equidad, para que puedan contribuir al crecimiento y estabilidad social, económica y política del país.

La articulación entre el Plan K'atun y la Agenda 2030 de los objetivos para el desarrollo sostenible (ODS) se logra mediante 10 prioridades y 99 metas integradas, de las cuales se priorizan 16. Estas metas priorizadas constituyen los aceleradores, es decir, son claves para cumplir el resto de metas y prioridades nacionales. Para desarrollarlas es necesario contar con políticas públicas como medio orientador, direccional y diferenciador para ejecutar el plan y el presupuesto.



Para ello es necesario primero conocer la planificación del desarrollo que establece los mecanismos y procedimientos que permiten vincular la agenda pública y las Prioridades Nacionales de Desarrollo mediante las políticas públicas, la planificación y el presupuesto. El Plan K'atun, como instrumento de planificación y visión de largo plazo, orienta, organiza e implementa a través de políticas públicas, la visión estratégica y operativa para el alcance de sus metas y resultados.

Figura 16.
Proceso de planificación al desarrollo



Fuente: SEGEPLAN (2021)

El gráfico anterior ejemplifica la visión de largo plazo del país, la cual, a través de los lineamientos y orientaciones de las políticas públicas, implementan los instrumentos desde el Sistema Nacional de Planificación (SNP); siendo estos los planes estratégicos (PEI) y planes operativos (POA, POM).

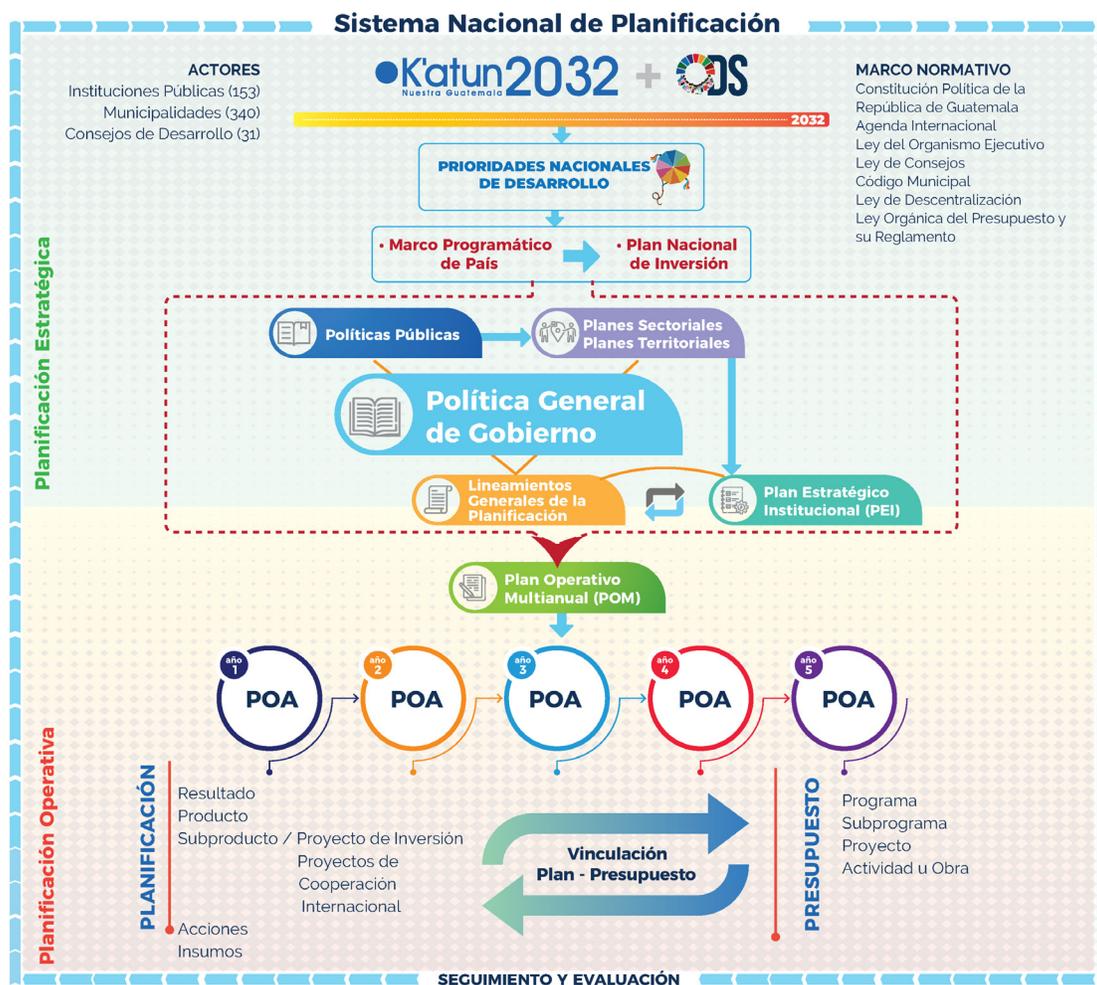


El SNP es «El conjunto de procesos institucionales articulados a los ciclos de políticas públicas, de planificación en cada uno de sus ámbitos y niveles, el presupuesto, de programación multianual y anual, de inversión para el desarrollo, de la cooperación nacional e internacional, del presupuesto y del seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos, para alcanzar las metas nacionales de desarrollo, tomando como referente base, el marco político – jurídico y metodológico propuesto desde SEGEPLAN, como ente rector de la planificación del país» (SEGEPLAN, 2021).



Para SEGEPLAN (2016), la siguiente figura ejemplifica una plataforma de conexión con las instituciones e instancias responsables de ejecución de políticas públicas, de planificación territorial, planteamiento estratégico y operativo del desarrollo, y de asignación de recursos financieros. Esto, con el fin de armonizar la planificación, lo cual facilita la coherencia con el presupuesto y la territorialización de las políticas públicas, y la articulación de procesos para la toma de decisiones. Por ello es necesario que dentro de la matriz del plan de acción esto quede establecido.

Figura 17.
Sistema Nacional de Planificación (SNP) y su conexión de procesos



Fuente: SEGEPLAN (2021)

Una vez cumplidos todos los pasos, y que se tengan los elementos técnicos requeridos en su diseño, la política continúa el proceso para su aprobación a través de un acuerdo gubernativo e implementación a través de la planificación institucional. Los instrumentos que operativizan las líneas de acción de las políticas públicas en el SNP son los utilizados en la planificación estratégica institucional (PEI) y la planificación operativa (POM y POA).

La planificación estratégica es aquella en la que se establecen las prioridades a partir de aspectos claves para lograr cambios estructurales en las condiciones de vida de la población. En la gestión pública, son los mecanismos y procedimientos técnicos que, en el marco de la vinculación política pública/plan/asignación de recursos, permiten a las instituciones disponer de los instrumentos que les faciliten mejorar las condiciones de vida de la población y su entorno inmediato (pág.33).

La planificación operativa es aquella en que ocurre la programación de proyectos o acciones donde se identifican las responsabilidades

o corresponsabilidades sobre las acciones, y la estimación cuantitativa de los recursos necesarios para realizarlas. Tiene un carácter eminentemente instrumental y se deriva de otros tipos de planificación, como la estratégica, sectorial y territorial. También es el mecanismo para formular el presupuesto con expresión anual y multianual de inversión y gasto institucional. Determina, además, los centros de gestión y redes de producción de las instituciones a partir de los servicios prestados, la generación de bienes, y los mecanismos de reducción de riesgo para alcanzar los resultados previstos en los planes institucionales, sectoriales y territoriales (pág.34).

Paso 1. Alinear la política pública al plan y a las Prioridades Nacionales de Desarrollo

Este proceso consiste en alinear el marco estratégico de la política pública al enfoque, ejes, lineamientos y acciones del PND y las prioridades nacionales del desarrollo. Además, busca elaborar el plan de acción de la política pública. Finalmente, tiene como objetivo incluir las líneas de acción de la política pública a los instrumentos del SNP (plan estratégico y planes operativos). Esto permitirá una mejor gestión, coordinación y articulación con el ente rector y con las instituciones corresponsables de su implementación.

¿Qué significa alinear?

Consiste en revisar y analizar el enfoque sobre un problema público y su alternativa de solución en el marco del PND, y revisar la congruencia con los ejes, metas y líneas de acción de una política pública.

El proceso de alineación es responsabilidad del ente rector; para ello, SEGEPLAN brinda asesoría. Consiste en revisar y analizar el documento de política pública en formulación a la luz del PND⁸ e identificar los aspectos relevantes al enfoque con el que se atiende el problema y solución. Además, se debe revisar la congruencia del marco estratégico de la política pública para que responda al planteamiento del PND. Una vez identificados se busca poner los dos instrumentos en sintonía. El fin último será que los lineamientos, orientaciones y acciones promuevan un cambio en la población objetivo y los territorios priorizados.

¿Cuáles son los momentos para la alineación al Plan Nacional de Desarrollo?

La alineación consiste en revisar y analizar el enfoque de abordaje de un problema público y su alternativa de solución a través de las Prioridades Nacionales de Desarrollo.

Figura 18.
Momentos para la alineación



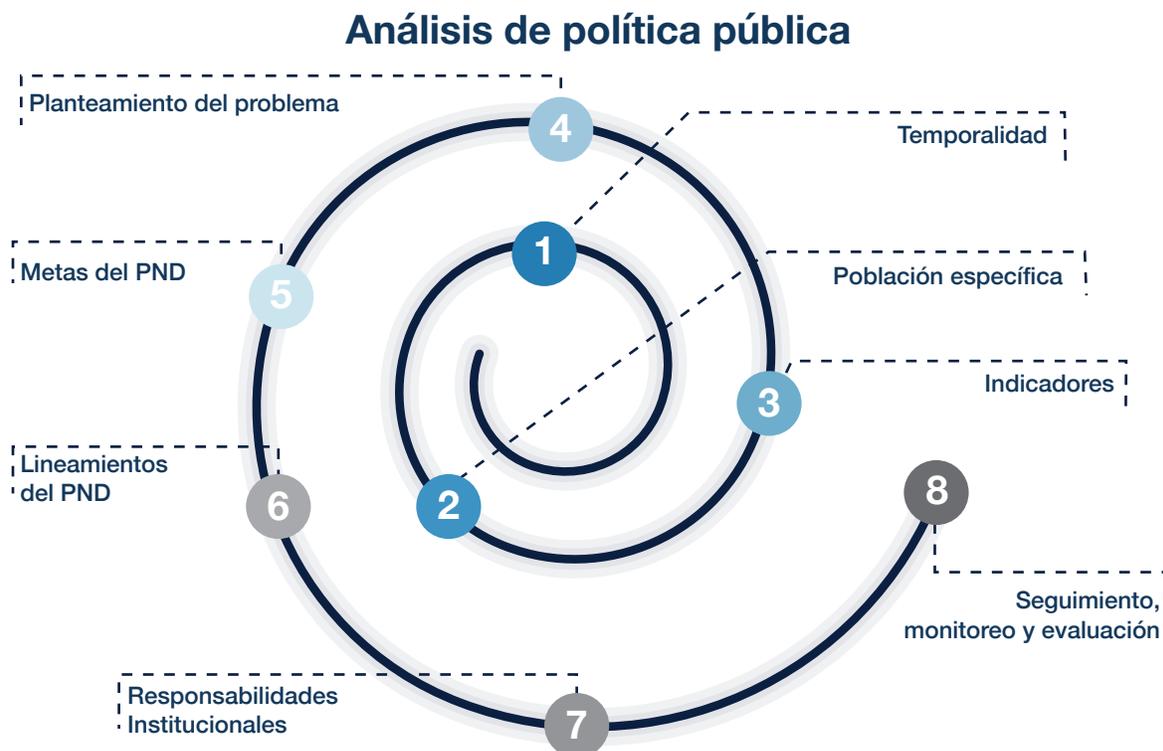
Fuente: SEGEPLAN (2021). Elaborado con información de la Guía de alineación de políticas públicas al Plan Nacional de Desarrollo.

8. En el cual se reitera que «la gestión del Estado es mediante políticas públicas, y para que esto sea efectivo, se requiere un ajuste y revisión profunda de los alcances, la coherencia y los resultados esperados de cada política en relación con el planteamiento de desarrollo nacional que el Plan nacional del desarrollo plantea» (Conadur/SEGEPLAN, 2014: pág. 381).

Primer momento. Análisis de Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032

El objetivo de este paso es revisar y analizar el contenido del PND sobre el tema, problema público o necesidad que aborda la política pública que se está alineando. Los elementos o criterios de análisis se pueden observar en la figura núm. 19.

Figura 19.
Criterios de análisis



Fuente: Dirección de Políticas Públicas, SEGEPLAN (2021). Informe de reingeniería.

Previo a realizar el análisis del anterior esquema es necesario contar con lo siguiente:

- » Integrar un equipo de trabajo
- » Definir con claridad el tema u problema público que aborda la política que se va a alinear
- » Identificar los ejes y prioridades del PND y buscar en el diagnóstico de los ejes el tema de su política

Las siguientes preguntas son generadoras para realizar el análisis: ¿cómo se aborda el tema que la política pública trata en el PND?, ¿cuál es el enfoque que tiene el PND para abordar ese tema?, ¿cuál es el alcance que tiene este tema en el PND?, ¿hay metas específicas en el PND sobre el tema que aborda la política pública? (de ser así, indique cuáles), ¿hay lineamientos específicos en el PND del tema que aborda su política pública? (de ser así, por favor identifíquelos en la siguiente matriz); ¿considera que el planteamiento del problema de la política pública de su interés tiene aspectos nuevos o complementarios en el PND?, ¿cuáles son?

Una vez realizado el análisis, y con la información o hallazgos obtenidos, se debe incluir en el cuadro 9 la sistematización de los ejes, metas y lineamientos del PND que coincide con el de la política pública en construcción o alineación.

Cuadro 9.
Matriz para el análisis del marco estratégico
del Plan Nacional de Desarrollo

| Eje | Meta | Lineamiento |
|-----|------|-------------|
| | | |

Fuente: SEGEPLAN (2016). Guía de alineación de políticas públicas a la Política nacional de desarrollo

Segundo momento. Análisis de la política pública

Se analiza y revisa el documento de la política pública. Inicialmente se debe explicar brevemente el problema público que la política busca solucionar; para ello se proponene las siguientes preguntas generadoras para el análisis: ¿el enfoque para atender el problema contempla, dentro del análisis, elementos para el abordaje y solución del problema y/o necesidad, tanto en el PND como en la política misma?

Una vez finalizado el análisis se puede elaborar un cuadro síntesis en donde se muestre el contenido sustantivo de la política, es decir los objetivos, lineamientos o estrategias, según la estructura de la política pública, como se muestra en el cuadro 10.

Cuadro 10.
Matriz de análisis de política pública
para alineación al Plan Nacional de Desarrollo

| | | | |
|--|-------------------------------|--------------------|----------|
| Nombre de la política pública: | | | |
| Enfoque de abordaje del problema: | | | |
| Magnitud del problema: | | | |
| Población meta: | | | |
| Contenido sustantivo | | | |
| Objetivos | Ejes (estrategia o programas) | Líneas de política | Acciones |
| | | | |

Fuente: SEGEPLAN (2016). *Guía de alineación de políticas públicas a la Política Nacional de Desarrollo*

El cuadro 11 presenta una matriz para que pueda realizar la comparación de la meta de la política pública con respecto a la meta del PND.

Cuadro 11.
Comparación de metas de política pública
y del Plan K'atun

| Meta del Plan Nacional de Desarrollo | Meta de la política pública |
|--------------------------------------|-----------------------------|
| | |

Fuente: SEGEPLAN (2016). *Guía de alineación de políticas públicas a la política nacional de desarrollo*

Al finalizar este ejercicio de identificación de metas, de ser posible, realice una gráfica donde se visualice la línea de base, la meta a corto y mediano plazo, y la meta del PND.

- » Concluya si lo planteado por la política pública se encamina en la misma dirección de la meta del PND. En caso de que no se encuentre ninguna meta a la que se pueda vincular ya que, por ejemplo, se aborda un tema muy específico que no se encuentra en el PND, proponga una meta hacia el año 2032 que oriente a la política pública.
- » Si se considera que hay elementos de la política que no están contenidos en el PND, establézcalos.

Tercer momento. Proceso de verificación de alineación con el Plan Nacional de Desarrollo

Con los análisis previos se realiza la alineación a partir de la matriz del cuadro 6. En ella se propone identificar los elementos del marco estratégico del PND que se vinculen con el marco estratégico de la política pública. Según los pasos anteriores, se establece si es necesario modificar el eje, estrategia o lineamiento, o si debe eliminarse, indicando por qué. Además de incluir, en caso de modificación, la nueva propuesta; lo mismo aplica para el programa, proyecto o acción. En caso de que el eje o lineamiento de la política fortalezca el marco estratégico del PND, identifique en qué prioridad, meta y lineamiento (ver el siguiente cuadro).

Cuadro 12.
Matriz de verificación de la alineación
al Plan Nacional de Desarrollo

| | Sí | No | ¿Cuáles, cuántos o cuándo? (Según la pregunta) |
|---|----|----|---|
| a. ¿La política pública establece una temporalidad? | | | |
| b. ¿Está enfocada en una población específica? | | | |
| c. ¿Busca reducir indicadores sociales (pobreza, desnutrición crónica, desempleo, mortalidad) o mejorar otros (cobertura educativa, cobertura bosques)? | | | |
| d. ¿El planteamiento del problema y enfoque de abordaje es coherente en el PND y en la política pública? | | | |
| e. ¿Contribuye a cumplir una o varias metas o resultados del PND? | | | |
| f. ¿Contribuye a cumplir una o varios lineamientos del PND? | | | |
| g. ¿Establece claramente las responsabilidades institucionales para lograr su cumplimiento? | | | |
| h. ¿Establece algún mecanismo de rendición de cuentas, monitoreo o auditoría social? | | | |
| i. ¿Cuenta con algún mecanismo o sistema de seguimiento y evaluación? | | | |
| j. ¿El problema abordado ha sido contemplado de manera parcial o total en otra política pública? | | | |

Fuente: SEGEPLAN (2016). Guía de alineación de políticas públicas al Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, es importante revisar las prioridades nacionales y sus metas estratégicas de desarrollo. Las PND son:

Figura 20.
Prioridades Nacionales de Desarrollo



Fuente: SEGEPLAN (2021)

Cada una de las diez prioridades del desarrollo y sus dieciséis metas cuenta con un modelo conceptual al cual debe alinearse cada política en formulación o en actualización. Este documento contempla, según el modelo de GpR, información que deberá revisarse para la alineación, como el problema y sus principales causas, las evidencias, la jerarquización de los factores causales y los caminos causales críticos, las intervenciones y resultados. Los elementos a analizar se pueden observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 13.
Elementos estratégicos para la alineación de prioridades nacionales

| Modelo | Descripción | ¿Qué?, ¿cuáles son las causas, ¿quiénes?, ¿dónde?, ¿qué intervenciones?, ¿qué meta?, ¿qué resultado? |
|---|--|---|
| Modelo causal | <p>«Es un diagrama estructurado que representa un conjunto de relaciones entre conceptos fundamentales preexistentes al problema o condición de interés que han sido utilizados en investigaciones (evidencias) sobre problemas similares por diversas instituciones, o en varios países que interrelacionados en una posición de causa-efecto, podrán ser científicos (experimentos o pruebas con valor estadístico), y son adecuados para orientar la búsqueda de soluciones». Indica cuáles son las variables que están ocasionando la problemática: ¿por qué?, ¿cuando?, ¿cuál es el impacto? Analiza las causas considerando los niveles de causalidad:</p> <p>Causas inmediatas (causas directas, nivel individual)</p> <p>Causas indirectas (causas subyacentes, nivel de hogar y familia)</p> <p>Causas básicas (causas básicas, nivel de la sociedad)</p> | |
| Población objetivo | Describe a la población afectada a nivel nacional y a nivel rural. Indica cuáles son los grupos de edad afectados. Esto se confirma con encuestas nacionales, censos, etc. | |
| Conceptos relacionados | Describe los principales conceptos relacionados con la temática y que acompañan el análisis de la problemática y sus variables causales. | |
| Modelo explicativo | Este modelo desagrega cada uno de los elementos del modelo conceptual con el mayor detalle posible para valorar la fuerza de las relaciones causales por medio de la revisión sistemática de evidencias. | |
| Análisis de evidencias | Describe las evidencias que respaldan los resultados en la entrega de los bienes y servicios seleccionados por las instituciones (efecto, factor, resumen de la evidencia). | |
| Jerarquización de los factores causales | Identifica, a partir de las causas inmediatas, cuáles generan la problemática, es decir, presenta las causas subyacentes. Las preguntas orientadoras incluyen: ¿qué?, y ¿quiénes?, así como cuestiones sobre la magnitud, intervención, evidencia, etc. Con estos datos se jerarquizan los factores causales. | |
| Modelo lógico Intervenciones propuestas | Describe las intervenciones claves, la institución responsable y el producto esperado. | |
| Resultados esperados | Describe los resultados inmediatos, intermedios y finales. | |

Fuente: SEGEPLAN (2013). *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados*

Para el caso de las prioridades nacionales del desarrollo, la alineación de la política en formulación parte de las metas y los resultados contenidos en dichas prioridades, tomando en consideración los modelos de análisis antes mencionados.

Paso 2. Matriz de plan de acción de la política pública

Como parte fundamental del diseño del documento, es necesario construir el plan de acción. Este es el instrumento de planificación de las herramientas para implementar una política pública. Su finalidad es asignar, organizar y priorizar las variables causales, los objetivos específicos, ejes, resultados, indicadores, metas, líneas de acción, línea de base, ejes estratégicos, responsables y corresponsables de la implementación para una efectiva planificación.⁹

El proceso de elaboración del plan de acción debe realizarse de manera participativa con los equipos técnicos y los políticos o tomadores de decisión de las instituciones responsables y corresponsables de implementar la política pública. Esto permitirá una puesta en común sobre qué, cómo, cuándo, con qué y con quién se deben realizar las acciones, así como los productos ya identificados para la implementación de la política.

Cuadro 14.
Matriz de plan de acción de la política pública

| Variable causal directa | Medio de verificación | Objetivo específico | Eje estratégico | Resultado | Indicador | Meta | Línea de base | Lineamiento | Ámbito territorial | Fecha de implementación | Responsable o corresponsable del eje |
|---|---|--|---|--|--------------------------------------|---|--|---|---|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Presenta una o varias causas que originan el problema | Incluye el medio de verificación de esa variable causal | Presenta el medio a través del cual se atenderá la variable causal y el objetivo general | Los ejes son las áreas priorizadas de intervención. | Los resultados son los cambios que se generan al abordar el problema o tema de interés público, que se traduce en bienestar y desarrollo para la población afectada. | Mide el grado de logro del resultado | Dato cuantitativo que muestra el avance del indicador de resultado y la fecha | Primera medición con datos cuantitativo que permiten hacer comparaciones e identificar avances | Son las líneas estratégicas que deben llevarse a cabo para lograr la intervención o intervenciones. | Área donde se implementa la acción en el territorio | Fecha prevista para la implementación | Institución a cargo del eje |

Se deberá hacer un análisis por cada eje estratégico, identificando para cada uno las variables descritas en el cuadro 14.

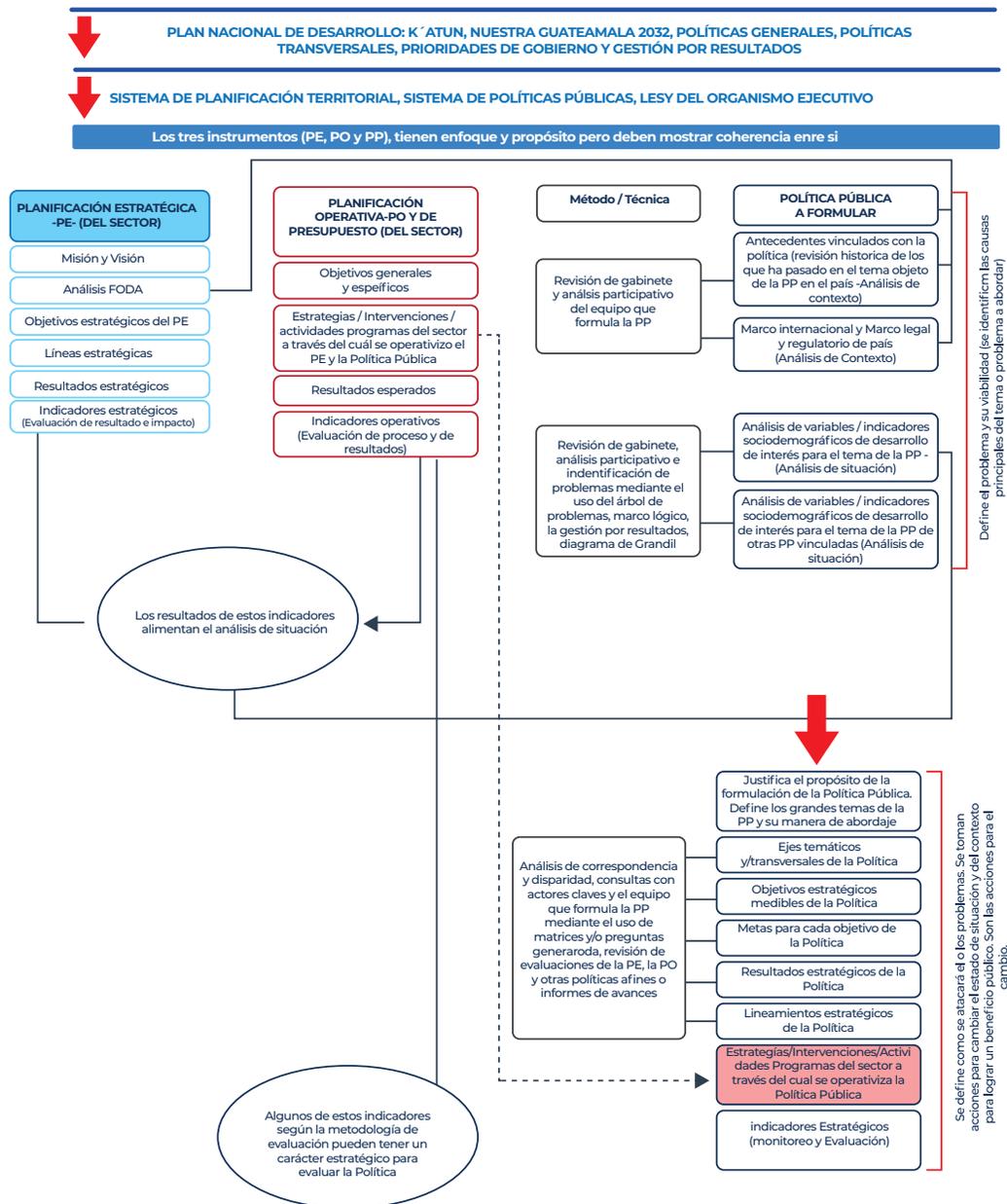
Técnicas o herramientas para la implementación

Las técnicas y herramientas para utilizar son las que ya contempla SEGEPLAN y el MINFIN para la formulación de los planes estratégicos institucionales, operativos multianuales, operativos anuales y la elaboración del presupuesto. A cada ente rector y corresponsable de la implementación de la política le corresponderá revisar y analizar sus instrumentos de planificación para implementar la política con acciones ya contempladas, o incluir nuevas.

9. El plan de acción debe quedar inserto en el documento de política pública.

En el siguiente diagrama se presenta la relación entre los instrumentos de planificación estratégica y operativa, y la política a formular. Además, en el enlace que se encuentra en el pie de página¹⁰ se puede acceder a un documento en el que se presentan los pasos para elaborar un plan estratégico institucional y un plan operativo.

Diagrama 2.
Relación entre instrumentos de planificación estratégica y operativa y la política a formular



Nota: Independientemente de la temporabilidad en que se construya cada uno de estos instrumentos, es importante que se realice la armonización entre ellos para asegurar que los aspectos o temas de interés público sean abordados de una manera sinérgica, coordinada y optimizando el uso de los recursos del Estado.

Fuente: Adaptado de SEGEPLAN (2015)

10. Ver en: www.SEGEPLAN.gov.gt/downloads/ANEXOS%20Guía%20de%20Planificación.xls

Paso 3. Incorporar el marco estratégico de la política pública al SNP

Para garantizar la implementación de una política pública, una vez sea aprobada por el mecanismo correspondiente, es necesario incorporar sus líneas de acción en los planes estratégicos institucionales (PEI),¹¹ planes operativos multianuales¹² (POM), planes operativos anuales¹³ (POA) y presupuesto¹⁴ de aquellas entidades o dependencias del Estado responsables o corresponsables de la política pública. El alcance territorial dependerá del tipo de política pública (nacional, departamental, municipal).

Se deberá revisar, en los instrumentos de planificación, dónde quedan insertas las acciones de la política pública, y verificar si existen o si se plantea desarrollarlas como parte de la implementación. Para ello deberá analizarse, entre otros, lo siguiente:

- ¿Cómo llegarán los productos, programas, servicios e intervenciones a la población beneficiaria o la más afectada por el problema?
- Definir ¿quién o quiénes serán los responsables de la implementación de las acciones?
- ¿Qué alcance o limitantes tendrán las intervenciones a nivel territorial (nacional, regional, departamental, municipal)?
- ¿Con cuánto presupuesto cuentan para cada acción o programa, y cuál es la temporalidad?
- Definir los mecanismos de coordinación de la política (niveles, autoridades sectores), siendo el ente rector el responsable o el que tiene el rol de coordinador.
- Establecer los mecanismos de seguimiento a la implementación de la política, lo cual debe quedar establecido en un sistema de monitoreo y evaluación efectivo.
- Establecer si dentro de la gestión de la política se definirán colaboraciones complementarias a lo estipulado a nivel de Estado/gobierno, para alcanzar los resultados.

11. **Plan estratégico institucional (PEI):** Identifica las prioridades planteadas para obtener resultados factibles y medibles en un determinado tiempo.

12. **Plan operativo multianual (POM):** Es la herramienta operativa que orienta el quehacer institucional para un período de tres años. Vincula la planificación estratégica con la planificación anual, dentro del marco presupuestario de mediano plazo, y con la definición de los resultados y sus metas en términos de población-territorialidad y una cartera de productos costeadas y determinadas por los centros de gestión y redes de producción. Esta herramienta sirve para programar acciones, programas y proyectos institucionales, y asignar recursos con base en el PEI.

13. **Plan operativo anual (POA):** Es el instrumento de gestión operativa que refleja la programación de los productos y subproductos institucionales. Es preciso operativizar tomando en cuenta criterios de pertinencia, el plan nacional, las políticas y otros planes de los que la institución es rectora, responsable y corresponsable.

14. **El programa de inversión pública:** Es el instrumento con que se construye el presupuesto general de inversiones de la nación y está integrado por un conjunto de proyectos priorizados de acuerdo con los lineamientos de planificación del desarrollo, las políticas de gobierno, sectorial y territorial, y la cooperación internacional.

El presupuesto: Se refiere al instrumento financiero que el Estado define para establecer el ingreso y gasto público en un período determinado, regularmente reconocido como año fiscal.

Quinta fase: Seguimiento y evaluación, elaboración del plan de seguimiento

El objetivo de esta fase es proporcionar información a los tomadores de decisión para un adecuado seguimiento en las diferentes fases de las políticas públicas, y cuando sea oportuno proponer medidas correctivas a las entidades responsables y corresponsables de su implementación.



Con base en el principio de transparencia, la evaluación aporta elementos a la rendición de cuentas y la auditoría social, así como las herramientas necesarias para que la ciudadanía cuente con información sobre las metas y los resultados de los desafíos y prioridades nacionales.



En el marco normativo, la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, establece que los ministros son los rectores de las políticas públicas de su sector y responsables de la evaluación. Tal como lo indica el artículo 27, literal c, es responsabilidad de los titulares de las diferentes carteras «ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley».

Por consiguiente, los resultados, recomendaciones y lecciones aprendidas de la evaluación contribuyen a aumentar la efectividad, eficiencia y sostenibilidad de las acciones de política pública. Esta presenta insumos importantes para alcanzar metas y resultados, tanto del Plan K'atun como de las prioridades nacionales del desarrollo y, por ende, la consolidación del SNP.¹⁵ En esta fase se identifican tres pasos a considerar, los cuales se describen a continuación:

Paso 1. Definición del seguimiento de la política

Paso 2. Elementos para tomar en cuenta en la evaluación de la política

Paso 3. Elaboración del plan de evaluación de la política en formulación

15. El sistema de seguimiento de la Política general de gobierno 2016-2020 orienta la planificación, la programación y la asignación de recursos presupuestarios para el período de gobierno. En el se determina el ritmo de inclusión de las acciones estratégicas, y el cumplimiento de las metas planteadas de la institucionalidad pública (SEGEPLAN, 2016d).

Paso 1. Definición del seguimiento de la política

Por otro lado, el seguimiento cumple con una triple función:

- » Comparar lo planificado con lo ejecutado;
- » Proveer información objetiva y sistemática sobre la evolución de los indicadores y los cambios en el contexto de intervención;
- » Brindar mecanismos para que la información fluya de manera continua y sistemática. Esto incluye la recopilación de información y cálculo de indicadores con el fin de permitir una eficaz retroalimentación de las experiencias en la implementación, sistematizándola y coadyuvando al aprendizaje colectivo, a la socialización de resultados y rendición de cuentas.

Figura 21.
Etapas del seguimiento



Fuente: SEGEPLAN (2021), con base en información de MIDEPLAN (2017)

En la última etapa de la figura anterior se propone la realización de un plan de mejora una vez se cuenten con los resultados del seguimiento.

Paso 2. Elementos a tomar en cuenta en la evaluación de la política

La evaluación, por su parte, es un proceso periódico que se realiza a nivel de gobierno central, tal como lo establece la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97), que señala que el Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias especializadas, evaluará anualmente el cumplimiento de los planes y políticas nacionales, así como el desarrollo general del país.

Según SEGEPLAN (2019), se concibe también como una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluida, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad, de manera que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones a través de recomendaciones basadas en evidencia. Para preparar una evaluación se deben contemplar las siguientes etapas:

Figura 22.
Etapas de la evaluación



Fuente: SEGEPLAN (2021), con base en información del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 2017)

Se debe observar que estos pasos o ruta para planificar e implementar la evaluación contemplan un proceso de socialización de resultados y un plan de mejora.

Por consiguiente, el seguimiento y evaluación son dos procesos iterativos. El primero asegura el cumplimiento de lo programado y actuado, y el segundo evidencia la transformación e impacto del contexto. Ambos para poder reorientar, reprogramar y establecer nuevas metas y resultados.

Tal como se mencionó anteriormente para dar un adecuado seguimiento y evaluación de las políticas públicas es indispensable su alineación al Plan K'atun y las prioridades nacionales del desarrollo, ya que son los resultados, indicadores, metas y lineamientos de dichos instrumentos, las que permitirán realizar un adecuado balance de los resultados de desarrollo del país.

¿Qué elementos importantes se deben tomar en cuenta en la evaluación?

Para conocer variables importantes que acompañarán el proceso de evaluación describiremos a continuación qué es un indicador, meta y medio de verificación.

Un indicador es la expresión cualitativa o cuantitativa acerca de una determinada condición. Describe características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o relación entre variables (Coneval, 2010). Son medidas específicas que proporcionan información objetiva sobre el avance (o retroceso) en el cumplimiento de un objetivo.

El objetivo de un indicador es ser la herramienta útil para la planeación y la gestión en general pues permite: a) generar información útil para mejorar el proceso de toma de decisión; b) monitorear el cumplimiento de acuerdos y compromisos; c) cuantificar los cambios en una situación que se considera problemática; d) efectuar el seguimiento a los diferentes planes, programas y proyectos que permita tomar los correctivos oportunos y mejorar la eficiencia y eficacia del proceso en general.

Dentro de las características de un indicador, se puede utilizar el método SMART. Esta es una herramienta que permite definir lo siguiente: claridad; de forma específica; buscando que sean, medibles y alcanzables; así como que sean relevantes; y cuenten con una temporalidad para su cumplimiento.

Figura 23.
Características del indicador, método SMART



Fuente: Adaptado de Robert S. Rubin, y Paul J. Meyer (2003)

Existen tres tipos de indicadores a través de los cuales se puede dar seguimiento y evaluar una política pública: de proceso, de resultado y de impacto (ver cuadro 15).

Cuadro 15.
Tipos de indicadores

| Tipo de indicador | Descripción |
|-------------------------------|---|
| Indicadores de proceso | Se refieren al seguimiento de las actividades o programas con respecto a los recursos materiales, personal y/o presupuesto. Se utilizan para el seguimiento y ejecución de los procesos de transformación que se están llevando a cabo con el objeto de generar los bienes y/o servicios esperados. En este nivel, el seguimiento se concentra en verificar el avance de las metas. |
| Indicador de resultado | Se refiere a los efectos de la acción institucional, y permiten establecer el nivel de cumplimiento de la meta. La atención en este nivel se concentra en establecer los resultados esperados que se han producido de manera oportuna y con calidad para atender la demanda o carencia que dieron origen a la intervención y si se ha cumplido o no con esta finalidad. |
| Indicador de impacto | Se refiere a los cambios en la condición de vida de las personas en el largo plazo, así como los cambios positivos en el contexto. |

Fuente: CONADUR/SEGEPLAN (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*, págs. 359-361.

Una vez las instituciones implementan las políticas públicas, mediante sus instrumentos operativos (PEI, POM, POA, presupuesto), y según la cadena de resultados de la GpR, los insumos y procesos son necesarios para proveer los bienes y servicios. En este sentido, la GpR permite una respuesta apropiada a las principales demandas ciudadanas, y facilita medir de manera precisa y permanente los resultados. Esta medición utiliza indicadores que se organiza a través de la siguiente cadena de resultados. Ver figura 24.

Figura 24.
Cadena de resultados



Fuente: CONADUR/SEGEPLAN (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*, p. 361.

Dentro de esta cadena de resultados los indicadores se describen de la siguiente manera:

| Tipo de indicador | Dentro de la cadena de resultados | Descripción | Ejemplo |
|---------------------|-----------------------------------|---|---|
| De proceso | Insumo | Refleja el uso o consumos de recursos físicos, financieros y humanos utilizados en el proceso de producción de bienes y servicios. Generalmente se ubican en la esfera de control interno de las instituciones. | Porcentaje de personal de instituciones involucradas en la atención a la violencia sexual. |
| | Producto | Se refiere a los bienes y servicios generados por las instituciones. Se enfocan básicamente en aspectos como la capacidad de atención a la demanda o la provisión de bienes y servicios entregados a la población. Son las herramientas de evaluación presupuestaria, ya que pueden ser objeto de medición en el corto plazo. | Número de servicios de atención a la violencia sexual con enfoque diferenciado y de derechos humanos funcionando en el sector justicia. |
| De resultado | Efecto | Miden los cambios que, por efecto de la intervención, se han logrado en las condiciones de los beneficiarios directos o en el entorno en el cual los mismos se desenvuelven. | Número de personas adultas pertenecientes a poblaciones vulnerables en comparación al número de delitos de violencia sexual. |
| De impacto | Impacto | Refleja el ámbito de control de mayor nivel en donde se verifica el efecto y la pertinencia de las políticas públicas. Miden el grado de avance y la concreción de los objetivos estratégicos y consecuentemente, la solución del problema asociado. Puede ser de carácter sectorial e interinstitucional. | Porcentaje de mujeres entre 15 y 49 años víctimas de violencia sexual. |

Fuente: SEGEPLAN (2021)

Para construir un indicador se deben considerar las siguientes variables:

Cuadro 17.
Indicadores y sus variables

| Nombre del indicador | Unidad de medida | Frecuencia de medición | Línea de base | Metas | Serie histórica | Medios de verificación | Responsable |
|--|---|--|--|--|---|--|--|
| Debe ser claro y entendible en sí mismo. Explica lo que se desea medir con el indicador. Es recomendable que no supere un máximo de 10 palabras. | Determina la forma concreta en que se expresará el resultado de la medición (porcentaje, tasa, índice, número, unidad monetaria, otro). | Referencia la periodicidad con que se realiza la medición. | Corresponde al punto de partida de un indicador pues permite evaluarlo y darle seguimiento en el tiempo. Contar con una línea base es obligatorio para todo indicador. | Establece límites o niveles máximos de logro. Evalúa el nivel de desempleo esperado, por lo que permite realizar los ajustes necesarios. Es indispensable que, al establecer las metas, estas sean cuantificables y estén directamente relacionadas con el objetivo. | Es la tendencia histórica de un indicador. Si el indicador es nuevo debe ser objetivo a la hora de establecer a dónde se quiere llegar. | Son las fuentes de información que se utilizan para verificar el logro de los objetivos mediante el cálculo de los indicadores (informes oficiales, bases de datos de encuestas y/o censos, registros administrativos, etc.) | Es indispensable dejar claro quien se responsabiliza por el reporte de la información (producción, recolección, análisis y reporte). |

Fuente: SEGEPLAN (2021)

A continuación, algunos ejemplos para las distintas variables:

Cuadro 18.
Ejemplos de variables

| Variable | Ejemplo |
|--|---|
| Nombre del indicador | Número de niñas menores de 14 años embarazadas |
| Unidad de medida (porcentaje, tasa, índice, razón, número, unidad monetaria) | Porcentaje de mujeres de entre 15 y 49 años víctimas de violencia sexual |
| | Tasa de violencia contra las mujeres en 2020 |
| | Número de servicios de atención integral a la violencia sexual con enfoque diferenciado y de derechos humanos funcionando en el sector justicia (índice) |
| | Porcentaje de reducción de brecha de judicialización de casos vs. denuncias presentadas (razón) |
| | Número de personas adultas pertenecientes a poblaciones vulnerables en comparación con el número de delitos de violencia sexual |
| | El programa de «Bolsas de estudio» está dirigido a estudiantes de escasos recursos de nivel medio ciclo básico y diversificado en el sector público y por cooperativa. En el <i>Acuerdo Ministerial No. 474-2017</i> se acordó fijar la cantidad de Q150.00 mensuales (Q1, 350.00) por alumno anualmente (Informe política de desarrollo social y población, 2020). |
| Frecuencia de medición | Mensual, trimestral, semestral, anual, bienal, etc. |
| Línea de base | El 8.4% de mujeres de entre 15 y 49 años reporta haber sufrido violencia sexual en algún momento de su vida (año 2015). |
| Metas | Reducción de la violencia sexual en 2 puntos porcentuales luego de 5 años, y al finalizar el período de la política, respectivamente. |
| Serie histórica | La tendencia histórica que ha tenido el indicador. Si el indicador es nuevo debe ser objetivo a la hora de establecer a dónde se quiere llegar. |
| Medios de verificación | Reporte de casos de embarazos en menores de 14 años a nivel nacional a través de la información registrada en el SIGA |
| Responsable | Persona, unidad, dirección, etc., que se responsabiliza por el reporte de la información (producción, recolección, análisis y reporte). |

Fuente: SEGEPLAN (2021)

La descripción de los criterios es la siguiente:

La **eficacia** determina el grado en el que se alcanzan los objetivos de la política versus los productos. Sobre esto se debe preguntar: ¿las actividades previstas o implementadas conducen al logro de los resultados previstos?, ¿son estos suficientes para la consecución y plazos establecidos?, ¿existen factores externos que condicionen el alcance de los objetivos?

La **eficiencia** establece la relación que existe entre el objetivo y el resultado, e implica la implementación de la política. Sobre ello podemos preguntar: ¿cómo utilizó los medios disponibles?, ¿cómo se realizaron las actividades?, y, ¿se alcanzaron los resultados?

La **relevancia y la pertinencia**. La primera analiza si los objetivos establecidos son relevantes para la necesidad o problema identificado (problema, causas, efectos, población objetivo, contexto socioeconómico y externo); la segunda analiza si la solución identificada es la idónea para dar respuesta a la necesidad o problema identificado (marco legal, marco institucional, temporalidad, indicadores, resultados, metas). Las preguntas generadoras podrían ser: ¿la política o programa está alcanzando a la población objetivo?, ¿cómo percibe la población los impactos o efectos de la intervención?, ¿esta política o programa está cumpliendo con la norma legal establecida?

La **coherencia** examina el marco estratégico de la política (objetivos, ejes, metas, resultados, actividades, insumos) con los planes, programas, proyectos o normativas que implementan la política. Es necesario revisar si existe racionalidad, claridad y coherencia en el diseño de la política.

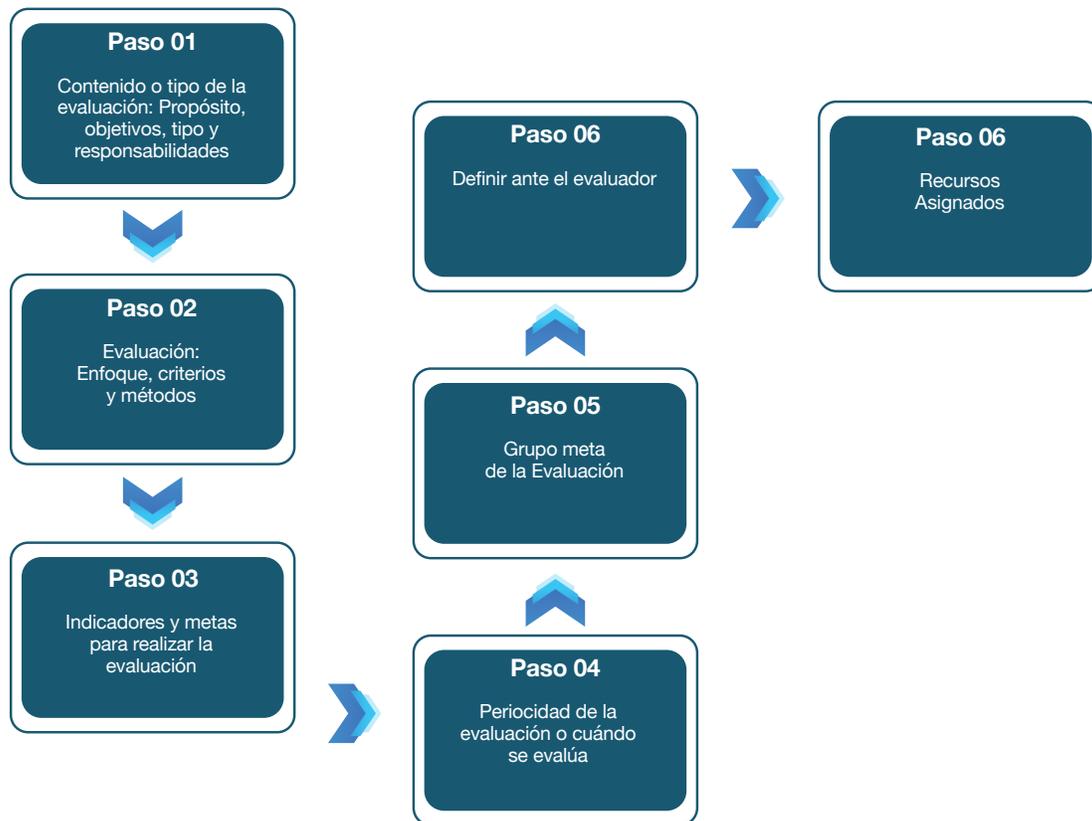
La **cobertura** permite mejorar la prestación de bienes y servicios de los municipios priorizados en la política pública.

Los criterios antes mencionados permiten definir el alcance de la evaluación, si esta es en la fase de identificación del problema, identificación de soluciones, implementación e impacto.

Paso 3. Plan de evaluación de la política en formulación

El plan de evaluación debe ser establecido dentro de la estructura del documento de política pública, para lo cual es necesario referirse a los pasos (ver diagrama 4) que ayudarán a definirlo .

Diagrama 4.
Pasos para realizar el plan de evaluación



Fuente: SEGEPLAN (2021). Dirección de Políticas Públicas. Con base en datos de la Guía de evaluación de políticas públicas, SEGEPLAN, 2017.

a) Contenido o tipo de la evaluación

Respecto al contenido, o tipo de evaluación, corresponde identificar si la evaluación será conceptual o de diseño, de implementación, o de resultado e impacto.

- **Evaluación conceptual o de diseño**

En esta etapa se realiza un análisis de las necesidades o problemas públicos así como de la población objetivo de la política pública. También se formulan los objetivos (sencillos, medibles, alcanzables, claros y verificables); se analiza la correspondencia entre estos y la alternativa de solución identificada, tanto dentro del marco de la política; y la coherencia con otras políticas y programas.

- **Evaluación de la implementación de la política**

En esta etapa se realiza un análisis y evaluación de la implementación de la política pública. Se realiza a través de sus instrumentos (planes, programas y proyectos). Es el análisis de los instrumentos del marco estratégico, contempla: lo ejecutado versus lo programado; el cumplimiento de objetivos versus lo planificado; y los recursos y capacidad de gestión. Previo a la evaluación de la implementación se realiza el monitoreo. Consiste en recoger, de manera sistémica, los datos e información sobre la implementación, y aporta a la evaluación intermedia o de implementación.

- **Evaluación de los resultados, impactos, efectos y cambios**

Se evalúan los resultados de impacto, efecto y cambios de la política pública generados a través de sus programas y proyectos. Se evalúa el cumplimiento de los objetivos establecidos (eficacia), cuál ha sido el costo (eficiencia), la temporalidad y los efectos sobre los beneficiarios del programa.

» **Evaluación de resultados:** Analiza los objetivos y los efectos sobre los beneficiarios de la política o programa.

» **Evaluación de impacto:** Analiza los efectos o cambios generados por la intervención de la política pública en la población objetivo y a nivel general.

b) Identificar qué se va a evaluar

- Contar con una línea de base para poder hacer comparaciones e identificar avances.
- La población objetivo, la cual debe estar identificada en el documento de la política pública.
- Los responsables de implementar las líneas de acción de la política.
- Las líneas de acción a ser evaluadas.

c) Criterios e indicadores para la evaluación

Con base en los criterios referidos (relevancia, pertinencia, eficiencia, eficacia, coherencia y cobertura), definir aquellos que serán utilizados para la evaluación.

d) Periodicidad de la evaluación

Establecer cada cuánto se elaborará informes de evaluación, tanto para la fase de implementación, como para medir los resultados e impactos.

e) Grupo meta de la evaluación

Establecer cuál será el grupo meta al que va dirigida la evaluación, si es para los tomadores de decisión, para los implementadores, si es para el proceso de gestión, o para la población en general.

f) Definir quién evalúa

Una vez definidos los pasos anteriores, se podrá definir si se trata de una evaluación interna, externa o mixta. En este caso, se establecerá si la evaluación la realizarán evaluadores externos, o si se tratará de una evaluación mixta con personal institucional y evaluadores externos, o si más bien será una evaluación interna.

g) Recursos asignados

Dejar delimitado si se cuenta con personal responsable de dar seguimiento, monitorear y evaluar la política pública, y si se cuenta con recursos para este fin.

Herramientas para el seguimiento y evaluación

En este apartado se sugieren dos herramientas que permitirán dar seguimiento y evaluar la política y sus instrumentos de implementación (planes, programas y proyectos). Estas herramientas guardan una estrecha vinculación con la matriz de plan de acción presentada anteriormente en este documento.

La primera herramienta es la matriz de seguimiento y evaluación de política pública, que se orienta a identificar el contenido de la evaluación, sea esta de diseño, implementación o de impacto; además, se cuenta con los indicadores, sean estos de impacto, eficiencia, eficacia o implementación. Se requiere partir de una línea de base que permita saber contra qué se realizará la evaluación; tomar en cuenta el método a utilizar para realizar la evaluación (cuantitativa, cualitativa o mixta), y establecer los medios, herramientas y técnicas para la recopilación de datos e información.

Cuadro 19.
**Elementos a considerar para la implementación del seguimiento
y evaluación de políticas públicas**

| <p align="center">Jerarquía de objetivos ¿Cuál será el contenido o tipo de la evaluación?</p> <p align="center">Ex ante Durante o concurrente Ex post</p> | <p align="center">Indicador ¿Qué criterios se utilizarán para la evaluación?</p> <p align="center">(Pertinencia, relevancia, eficiencia, eficacia, coherencia, cobertura)</p> | <p align="center">Línea de base ¿Qué se va a evaluar?</p> | <p align="center">Meta ¿Qué metodología se utilizará para la evaluación?</p> <p align="center">Cuantitativa Cualitativa Mixta</p> | <p align="center">Medio de verificación ¿Cuáles son los medios a partir de los cuales se recopilará los datos y la información?</p> <p align="center">Información primaria Información secundaria Otra</p> |
|---|---|---|---|--|
| <p>Objetivo general</p> <p>Resultado a largo plazo cuyo logro se prevé a través de intervenciones</p> <p>¿Qué se quiere lograr?</p> | <p>Son el medio que permite medir el grado del logro de los objetivos, con los cuales se define el alcance del proyecto y se mide el logro en cada una de sus etapas.</p> | <p>Primera medición con datos cuantitativos que permitan hacer comparaciones e identificar avances.</p> | <p>Dato cuantitativo que muestra el avance del indicador de impacto.</p> | <p>Información o evidencia.</p> <p>¿Quién y cómo se recolectará?</p> <p>y ¿con qué frecuencia?</p> |
| <p>Objetivo específico</p> <p>Medio necesario para alcanzar el objetivo general y el efecto deseado</p> | <p>¿Cómo se miden los cambios?</p> | | <p>Dato cuantitativo que muestra el avance del resultado.</p> | |
| <p>Ejes o programas</p> <p>Áreas priorizadas de intervención</p> | | | <p>Dato cuantitativo y temporal que muestre el avance del producto.</p> | |
| <p>Líneas de acción</p> <p>Líneas estratégicas que deben llevarse a cabo para lograr la intervención</p> | | | <p>Dato cuantitativo y temporal que muestre el avance de las acciones.</p> | |

Fuente: Dirección de Monitoreo y Evaluación, SEGEPLAN (2017), con base en información de Cepal (2015) y Osuna y Márquez (s/f)

El cuadro anterior presenta las variables denominadas «bisagra», que permitirían un adecuado seguimiento y evaluación de la política pública. Estos elementos son: objetivo general, objetivos específicos, ejes y lineamientos. A continuación, se presenta ejemplos del uso de la matriz:

| Ejemplo de indicador de impacto (Cepal, 2015): | |
|--|--|
| Objetivo de impacto: | Bajar el desempleo de la PEA rural juvenil en 10 puntos porcentuales |
| Indicador de impacto: | Puntos de disminución en la tasa de subempleo |
| Medio de verificación: | Estadística nacional |
| Ejemplo de indicador de producto (Cepal, 2015): | |
| Objetivo de producto: | Alumnos de escasos recursos becados |
| Indicador de producto: | Cantidad de alumnos becados |
| Medio de verificación: | Informe de terreno |

La segunda matriz presenta el seguimiento al plan de acción de las políticas públicas y debe partir del marco estratégico de la política y del plan de acción establecido en la fase de implementación. Este permite identificar los avances hacia el logro de objetivos y metas, la temporalidad y quiénes son los responsables de las acciones de política. Este seguimiento debe realizarse de manera participativa entre el personal técnico y el político de la institución rectora y los corresponsables de la implementación de la política.

Cuadro 20.
Seguimiento del plan de acción de la política pública

| Objetivo (s) de la política | Resultado | Indicador | Meta | Tiempo o calendario de frecuencia | Responsable | Medio de verificación o evidencia | Nivel de avance | Recursos | Riesgos |
|--|---|---------------------------------------|----------------------------------|--|--|-------------------------------------|---|---------------------------------------|---------|
| Se deberá colocar el objetivo y meta de la política. | Resultados esperados alineados con el Plan K'atun | Establecer el indicador del resultado | Establecer la meta del indicador | Incluir en detalle la frecuencia y el tiempo | ¿Qué entidad y persona son responsables? Además, si participan otros actores en la recopilación de la información. | Establecer el medio de verificación | Establecer el nivel de avance y evidencia | Recursos necesarios y/o comprometidos | |

Lineamientos para el seguimiento y evaluación en la fase de implementación de la política

El seguimiento y evaluación institucional forman parte del proceso de planificación estratégica y operativa. Es decir, contemplan el proceso, los pasos, las herramientas, la implementación y el plan de mejora. Existen algunos lineamientos a observar:

1. Los hallazgos de la evaluación deben incluirse en un plan de mejora para lograr implementar los correctivos necesarios y supervisar el avance de los resultados.
2. El marco de seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas comprende tres elementos: a) componente explicativo; b) marco de resultados; c) matriz de seguimiento y evaluación.
 - a. Componente explicativo. Describe cómo se emprenderá el seguimiento y la evaluación, así como las responsabilidades asignadas a diferentes individuos e instituciones. La descripción también debe reflejar los planes que puede haber para fortalecer las capacidades de seguimiento, las capacidades de seguimiento y evaluación existentes, así como la manera como se fortalecerán los recursos humanos, financieros y materiales para realizar la implementación del plan.
 - b. Marco de resultados. El marco debería ser preparado en la fase de planificación.
 - c. Matrices de planificación para el seguimiento y la evaluación. Son estratégicas y consolidan la información necesaria para el seguimiento y la evaluación para una consulta fácil. A continuación, se sugieren unos modelos, los cuales se podrán ajustar según lo requiera el proceso de seguimiento y evaluación que se llevará a cabo.
3. Establecer un cronograma de evaluación donde se establezca la fecha, el indicador a evaluar, cuándo se realizará la evaluación, cuál será la fecha límite y las observaciones del proceso.
4. Incluir los recursos financieros necesarios para la evaluación, los cuales deben contemplarse en el presupuesto de las intervenciones públicas.
5. Tomar en consideración, al planificar los recursos, la duración y alcance de la evaluación.
6. Considerar el personal que estará dedicado a la tarea de seguimiento y evaluación, de manera que cuente con la experiencia y la capacidad técnica necesarias.

¿Quién brinda asesoría técnica en la formulación de las políticas?

Con base en el artículo 16, inciso 6 de su ROI, SEGEPLAN desempeña el rol de «asesorar de manera técnica y especializada a cada ente rector en el proceso de formulación de políticas públicas para el desarrollo en el marco de Plan Nacional de Desarrollo K’atun –PND–».

En seguimiento a lo anterior, la Dirección de Políticas Públicas de SEGEPLAN es la encargada de asesorar técnicamente a la institucionalidad pública en la formulación y actualización de las políticas públicas, con el objeto de articularlas a la visión de largo plazo del Plan K’atun y las PND. De ese modo, el rol de SEGEPLAN es brindar asesoría técnico metodológica a la institucionalidad pública en cada una de las etapas o fases del ciclo de la política pública, ya sea formulación o actualización.

Pasos para preparar la Asesoría técnica

Preparación de la asesoría técnica

Previo a solicitar la asesoría técnica especializada, cada institución debe atender el flujograma para determinar la pertinencia de una política pública (ver diagrama 1), el cual orienta a la institución en cinco aspectos importantes:

- ¿El tema es de interés nacional?
- ¿Ha sido ratificado como prioridad nacional?
- ¿Tiene congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032 y las Prioridades Nacionales de Desarrollo (PND)?
- ¿Cuenta el ministerio rector con un equipo multidisciplinario con conocimientos sobre el tema y el contexto para formular la política pública?

Los siguientes pasos deben llevarse a cabo para solicitar la asesoría técnica especializada a SEGEPLAN, con miras a iniciar un proceso de formulación y/o actualización de una política pública.

Paso 1: Solicitud oficial del ente rector

El ente rector deberá enviar un oficio a SEGEPLAN, firmado por la máxima autoridad, en el cual solicite formalmente dicha asesoría, indicando fecha de inicio y quiénes serán el o los técnicos delegados a nivel político y técnico que acompañarán de manera permanente el proceso, con sus datos de ubicación y contacto. Deberá adjuntar la siguiente ficha y un narrativo de ella en el que se identifique el problema público, se describa la justificación e incluya un estado de situación de dicho problema (dos páginas máximo):

Ficha 1. Principales ideas

| FICHA TÉCNICA INICIAL PARA LA SOLICITUD DE ASESORÍA TÉCNICA | | | |
|--|--|-----------|------------------------------|
| | | | Fecha de la solicitud |
| 1. | Nombre de la propuesta de política pública: | | |
| 2. | Entidad que lo solicita: | | |
| 3. | Nombre / Cargo del responsable institucional: | | |
| 4. | Enlace técnico designado: | | |
| 5. | Dirección: | Teléfono: | |
| 6. | Breve descripción del problema público ¹ : (En 10 líneas indicar brevemente el problema público que atenderá la política ¿Es un tema de interés nacional y por qué?. ¿Qué sector lo atenderá?; cuales son sus variables causales, su ubicación, población objetivo; en que porcentaje se encuentra; que marco normativo y político lo sustenta) | | |

| Elementos mínimos que debe contener la propuesta de política pública | Si | No | Observaciones |
|--|----|----|---|
| El problema ha sido reconocido por la institucionalidad pública | | | Indicar si está la agenda de la institucionalidad pública |
| Está definido el sector que atenderá el tema | | | Indicar el sector que atenderá el tema: social, económico, ambiental, político institucional |
| Tiene ente rector ² | | | Describir el marco legal que sustenta la rectoría de la propuesta de política |
| Otros actores identificados | | | Indicar si se tiene análisis de los actores que participarán en la formulación de la política |
| Cuenta con un marco normativo y político | | | Describe el principal marco legal y político que sustenta la propuesta de política |
| El problema público ha sido validado | | | Actores que lo han validado |
| Cuenta con una línea de base o porcentaje de donde se encuentra la problemática | | | Explicar |
| Se hizo el análisis de la población objetivo | | | Indicar quien será el beneficiario de la política |
| Se ha priorizado y focalizado la ubicación del problema | | | Indicar donde se encuentra ubicado el problema |
| ¿En caso no se ha respondido alguna de las variables anteriores, indicar si es un tema institucional o de coyuntura? | | | Explicar |

1. Características de un problema público: carencias objetivas de la sociedad: reconocimiento social del mismo; las autoridades legítimas lo reconocen como tal; responde a marcos normativos y políticos nacionales.

2. Según la Ley 114-97:

- Artículo 23: Rectoría Sectorial indica que: Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los ramos de cada Ministerio forman parte del sector o los sectores correspondientes y están obligadas a coordinar con el rector sectorial.
- Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley.

Fuente: SEGEPLAN (2021)

Paso 2: Respuesta de SEGEPLAN

SEGEPLAN enviará nota de acuse de recibido, en la cual designará el equipo técnico que considere de acuerdo con la temática propuesta, y convocará a una reunión de acercamiento para presentar los aspectos generales de una política pública y el marco estratégico de país.

Paso 3: Primera reunión con el ente rector

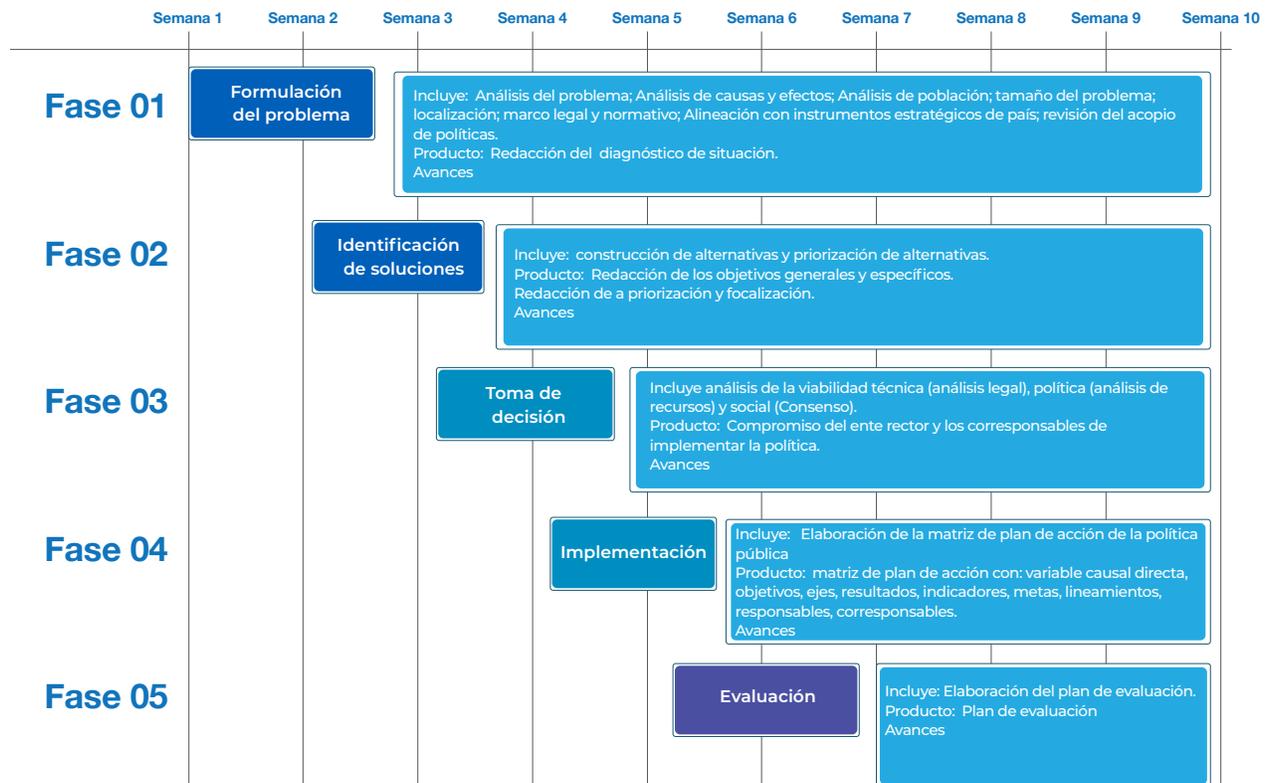
Se convocará al ente rector a la primera reunión, cuyos propósitos serán conocer los aspectos generales de una política pública y el marco estratégico de país, y establecer los siguientes pasos del proceso. Con respecto a los aspectos generales de una política pública, se introduce la Guía para la formulación de políticas públicas y se revisa el ciclo de formulación y el proceso metodológico.

Con relación al marco de país, se da a conocer el proceso de alineación con el Plan K'atun y las PND que debe llevar la formulación de la política pública, en el marco del Sistema Nacional de Planificación y el enfoque de GpR.

Paso 4: Establecimiento de un cronograma conjunto

Para planificar la asesoría técnica, es necesario elaborar un cronograma de seguimiento basado en el ciclo de formulación de una política pública, el cual será elaborado por el ente rector, en consenso con SEGEPLAN. El cronograma en mención seguirá el modelo siguiente:

Figura 25.
Cronograma



Fuente: SEGEPLAN (2021)

Paso 5: Uso de la Guía para la formulación de políticas públicas y opinión técnica de SEGEPLAN

La versión actualizada de la referida guía se concibe como un instrumento orientador para el proceso de asesoría técnica especializada, y sirve tanto a SEGEPLAN como al resto de instituciones públicas. Por ello, se sugiere elaborar o actualizar la política pública utilizando el instrumento antes mencionado, ya que establece los lineamientos técnicos, políticos y de rendición de cuentas que necesita un documento de política pública.

¿Cómo se estructura el documento final de política pública para su posterior presentación a SEGEPLAN?

Tras haber atendido todos los pasos metodológicos para la formulación de la política pública descritos en los apartados anteriores, se procederá a la presentación del documento final. Para ello, se sugiere utilizar el siguiente formato, que puede ajustarse a las necesidades de cada política o sector que la impulsa. Es recomendable emplear tablas, diagramas, gráficos, cuadros y recuadros que permitan presentar la información de manera resumida. Esta debe ser relevante y sustantiva para explicar el objeto de abordaje de la política pública. Es preciso resaltar que, para el análisis que se lleva a cabo durante el proceso de formulación de la política se genera gran cantidad de información, la cual debe organizarse sistemáticamente; sin embargo, solo deberá incluir aquella que dé sustento y visión estratégica a la formulación de la política pública.

A continuación, los elementos mínimos que debería contener el informe final de la política pública:

| Contenido principal | Descripción | Fases / pasos que se vinculan |
|-----------------------------|--|-----------------------------------|
| Carátula | Debe contener el título de la política, especificando el tema, área geográfica de influencia, quién la presenta (ente rector/sector/municipalidad/etc.), período que comprende su vigencia. Fecha de aprobación. | Fase: Identificación del problema |
| Tabla de contenido o índice | Presenta el contenido del documento de política pública. | |
| Siglas y acrónimos | Listar las siglas y acrónimos usados a lo largo del documento. | |
| Introducción | Presentar de manera breve los antecedentes que originan o promueven la actualización de la política, contextualizándola con el marco legal y de políticas públicas del país y destacando su vinculación con el PND. En esta sección deben incluirse, a manera de síntesis analítica, datos duros o cuantitativos que destaquen la importancia del problema y tema a abordar según el modelo elegido para analizarlo. Debe incluirse información disponible, cifras relacionadas con el problema a abordar en la política, desagregada según sexo, edad, etnia, pueblos, territorio, como mínimo. Describir brevemente el objetivo general y el o los objetivos específicos. También debe incluir el órgano o instancia colegiada que presenta la política pública e indicar cómo se estructura el documento (1 página y media; renglón y medio). | Todas las fases del ciclo |

| Contenido principal | Descripción | Fases / pasos que se vinculan |
|---------------------------|---|---|
| Marco jurídico y político | Describir el marco jurídico y político que el país y el sector tienen para fundamentar la formulación de la política de esa naturaleza. Debe incluir el marco legal del ente rector y de los corresponsables de la implementación de la política (2 páginas; renglón y medio). | Fase: Identificación del problema |
| Justificación | Esta debe indicar claramente por qué el problema se considera de naturaleza pública y por qué se propone su abordaje a través de la formulación de una política pública. Debe indicar la magnitud del problema y los beneficios que puede tener la población afectada al abordarlo a través de una política pública, así como su contribución para la población y su desarrollo integral y sostenible (1.5 páginas; renglón y medio). | Fase: Identificación del problema Fase: Identificación de soluciones Fase: Toma de Decisión |
| Análisis de situación | Describe y analiza el problema central, sus causas, efectos y los principales medios de verificación (incluir los principales indicadores o variables que hacen relevante el tema o problema en cuestión). Se sugiere utilizar gráficas, cuadros, mapas, esquemas, recuadros, o cualquier otro medio gráfico para presentar la información estadística relacionada con los indicadores de interés y relevantes al tema/problema que se aborda. Especial énfasis debe darse a la desagregación sobre cómo el problema afecta a hombres y mujeres, las diferentes etnias o pueblos, las personas con discapacidad, los adultos y adultas mayores, población migrante, población de la diversidad sexual y de género, ya que estos son grupos tradicionalmente excluidos en el enfoque de las políticas públicas. Solo debe incluir aquella información estadística o contextual vinculada con el tema a abordar como parte de la política pública que se formula. Este inciso se elabora de manera participativa con todos los actores identificados relevantes para la temática. | Fase: Identificación del problema |
| Marco estratégico | | |
| Objetivo general | Los objetivos deben colocarse en un orden jerárquico y lógico: generales y específicos. El objetivo general solamente puede ser uno; este representa la respuesta al problema planteado y contiene el cambio esperado. Los objetivos deben colocarse en un orden jerárquico y lógico: generales y específicos. | Fase: Toma de decisión e implementación |
| Objetivos específicos | Se sugieren no más de tres, ya que deben ser monitoreables. Su redacción debe dejar claro cómo se atenderá el problema, su temporalidad, que su medición sea factible, y debe contener líneas estratégicas, así como estar en congruencia con las intervenciones/actividades/acciones que darán vida a su implementación a través de los planes operativos de los sectores responsables de hacerlo. Deberán estar en sintonía con los indicadores que a nivel estratégico u operativo se hayan definido para su medición (1.5 páginas; renglón y medio). | Fase: Toma de decisión e implementación |

| Contenido principal | Descripción | Fases / pasos que se vinculan |
|---------------------|---|---|
| Ejes | <p>Los ejes temáticos deben contar con conceptos claramente definidos para saber qué aspectos serán cubiertos en cada uno de ellos y cómo las acciones de uno pueden complementarse con las de otro u otros. Los ejes o grandes temas de política deben tener una coherencia lógica entre sí, y se plantean para resolver el problema o tema de interés público. Ejemplo: pobreza, salud, desarrollo sostenible, etc. (1.5 páginas; renglón y medio).</p> | Fase: Toma de decisión |
| Resultados | <p>Los resultados son los cambios deseables en las condiciones o características de un grupo poblacional, en una magnitud y período específicos; es decir, deben ser verificables y medibles. Estos serán definidos a partir de los caminos causales críticos determinados en el análisis de situación o diagnóstico. En el caso de una política pública, los resultados son los cambios que se generan a partir del abordaje del problema o tema de interés público, que se traduce en bienestar y desarrollo para la población afectada; en este sentido, es importante explicitar los cambios /beneficiarios/oportunidades que se lograrán mediante el abordaje de poblaciones específicas derivadas del análisis de causalidad. Especial énfasis deberá hacerse en los cambios en mujeres, niñez, jóvenes, adultos(as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población de la diversidad sexual y de género, población migrante.</p> <p>Para el caso del nivel municipal, los resultados deben contribuir con lo planteado en los planes municipales departamentales y nacionales, y con las prioridades establecidas en el país (máximo depende de la forma de presentación y el número de resultados).</p> | Fase: Toma de decisión e implementación |
| Lineamientos | <p>Para cada objetivo específico identificado se deberá incluir el o los lineamientos estratégicos a través de los cuales se desarrollará cada objetivo. Una línea de acción o lineamiento estratégico se refiere a categorías de intervención/acción que marcan de manera estratégica la ruta sobre la cual deberá trabajarse para el abordaje de un tema o problema (máximo de páginas dependerá del número de lineamientos estratégicos).</p> <p>Los lineamientos estratégicos o líneas de acción que se definan para la política deben estar en sintonía con los lineamientos contenidos en la política nacional de desarrollo y en los cinco ejes de el Plan Nacional de Desarrollo K'atún: nuestra Guatemala 2032. La temporalidad de los lineamientos que defina la política que se formula deberá considerar el corto (5 años), mediano (10 años) y largo plazo (20 años), definidos en la política nacional de desarrollo. Para este proceso de alineación, se sugiere utilizar la Guía de alineación de las políticas públicas con la política nacional de desarrollo.</p> | <p>Fase: Toma de decisión e implementación</p> <p>Anexo. Alineación de la política pública con el Plan Nacional de Desarrollo</p> |

| Contenido principal | Descripción | Fases / pasos que se vinculan |
|--|---|--------------------------------|
| <i>Marco de seguimiento y evaluación</i> | | |
| Seguimiento y evaluación | Se debe incluir en este apartado, de una manera específica, cómo se ha concebido el seguimiento y evaluación de la política. El rol de la evaluación recae en el ente rector de esta. Dentro del contenido de la política se puede hacer una evaluación del diseño, de la implementación y de los impactos o cambios en la población objetivo y el territorio. En este sentido, en el documento de política debe quedar establecido un plan de evaluación. | Fase: Seguimiento y evaluación |
| Plan de acción | | |
| Matriz de plan de acción | Incluir una matriz de plan de acción que incluya las variables causales identificadas, el o los objetivos específicos por variable; ejes; resultados; indicadores; metas; lineamientos; responsable y corresponsables de la implementación de los ejes; mecanismo de coordinación; presupuesto. | |
| Anexos | Incluya en esta sección cualquier información documental que apoye todo el proceso de formulación de la política, especialmente en lo que respecta a metodologías de análisis o resultados e información que ayuden a tener mayor detalle sobre algunos elementos que no se incluyeron en las secciones anteriores, pero que puedan brindar una mayor claridad a las personas interesadas o servidores públicos responsables de formular la política, para entender de mejor manera la naturaleza pública del problema que se aborda. Es importante tomar en cuenta que, si alguno de los contenidos de esta sección apoyó aspectos específicos del cuerpo del documento de la política, es adecuado hacer una referencia a esta sección en cada capítulo o sección específica. Debe tratarse de información relevante y no densa para evitar que se convierta en un documento muy extenso. | |
| Referencias bibliográficas | Incluya una lista de la bibliografía consultada para todo el proceso de formulación del documento de la política. Utilice el formato clásico donde se presentan los documentos, según autor o autores, en orden alfabético creciente. | |

¿Cuál es el proceso para la aprobación de una política pública?

Para la aprobación de políticas públicas es importante considerar dos pasos clave:

Opinión técnica de SEGEPLAN

Además de la aprobación de SEGEPLAN fundamentada en la asesoría brindada durante todo el proceso, también debe contarse con una opinión final. Para la opinión técnica se revisarán aspectos de estructura, velando porque el análisis estratégico tenga vinculación con el plan y las prioridades nacionales. En cuanto al contenido del documento, se aclara que es la institución rectora la responsable de este, por su pericia en el tema al respecto de los elementos sustantivos relacionados con el contexto social, político, histórico, económico y cultural, y la coherencia entre las fases.

Cuadro 21.
Aspectos relevantes para emitir opinión técnica

| Ciclo de la política pública | Aspectos para emitir opinión técnica de parte de SEGEPLAN |
|-------------------------------------|---|
| Identificación del problema público | <ul style="list-style-type: none"> Evidencia de la identificación del problema público y su proceso participativo Análisis de situación: Población objetivo y sus características socioculturales, políticas, económicas. Localización micro y macro del problema. Línea de base: Tamaño y magnitud del problema. Análisis de contexto: Marco legal, análisis institucional y programático; análisis del acopio de política pública; análisis del PND. |
| Identificación de soluciones | <ul style="list-style-type: none"> Alternativas de solución Priorización de las alternativas Priorización territorial |
| Toma de decisión | <ul style="list-style-type: none"> Análisis de la viabilidad técnica, política y social, lo cual incluye los recursos legales y normativos; recursos humanos; recursos financieros; recursos institucionales; recursos físicos. Acuerdos y consensos. Elaboración del marco estratégico de la política pública (objetivo general y objetivos específicos; resultados, ejes, líneas de acción). |
| Implementación | <ul style="list-style-type: none"> Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo K'atún: nuestra Guatemala 2032 Incorporación de las líneas de acción de la política al Sistema Nacional de Planificación Plan de acción, coordinación y articulación con el ente responsable y corresponsable de la política pública |
| Evaluación | <ul style="list-style-type: none"> Plan de seguimiento y evaluación de la política. |

Fuente: SEGEPLAN (2021)

Presentación de expediente a la Secretaría General de la Presidencia

La conformación del expediente para la aprobación de una política pública se realiza al finalizar su formulación y luego de evaluar la pertinencia de elaborar un acuerdo gubernativo. Para la elaboración de dicho acuerdo es necesario verificar la rectoría de la política pública.

La Secretaría General de la Presidencia es la responsable de gestionar la firma de los proyectos de acuerdo gubernativo. En el reglamento interno de esta institución, artículo 19, incisos d y e, se resumen las funciones de la Dirección Ejecutiva de Administración, en cuya responsabilidad recae «ordenar y controlar el proceso de notificación de acuerdos o actos administrativos que a través de la Secretaría General (SGP) deban realizarse; y gestionar la firma de proyectos de Acuerdos Gubernativos cuando corresponda» (Acuerdo Gubernativo No. 354-2010).

Como parte de este proceso, se debe contemplar lo establecido en la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto No. 114-97), en cuyo artículo 17, referido al Consejo de Ministros, se establece que entre sus funciones se encuentran discutir y consultar al presidente de la República de Guatemala su parecer sobre las políticas, planes y programas de gobierno. En esa misma ley, en el artículo 23, se indica que los ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de las carteras a su cargo.

También debe observarse lo contenido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002), artículo 6, incisos e «formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo, para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.

Los criterios a observar, previo a la conformación del expediente, son:

- a. Verificar si es necesario y viable un acuerdo gubernativo para la política pública.
- b. Contar con la opinión técnica de SEGEPLAN al respecto del documento de política pública.
- c. Verificar el marco legal y normativo del ente rector de la política pública.
- d. Revisar el fundamento legal para la aprobación de una política pública.

Los pasos para la conformación del expediente, según la Secretaría General de la Presidencia, son:

Paso 1. Verificar la competencia legal del ente rector

Las diferentes entidades que conforman el Organismo Ejecutivo que tengan competencia legal pueden formular una política pública (nacional) y deben trasladarla al ministerio responsable del ramo, para que a través de esa dependencia se forme el expediente con los documentos de respaldo. Dicho expediente debe incluir el proyecto de acuerdo gubernativo y remitirse a la Secretaría General de la Presidencia, para que el presidente de la República, en Consejo de Ministros, lo apruebe.

Paso 2. Conformar el expediente

- a) El documento que contiene la política nacional que se desea aprobar.
- b) Dictamen jurídico favorable de la entidad que propone la política y de cada uno de los ministerios que tengan competencia con la materia de la política a aprobar, en forma separada o conjunta.
- c) El dictamen jurídico que se emita para el efecto debe contener el visto bueno de la Procuraduría General de la Nación.
- d) Exposición de motivos.
- e) Proyecto de acuerdo gubernativo que aprueba la política, impreso en papel membretado del ministerio competente a ser firmado por el presidente de la República en Consejo de Ministros.
- f) Copia digital del proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos.
- g) El expediente debe remitirse con providencia, debidamente foliado.

Paso 3. Revisar el fundamento legal para la aprobación de una política pública

- a) El artículo que tenga relación con la política nacional y el artículo 183, literal «e», de la Constitución Política de la República de Guatemala;
- b) los artículos 2, 17, 23, 27 y el artículo que corresponda al ministerio que propone la aprobación de la política nacional, de la Ley del Organismo Ejecutivo; y,
- c) cualquier otra ley o acuerdo que tenga relación con la política nacional a aprobarse.

Paso 4. Enviar el expediente a la Secretaría General de la Presidencia

Una vez recibido el expediente, la Asesoría Jurídica y Cuerpo Consultivo proceden a la revisión del expediente. Llenados los requisitos, se emite el dictamen favorable correspondiente.

Paso 5. Aprobar el acuerdo gubernativo y publicación

Con el dictamen, el expediente se traslada al subsecretario general para que instruya la obtención de la firma del presidente de la República y el refrendo de los ministros de Estado del proyecto de acuerdo gubernativo. Una vez aprobado y firmados, se procede a realizar la publicación correspondiente en el Diario Oficial para su validez y vigencia.



SEGEPLAN



www.segeplan.gob.gt

ISBN: 978-9929-692-56-5



9 789929 692565