



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

SECRETARÍA DE
PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN
DE LA PRESIDENCIA

MARCO NORMATIVO, CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE GUATEMALA

Guatemala, 2022

<p>338.9 S454 22 SNP</p>	<p>Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Subsecretaría de Análisis Estratégico del Desarrollo. Dirección de Gestión Pública del Desarrollo. MARCO NORMATIVO, CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE GUATEMALA. Guatemala : SEGEPLAN, 2022.</p> <p>92 p. : il. ; 28 cm. (Referencias, Siglas y Acrónimos, Anexos)</p> <p>ISBN: 978-9929-692-54-1</p> <p>1. Planificación del desarrollo - Guatemala 2. Sistema Nacional de Planificación - SNP. 3. Planificación – Antecedentes 4. SNP – Ciclos : Políticas Públicas – Planificación del desarrollo - Programación – Inversión Pública - Cooperación para el desarrollo – Presupuesto -Seguimiento y Evaluación 5. SNP - Plan K'atun - Agenda 2030 – PND – MED 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

Manuel Augusto Alonzo Araujo
Subsecretario de Análisis Estratégico del Desarrollo

Equipo coordinador técnico

Ramona Aracely De León Rodas
Directora de Gestión Pública del Desarrollo

Irma Yajaira Orozco Fuentes
Especialista en el Sistema Nacional de Planificación

Equipo de apoyo temático

Subsecretaria de Análisis Estratégico del Desarrollo
Dirección de Gestión Pública del Desarrollo
Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo

Subsecretaria de Planificación y Programación del Desarrollo
Dirección de Planificación Sectorial, Dirección de Planificación Territorial
.Dirección de Programación Sectorial y Territorial, Dirección de Políticas Públicas

Subsecretaria de Inversión del Desarrollo
Dirección de Inversión del Desarrollo

Subsecretaria de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo
.Dirección de Gestión, Negociación y Contratación de Cooperación para el Desarrollo

Equipo de apoyo

Dirección de Comunicación Social
Diseño y Diagramación
Alberto Andrade

Índice

Presentación	8
Resumen ejecutivo	10
1. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN	12
1.1. Teoría de la planificación y sus enfoques teóricos conceptuales	12
1.2. Hitos históricos de la planificación en el contexto internacional	14
1.3. Hitos históricos de la planificación en el contexto nacional	17
1.3.1. Conducción del Sistema Nacional de Planificación con base en el enfoque de procesos.....	23
1.31.1 Macroprocesos institucionales de SEGEPLAN.....	23
2. MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN	25
2.1. Fundamentación legal	25
2.1.1. Marco jurídico.....	26
2.1.1.1 Ley superior.....	26
2.1.1.2. Leyes ordinarias	27
2.1.1.3. Normativa	31
2.1.1.4. Reglamentos	32
2.1.1.5. Códigos	33
2.1.2. Marco político.....	34
2.1.2.1. Compromisos nacionales.....	34
2.1.2.2 Compromisos internacionales.....	37
2.1.2.2.1. Prioridades nacionales de desarrollo	38
3. MARCO CONCEPTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN	40
3.1. Fundamentación conceptual	40
3.1.1. ¿Qué es el Sistema Nacional de Planificación?	41
3.1.2. Actores	43
3.1.3. Principios.....	44
3.1.4. Enfoques	46
3.1.5. Ciclos.....	47

3.1.5.1 Ciclo de políticas públicas	48
3.1.5.2 Ciclo de planificación del desarrollo	50
3.1.5.3 Ciclo de programación	54
3.1.5.4 Ciclo de inversión pública	55
3.1.5.5 Ciclo de cooperación para el desarrollo.....	57
3.1.5.6 Ciclo de presupuesto	59
3.1.5.7 Ciclo de seguimiento y evaluación.....	61
4. MARCO METODOLÓGICO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN.....	64
4.1. Fundamentación metodológica	64
4.2. Lineamientos operativos	65
4.2.1. Ciclo de políticas públicas	67
4.2.2. Ciclo de planificación del desarrollo	68
4.2.3. Ciclo de programación	70
4.2.4. Ciclo de inversión pública	72
4.2.5. Ciclo de cooperación para el desarrollo.....	74
4.2.6. Ciclo de presupuesto	76
4.2.7. Ciclo de seguimiento y evaluación.....	78
Referencias de consulta	81
Siglas y acrónimos	83
Glosario	86
Anexos.....	88
Anexo 1: Modelo de enfoque de procesos	88
Anexo 2 Metas estratégicas de desarrollo por prioridad	89

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Balance internacional de la planificación	16
Ilustración 2. Balance nacional de la planificación.....	22
Ilustración 3: Macroprocesos institucionales de SEGEPLAN	24
Ilustración 4: Marco normativo.....	25
Ilustración 5: Marco jurídico y político.....	25
Ilustración 6: Niveles territoriales del Sistema de Consejos de Desarrollo	27
Ilustración 7: Plan nacional de desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032.....	35
Ilustración 8: Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	37
Ilustración 9: Prioridades nacionales de desarrollo.....	39
Ilustración 10: Caracterización del SNP.....	41
Ilustración 11: Sistema Nacional de Planificación.....	42
Ilustración 12: Actores del SNP.....	44
Ilustración 13: Ciclos del SNP	47
Ilustración 14: Enfoque de las políticas públicas	48
Ilustración 15: Organización de la planificación.....	50
Ilustración 16: Matriz lógica de la planificación.....	52
Ilustración 17: Planificación estratégica y operativa	55
Ilustración 18: Proceso de inversión pública.....	56
Ilustración 19: Actores del Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo.....	58
Ilustración 20: Proceso presupuestario en Guatemala	60
Ilustración 21: Matriz de seguimiento y evaluación en el marco del SNP.....	63
Ilustración 22: Parte operativa del Sistema Nacional de Planificación	66

Índice de tablas

Tabla 1: Principios para el SNP	45
Tabla 2: Enfoques para el SNP.....	46

Palabras clave: Sistema Nacional de Planificación, planificación del desarrollo, programación, inversión, presupuesto, cooperación para el desarrollo, presupuesto, seguimiento y evaluación, Plan nacional de desarrollo K’atun: muestra Guatemala 2032, Agenda 2030, prioridades nacionales de desarrollo, metas estratégicas de desarrollo, resultados estratégicos de desarrollo.

Presentación

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) de acuerdo con el mandato y las funciones que le confiere la *Ley del Organismo Ejecutivo (LOE)* y en consonancia con su reglamento orgánico interno (*Acuerdo Gubernativo 20-2019*) y plan estratégico institucional (PEI) para el período 2021-2025– se consolida como la entidad rectora de los principales procesos de planificación del desarrollo del país para el corto, mediano y largo plazos. Este rol permite dar cumplimiento a la visión estratégica del desarrollo impulsada por el Sistema Nacional de Planificación (SNP), mediante el cual se busca atender las prioridades nacionales de desarrollo (PND).

Entre las funciones de SEGEPLAN se encuentra la coordinación del SNP, que en la actualidad enfrenta un desafío de continuidad para su consolidación, en aras de lograr las transformaciones que contribuyan a su implementación a través de los instrumentos de planificación estratégica y operativa.

En el marco del reglamento orgánico interno (ROI) de la institución, el SNP se fundamenta en la gestión de los macroprocesos de análisis estratégico del desarrollo, planificación del desarrollo y programación del desarrollo, los cuales actúan iterativamente para generar información estratégica, normativa, metodologías y herramientas que orienten la toma de decisiones del Ejecutivo en materia de política pública, planificación, programación, inversión, cooperación, y seguimiento y evaluación. De esa cuenta, se asigna la tarea de coordinar, implementar, administrar y evaluar el SNP en función de las PND, para lo cual se mandata elaborar el marco conceptual, normativo y metodológico en articulación con otras leyes y normas conexas, coordinando su implementación y seguimiento correspondiente.

Derivado de esas atribuciones, se presenta este **Marco normativo, conceptual y metodológico del Sistema Nacional de Planificación**, por medio del cual se busca orientar a las instituciones directamente responsables de ejecutar políticas; de planificar territorial, estratégica y operativamente el desarrollo; de asignar recursos financieros, de vincular recursos externos para complementar la disponibilidad de recursos públicos y capacidades institucionales de la administración pública. Estos elementos conceptuales, metodológicos y normativos son la base para comprender el papel que juegan dentro del SNP y así articularse y vincular sus instrumentos de planificación estratégica y operativa para el cumplimiento del *Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032* (en adelante, Plan K'atun), las PND y sus correspondientes metas estratégicas de desarrollo (MED), ofreciendo sustento técnico para la toma de decisiones.

El documento se estructura, primero, de los antecedentes de la planificación, realizando un repaso a las teorías de la planificación y sus enfoques teórico-conceptuales; luego se hace un balance de los hitos de la planificación a nivel internacional para abordar el tema desde lo nacional y se presenta un breve apartado referente a los macroprocesos institucionales de SEGEPLAN. Un segundo capítulo aborda el marco normativo revisado y actualizado por medio de un análisis político y jurídico; el tercer apartado es el marco medular del documento que desarrolla la conceptualización del SNP, poniendo énfasis en explicar cómo funciona cada ciclo dentro del propio sistema como plataforma operativa para la conducción de las PND. El cuarto capítulo aborda el marco metodológico del SNP, desarrollando lineamientos operativos previstos para los siete ciclos que lo integran.

Resumen ejecutivo

Desde la perspectiva de la teoría general, un sistema se conceptualiza como un conjunto de elementos que, interrelacionados de manera coherente entre sí, producen un resultado, producto o un servicio (Meadows, D, 2008). De acuerdo con esto, el origen del «sistema» se asocia con la intención de dotar de mayor rigor metodológico e integralidad a los procesos de planificación del desarrollo gestionados por la administración pública (ILPES, 2018), de ahí que por lo general se hable de la articulación como un sistema de varios elementos que hasta entonces parecían aislados.

En Guatemala, el concepto del SNP ha ido evolucionando a partir de la idea de articular y darle homogeneidad a la planificación, para lo cual se creó, en 1954, el Consejo Nacional de Planificación Económica y la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, cuya atribución era coordinar las actividades del sector público. En 1998, este consejo se denominó Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, ejerciendo funciones de planificación y programación de la inversión pública, dada la dispersión y multiplicidad metodológica que prevalecía desde los años 80.

En 2003 se elaboraron estrategias de reducción de la pobreza (ERP) como primeros ejercicios de planificación a corto plazo. Con ello se propicia el primer ejercicio de planificación participativa y descentralizada en los 22 departamentos del país por medio de los consejos departamentales de desarrollo (CODEDE), y se enfatizó la necesidad de que la planificación participativa cobrara auge en el país. En 2005 SEGEPLAN promovió el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET), que contribuyó a facilitar la planificación y el desarrollo territorial por medio de procesos sistemáticos que ordenan y orientan la gestión del desarrollo y la búsqueda de soluciones, considerando los potenciales humanos, económicos y naturales existentes.

Se propicia el diálogo en un SNP orientado a nivel territorial, en 2008, y la planificación se perfila con un enfoque sistémico desde el cual la gestión pública vincula aspectos sectoriales de inversión pública y cooperación internacional, articulando procesos internos que incorporan las políticas públicas al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SISCODE) y demás instituciones públicas.

El siguiente paso para la evolución del SNP fue la incorporación de enfoques de riesgo, resiliencia y gestión por resultados (GPR), en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) como el rector en el proceso presupuestario, según lo establece la Ley Orgánica del Presupuesto (en adelante, LOP). Prosiguió la creación y consolidación de plataformas para la planificación, programación, presupuesto, inversión y cooperación internacional. No obstante, en 2014 el SNP fue formalizado a partir del Plan K'atun, el cual enmarca las bases de la planificación a largo plazo y la plataforma para operativizar al presente la conducción de las prioridades nacionales de desarrollo (PND).

SEGEPLAN, como conductor del SNP, es el órgano de planificación del Estado y de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República. Sus funciones se encuentran establecidas en la Ley del Organismo Ejecutivo (en adelante, LOE) e incluyen formular y trasladar las directrices que permiten el cumplimiento de la visión estratégica del desarrollo, fundamentado en la gestión de tres grandes macroprocesos institucionales: análisis estratégico del desarrollo, planificación del desarrollo y programación del desarrollo; y un cuarto macroproceso a nivel interno para el fortalecimiento institucional.

El SNP se define como el conjunto de procesos institucionales articulados a los ciclos de las políticas públicas, a la planificación en cada uno de sus ámbitos y niveles de programación multianual y anual, a la inversión para el desarrollo, a la cooperación nacional e internacional, al presupuesto y al seguimiento y evaluación para alcanzar las metas nacionales de desarrollo.

Por consiguiente, es el medio de conexión con todas las instituciones directamente responsables de ejecutar políticas, planificar territorial, estratégica y operativamente el desarrollo, asignar recursos financieros, así como de vincular los recursos externos para complementar la disponibilidad de recursos públicos y capacidades institucionales de la administración pública. Con ello posibilita el seguimiento y evaluación de las acciones y resultados, vinculando a los sectores de la sociedad civil y la cooperación internacional en función de las prioridades, metas, resultados y lineamientos contenidos en el Plan K'atun y las PND.

Para lograr su fin, el SNP se compone de siete ciclos: políticas públicas, planificación, programación, inversión, cooperación internacional, presupuesto, más el ciclo transversal de seguimiento y evaluación. Estos ciclos poseen distintas temporalidades, plazos, momentos de corte, obtención de resultados y reinicio. Se identifica como un proceso que enlaza diversos procesos como el político, el técnico-institucional y el participativo, que incorpora los enfoques de equidad, gestión de riesgo y cambio climático, y GpR.

Todo esto se lleva a cabo en el seno del SISCODE, espacio donde el poder ejecutivo del Estado se vincula con actores de la sociedad civil organizada, iniciativa privada y cooperación internacional. Por consiguiente, la gestión del SNP implica darle carácter territorial a las políticas públicas por medio de una planificación que contiene la problemática y potencialidades de la población. En este marco, la inversión deriva en un presupuesto que es la expresión de lo planificado y que, en conjunto, da respuesta a las PND.

Si bien el SNP surge desde SEGEPLAN, su estructura, funciones y naturaleza abarcan a la totalidad de las instituciones del Estado, municipalidades y consejos de desarrollo, así como a instancias de participación que buscan fortalecerse desde el nivel institucional para gestionar la planificación del desarrollo en Guatemala.

El SNP cuenta con un nutrido marco normativo cuyos planteamientos se entrelazan con momentos de la planificación, programación, inversión, proceso presupuestario, cooperación internacional, lo que implica obligatoriedad de cumplimiento y aplica a las instituciones del Estado en relación con sus distintas competencias.

1. Antecedentes de la planificación

1.1. Teoría de la planificación y sus enfoques teórico conceptuales

La evolución de la planificación ha sido influenciada por dinámicas internacionales y nacionales, así como por intereses coyunturales focalizados en la planificación tradicional con acciones cortoplacistas, aunque con el paso del tiempo se evidenció que esto estaba acompañado por problemas de fondo. En ese sentido, el Estado ha ocupado un papel importante en la planificación para hacer frente a nuevas brechas que son tema de agenda a nivel internacional.

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

Como referente se describen a continuación los enfoques teóricos conceptuales que han sido aplicados hasta llegar a concebir la planificación como instrumento del desarrollo.

Desde el enfoque clásico, el proceso de planificación tiene sus inicios en las bases conceptuales de la administración convencional, lo que resulta, según Saavedra (2001), en la relación con la teoría administrativa que era utilizada para el manejo de los recursos. Otra perspectiva señala que la planificación se abrió camino sistemáticamente al incluir fundamentos teóricos y procedimientos técnicos, logrando de esa manera que los alcances e impactos evolucionaran a la par del desarrollo y tomaran en consideración la inestabilidad macroeconómica, las coyunturas de corto plazo, el avance de las democracias y las cambiantes circunstancias internacionales dadas por las crisis económicas y la globalización (Máttar y Perroti, 2012).

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

A medida que ha ido evolucionando la planificación se han experimentado modelos que evidencian un cambio de paradigmas en su conceptualización. Lopera (2014) considera posible identificar al menos dos corrientes de la planificación, la primera es la concepción política, que asume la planificación como un proceso social y político históricamente determinado al reconocer la influencia de las fuerzas productivas y la organización social en los procesos de planificación; la segunda, la concepción tecnocrática que se asume como una metodología para la toma de decisiones racionales.

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

Con la teoría del desarrollo, los expertos suelen orientar los procesos considerando el enfoque de la planificación como un instrumento necesario para el desarrollo de un país (ILPES/CEPAL, 2019). Por consiguiente, la planificación desde esta visión tiene como punto de partida el futuro y, como contrapartida, a la planificación tradicional.

La corriente del desarrollo se integra a la elaboración de planes, programas y proyectos con su instrumentación. Es una fortaleza del enfoque el hecho de que al pensar sistemáticamente el futuro deseado se está realmente construyendo, lo que no significa que los diagnósticos y la exploración del pasado no sean necesarios, pero vienen en un segundo momento y principalmente para saber desde dónde se empieza a caminar hacia un futuro, evitando cometer los mismos errores y midiendo los avances.

Por su parte, la teoría de sistemas como enfoque conceptual plantea que todo problema de desarrollo está provocado por redes de factores causales interconectados entre sí que se refuerzan mutuamente y constituyen una unidad estructural delimitada e influida por factores del entorno. El Estado desde su origen ha constituido el núcleo y eje de toda acción económica, social y política, concebido como el ente regulador de intereses de una población específica en un territorio determinado.

La conformación, estructura, funcionamiento y capacidades forjadas desde el Estado constituyen la piedra angular del desarrollo y, para que este suceda, se organiza por medio de instituciones que dan soporte a su gestión desde el territorio.

Bajo el enfoque de la prospectiva se contribuye mediante teorías, métodos y herramientas útiles para la construcción de un futuro deseado, lo que supone movilizar capacidades sociales, técnicas, cognitivas e institucionales para construir visiones compartidas sobre el porvenir, identificando sus determinantes claves, así como posibles factores de ruptura y de continuidad.

En el contexto reciente, la planificación se propone resolver problemas complejos y orientar procesos de cambio, enfrentando múltiples desafíos mediante el uso de los recursos que le proporcionan la ciencia, la técnica y la cultura. Esto no desconoce que la planificación tiende a ser un medio, es decir, no se legitima por sí misma sino en función de los acuerdos en los objetivos que persigue.

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹ señaló que en la nueva ruta de la planificación se procura que, «a partir de la aprobación de la agenda 2030 en 2015, se tenga como una de las prioridades, el saber cómo incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–, en los planes de desarrollo de los países considerando la situación mundial. Lo que hace necesaria una mirada de lo que ha sido la planificación en América Latina y el Caribe, que requiere un cambio de paradigma para transitar de un estilo de desarrollo con crisis ambientales y desigualdades, hacia un nuevo modelo de desarrollo sostenible que incluya un gran impulso a la territorialización de la agenda 2030».

1.2. Hitos históricos de la planificación en el contexto internacional

Ante la evolución histórica de la planificación a nivel mundial, se hace un recuento del registro que se tiene de la planificación desde los tipos de relaciones de producción (comunismo primitivo, esclavismo, feudalismo, capitalismo, socialismo) y las proporciones básicas del desarrollo. Bajo cada régimen, el análisis de la planificación no corresponde a un solo cuerpo articulado de conceptos, procedimientos y técnicas: el enfoque del proceso de la planificación varía según el propósito y contenido de la estructura donde actúe de manera sistemática, pero sin descartar que la planificación es tan antigua como el ser humano.

La definición y alcance de la planificación ha tomado diferentes matices y significados a lo largo de la historia, concibiéndose en el período primitivo como una actividad natural y propia del hombre, continuando su curso con las antiguas civilizaciones (China, Egipto, Roma y Grecia) en las que se aplicó la planificación estratégica a la conquista de tierras. Esto da paso al período feudal, en el que empezó a destacarse la figura de gobierno como regulador de las propiedades privadas, la producción y la sociedad.

1. Alicia Bárcena, en la XVI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación y la XVII Reunión del Consejo Regional de Planificación (CRP), realizada en 2019.

En la revolución industrial se desarrolló la planificación de las actividades de producción; la nueva relación giró entre empresario y empleados y la aplicación de conceptos, métodos y técnicas que tuvieron gran influencia en las actividades militares y sirvieron para hacer frente a la dinámica de los mercados. Tras la Revolución rusa pudo notarse el primer modelo de planificación estratégica orientada a la conducción de la sociedad. Prosiguieron la Primera Guerra Mundial y el surgimiento de organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la CEPAL, que han desempeñado un papel fundamental, posicionando a la planificación como un asunto de Estado en Latinoamérica.

En la segunda mitad del siglo XX se establecieron las bases de la planificación como instrumento de la administración pública a través de la *Declaración de Punta del Este* de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde los países firmantes se comprometieron a instaurar una serie de reformas estatales tendentes a consolidar estructuras nacionales de planificación,² realizar reformas agrarias, permitir el libre mercado y mejorar las condiciones de vida, considerando a la planificación como herramienta de gobierno y de Estado (Lopera, 2014).

Tras esos acontecimientos, la planificación se posicionó como un asunto de Estado en Latinoamérica, en lo cual influyeron factores del contexto internacional y nacional que favorecieron la atención política del tema, como la creciente volatilidad e inestabilidad del mercado internacional y el nuevo orden geopolítico surgido ya con el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Como puede colegirse, la planificación no es una práctica reciente, su resurgimiento en la región latinoamericana llevó a una actualización de la visión y práctica, entendida como paradigma de la acción pública con amplitud global y disputa geopolítica.

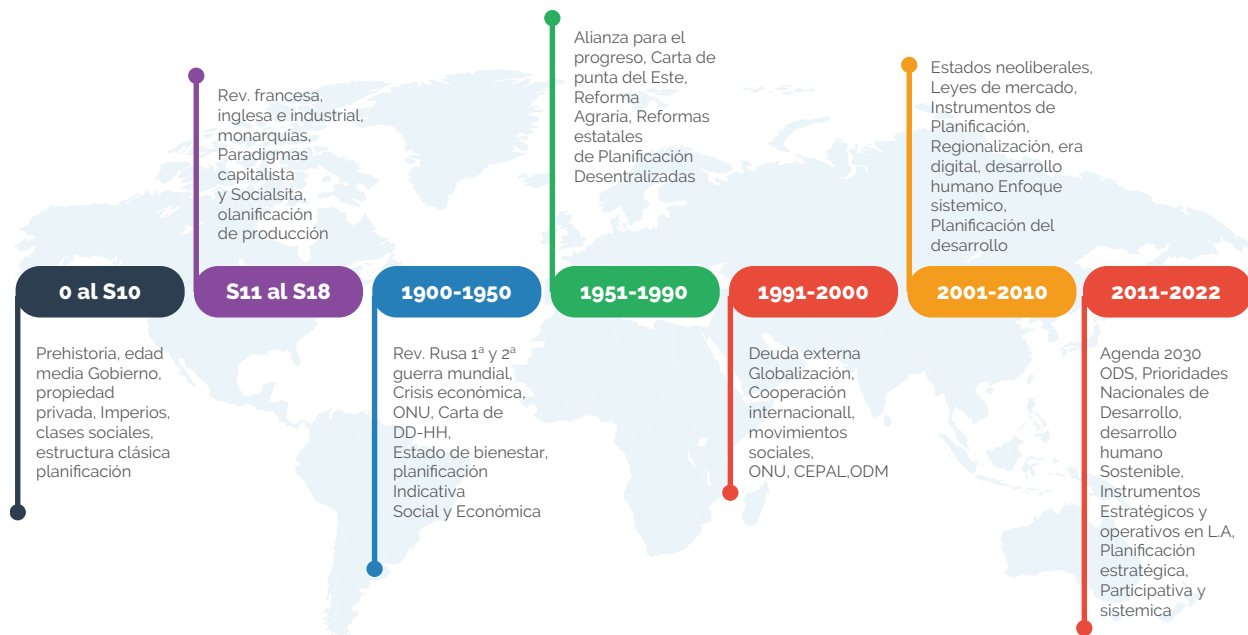
Los paradigmas del desarrollo se concibieron en el siglo XX como de crecimiento (década de los cincuenta), despegue (sesenta), ajuste estructural (setenta), necesidades básicas (ochenta), y desarrollo humano (noventa). En la actualidad, el enfoque se forja con nuevos postulados teóricos, como el formulado en la teoría del desarrollo humano de Amartya Sen; o el de desarrollo humano sostenible, modelo que obliga a distinguir la planificación bajo un abordaje integral de la vida económica, social y ambiental.

2. En Guatemala se cuenta con entidades encargadas de la planificación en figuras diversas en el sector público a través de ministerios, secretarías, oficinas municipales de planificación.

En resumen, las pautas en materia de política y planificación para el desarrollo se dieron con la *Agenda del milenio* y luego con la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, iniciativas que han forjado, con el paso del tiempo, un acopio de premisas teóricas que son parte de enfoques de la planificación del desarrollo, tales como la equidad e inclusión, género, derechos humanos, gestión por resultados, multiculturalidad, cambio climático, resiliencia, sostenibilidad ambiental, descentralización y planificación territorial.

Ante esa evolución histórica, centros de pensamiento consideran a la planificación y la gestión como piezas de un todo dentro del contexto global de transformación del mundo hacia el año 2030. Esto significa que la planificación no es únicamente un ejercicio hacia el futuro, sino una planificación para el desarrollo (CEPAL, 2018).

Ilustración 1.
Balance internacional de la planificación



Fuente: DGPD con datos analizados de ILPES/CEPAL y SEGEPLAN 2020

1.3. Hitos históricos de la planificación en el contexto nacional

En Guatemala, la práctica de la planificación tiene su primer antecedente en la década de los cincuenta, con una planificación indicativa construida entre políticas sociales, planes quinquenales y programas de ajuste estructural que se concibieron desde el estudio de la misión de Britnell del Banco Mundial, que realizó el diagnóstico sobre las potencialidades internas del país en función de su desarrollo económico.

Este proceso inicia formalmente en 1954, durante la administración del presidente Carlos Castillo Armas, ya con la creación del Consejo Nacional de Planificación Económica como instrumento orientador del desarrollo.³ En el mismo año nace la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica⁴ como órgano técnico ubicado en las instalaciones del Banco de Guatemala; su labor inicial fue programar las actividades del sector público, principalmente las del gobierno central.

A finales de los años sesenta se emitió un nuevo ROI de SEGEPLAN, que releva al *Decreto 157 de 1954* y cambia los objetivos del Consejo Nacional de Planificación Económica para orientar y proyectar el desarrollo económico nacional mediante el conocimiento y coordinación de planes, programas y proyectos elaborados por los ministerios e instituciones estatales, a la par que se velaba por su ejecución. En esa ruta del tiempo, el esquema de planificación indicativa seguía basado en un escenario que apostaba por el desarrollo económico, pero sin la articulación de la agenda social condicionante que consolidó el modelo agroexportador tradicional o de economía hacia afuera, liderado por la oligarquía cafetalera.

En los años setenta, dada la estrecha relación entre la planificación y los recursos financieros, el Consejo Nacional de Planificación Económica (conocido luego como «Secretaría») fue trasladado físicamente al edificio de finanzas. En ese momento, los planes se centraron en reducir los desequilibrios fiscales, el control de la inflación y el impulso de mercados más integrados al mundo, medidas que dieron como resultado el inicio del Programa de Ajuste Estructural que apostó a la internacionalización de mercados internos y la liberalización económica.

3. Decreto Presidencial 132, creación del Consejo Nacional de Planificación Económica, conformado por los ministros de Economía, Hacienda, Comunicaciones, Agricultura, Salud Pública y el presidente del Banco de Guatemala. Guatemala, 1 de enero de 1954. Recopilación de Leyes de Guatemala, tomo: 73-142, pp. 140-681.

4. Decreto Presidencial 157. Reglamento del Consejo Nacional de Planificación Económica. Guatemala, 27 de noviembre de 1954. Recopilación de Leyes de Guatemala, tomo: 73, p. 162.

En el país, el punto de inflexión para propósitos de incidencia ciudadana quedó marcado en 1985, con la emisión de la *Constitución Política de la República de Guatemala* que aún se encuentra vigente. Este marco normativo da comienzo a la democracia en el país y retoma el auge de la agenda social, marcando el reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales como garantes de la ciudadanía. Asimismo, en esta normativa fundamental también empezó a figurar la necesidad imperativa de promover la descentralización económica administrativa para la creación de los consejos de desarrollo en sus diferentes niveles.

Luego de ese escenario, transcurrió la negociación y firma de la paz, en 1996, que alcanzó protagonismo en la agenda política e hizo énfasis en planes orientados a ciertas regiones del país. Así, el enfoque territorial se focalizó en temas sociales como empleo, educación, salud y vivienda. En ese sentido, se crearon acuerdos políticos, económicos y sociales cimentados en un Estado de bienestar y orientados a direccionar la agenda de desarrollo del país, iniciando una marcada asistencia financiera y técnica de la cooperación internacional, con presencia territorial. Esto evidenció la necesidad de contar con información territorial de calidad, con diagnósticos y estadísticas fiables que marcaran una línea base para impulsar programas y proyectos de desarrollo en las regiones más afectadas por el conflicto armado.

Ese contexto abrió la puerta a una planificación participativa que, a mediados de los noventa, situó en la agenda pública los temas de desarrollo, los cuales quedaron amparados en los *Acuerdos de Paz*. Este parteaguas sirvió de base para retomar una agenda de desarrollo cuyo impulso requería el fortalecimiento de la institucionalidad pública y la recuperación de la planificación como instrumento para transformar las condiciones de vida de la población.

El 12 de diciembre de 1998, a la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación se le denominó Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia,⁵ asignándole funciones operativas de corto plazo encauzadas al registro, planificación y programación de la inversión pública, que aún no contaba con la visión estratégica para el desarrollo social de mediano o largo plazo.

5. Decreto 114-97. Ley del Organismo Ejecutivo. Artículo 14, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Guatemala, 12 de diciembre de 1997.

En 2002 se marcaron hitos importantes para la normativa de la planificación a nivel nacional con la conformación de una trilogía de leyes, compuesta por la *Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo*, la *Ley de Descentralización* y el nuevo *Código Municipal*. Estos instrumentos fueron creados con el ánimo de fortalecer a los gobiernos locales y promover el ejercicio de la ciudadanía en los espacios territoriales. La trilogía establece acciones de política gubernamental y procesos de planificación que han fortalecido la visión y focalización territorial. En ese mismo año, los compromisos nacionales se sumaron con las acciones de gobierno vinculadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En 2003, en el marco del seguimiento a los *Acuerdos de Paz*, se elaboraron estrategias de reducción de la pobreza (ERP) que conllevaron a lo que fue catalogado como el primer ejercicio de planificación participativa y descentralizada realizado en los 22 departamentos por medio de los consejos departamentales de desarrollo (CODEDE).

En 2005, SEGEPLAN promueve el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET), que contribuyó a facilitar el desarrollo territorial por medio de procesos sistemáticos que ordenaron y orientaron la gestión del desarrollo y la búsqueda de soluciones, considerando los potenciales humanos, económicos y naturales existentes.

Con ello se respaldó el diálogo para concebir un Sistema Nacional de Planificación (SNP) con la creación de planes de desarrollo municipal, que en ese momento no se articulaban necesariamente como un sistema amplio, lo cual se introdujo con posterioridad a través del SINPET, en aras de orientar la planificación municipal y subdepartamental.

La metodología utilizada sentó las bases para los dos procesos de planificación del desarrollo efectuados en los años 2009 y 2010, con lo cual se promovió la formulación a escala nacional de los planes de desarrollo municipal (PDM), que alcanzaron al 98% del país. De esa forma, desde SEGEPLAN se empieza a trabajar la idea de un modelo de gestión territorial que permitió ver a la planificación bajo un enfoque sistémico para vincular aspectos sectoriales de inversión pública y cooperación internacional, que trascendió en su articulación a procesos internos para incorporar las políticas públicas al SISCODE y demás instituciones públicas.

En 2008, el Gobierno de Guatemala y el Grupo de Cooperantes G-13 firmaron las declaraciones de Antigua I y II, en las cuales se asumieron compromisos para emplear el enfoque sectorial en educación, salud, justicia, seguridad, ambiente y agua, desarrollo rural y seguridad alimentaria.

El referente metodológico fue la Mesa de Ambiente y Agua, que alcanzó avances tangibles en materia de coordinación intrasectorial y liderazgo político por parte del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) al presentar el *Plan sectorial multianual de ambiente y agua*,⁶ tras un ejercicio de planificación sectorial de mediano plazo orientado a resultados de desarrollo. Este ejercicio influyó en la redefinición del SINPET como Sistema de Planificación y Programación Territorial (SPPT).

Sin embargo, debido a la ausencia de una ley de planificación,⁷ se tomó la decisión de crear formalmente el Sistema Nacional de Planificación (SNP) en 2009, basado en un enfoque sistémico que articula los procesos de planificación con una visión territorial multinivel, en los ámbitos comunitario, municipal, departamental, regional, nacional, y se dirige a la planificación institucional y sectorial.

En ese sentido, es relevante para el SNP la presentación de 287 planes de desarrollo municipal, 14 planes de desarrollo departamental y 3 proyectos regionales, elaborados a partir de procesos participativos en los territorios que se vinculan con la estructura multinivel del SISCODE. Estos ejercicios participativos tomaron como referentes las políticas públicas vigentes y los distintos lineamientos de los programas de gobierno. La experiencia acumulada en el proceso de planificación territorial fue considerada para el diseño y formulación del Plan K'atun, aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) mediante el Punto Resolutivo 3-2014.

Dicho plan representa el instrumento que establece una ruta a largo plazo, con visión realista, humana e integral, y es la herramienta de más alta jerarquía para empezar a consolidar el SNP con base en una lógica de articulación territorial y el establecimiento de prioridades basadas en la consulta ciudadana, el consenso y el planteamiento de metas progresivas cuya medición es observable y que en la actualidad se enmarcan en las PND. Este andamiaje ha permitido la armonización de los ciclos de la planificación, la programación, el presupuesto y la evaluación de la gestión pública.

6. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2010). Plan sectorial multianual de ambiente y agua 2011-2013. Proceso de aplicación de los principios de la Declaración de París. Guatemala.

7. Aunque se carezca de una ley de planificación, sí se cuenta con leyes, normativas, reglamentos y códigos que sustentan esta actividad, tal como la LOE, la Ley Orgánica del Presupuesto, entre otros ya citados.

Para efectos de ordenar la gestión institucional y contribuir al desarrollo del país, el Plan K'atun se compone de tres macroprocesos: la gestión de las políticas públicas; la gestión de la planificación y programación; y el seguimiento y evaluación. Con el acompañamiento de SEGEPLAN, estos macroprocesos deben ser analizados por cada institución, en aras de readecuarlos de acuerdo con las prioridades de su competencia (SEGEPLAN, 2015).

La dimensión cinco del Plan K'atun, sobre agendas globales y compromisos regionales, expresa los aspectos más relevantes que permiten medir la incorporación de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* en los procesos de planificación. Desde ese marco, SEGEPLAN coordinó la formulación de la política pública basada en el referido plan, con miras a que este constituyera una política nacional de Estado.

Con posterioridad se adoptaron enfoques que fortalecieron la organización de los instrumentos de planificación, como la GpR, de aplicación para las instituciones y entidades gubernamentales con el propósito de que se vea reflejada en los procesos de planificación, programación presupuestaria, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

En 2014 se emitió el *Instructivo general de directrices para la formulación del plan presupuesto anual 2015 y multianual 2015-2017*, a ser aplicado por todas las instancias del Ejecutivo, las entidades descentralizadas y autónomas. En 2015 se retomó la propuesta de las Naciones Unidas vinculada con la agenda ampliada post 2015, adquiriendo relevancia la planificación para el desarrollo como instrumento esencial para la gestión gubernamental (SEGEPLAN, 2017).

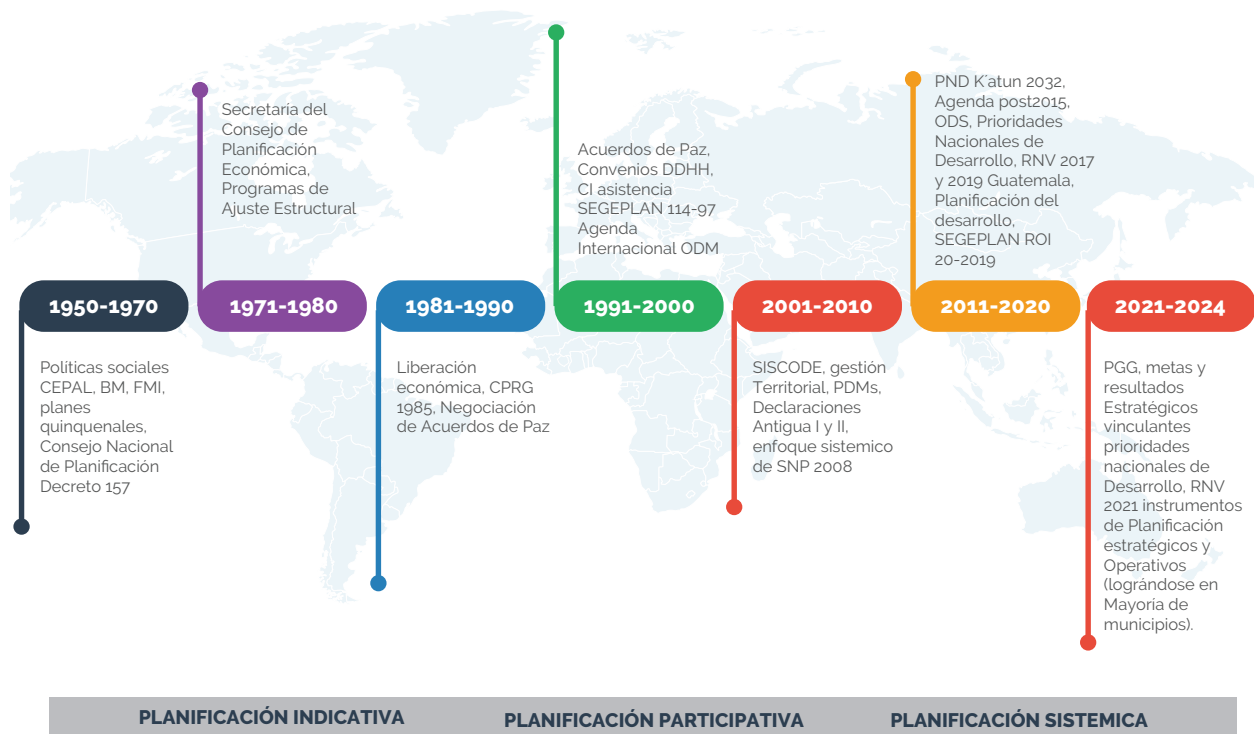
En este contexto destaca la articulación del Plan K'atun con la formulación y aprobación de la agenda internacional de las Naciones Unidas titulada *Transformar nuestro mundo, agenda 2030 para el desarrollo sostenible (en adelante, Agenda 2030)*, cuya resolución establece que los 193 países firmantes deben aplicarla tomando en cuenta sus propias realidades, capacidades, niveles de desarrollo, políticas y prioridades (ONU, 2015).

Con base en esa resolución, durante 2016, el CONADUR impulsó una agenda conjunta coordinada técnicamente por SEGEPLAN cuyo resultado fue la estrategia de articulación que identificó las PND a ser alcanzadas en 2032. En 2017 se formalizó la estrategia de implementación con un análisis más preciso de las metas estratégicas de desarrollo (MED). Para ese cometido, el Estado de Guatemala forma parte del mecanismo de seguimiento a través del Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas en el cual se presenta el Informe de Revisión Nacional Voluntaria que detalla el grado de avance en el cumplimiento de las PND.

En el marco del proceso de reestructura institucional de SEGEPLAN efectuado en 2019 se realizó un análisis profundo de los macroprocesos implícitos en el Plan K’atun, en aras de adoptarlos y adaptarlos al contexto de trabajo que tiene en este momento la secretaría. Según destaca el *Informe de reestructura de SEGEPLAN*, quedaron definidas las competencias sustantivas para el quehacer de la institución en tres macroprocesos estratégicos que orientan la planificación del desarrollo del país: análisis estratégico del desarrollo, planificación del desarrollo, y programación del desarrollo.

De 2020, a la fecha, destaca la actualización de los procesos de planificación territorial con la formulación de planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial (PDM-OT), con lo cual se ha logrado, en la mayoría de municipios, su alineación con las PND. Para ello, SEGEPLAN busca alcanzar las transformaciones necesarias que contribuyan a implementar el SNP mediante la conducción de las PND con las que deben vincularse los instrumentos de planificación estratégica y operativa institucional hasta 2032.

Ilustración 2.
Balance nacional de la planificación



Fuente: DGPD con datos analizados de SEGEPLAN 2021

1.3.1. Conducción del Sistema Nacional de Planificación con base en el enfoque de procesos

La historia de la planificación ha expresado los esfuerzos realizados para la institucionalización del SNP, que tiene como punto central la participación ciudadana en los distintos ámbitos y niveles de la planificación. En la etapa posterior de la planificación, el Plan K'atun ha venido forjando la fase de generación de condiciones necesarias para hacer efectivas las acciones que lleven a ejecutar a largo plazo el SNP. Es significativo que este plan de largo plazo se oriente mediante las PND, que constituyen una ruta definitiva al año 2032.

Así, en la mejora de su mandato y atribuciones, SEGEPLAN venía requiriendo una estructura interna más amplia y fortalecida con normas y roles con planteamientos estratégicos, con el ánimo de organizarse con base en una lógica ordenada y eficaz, capaz de identificar y procesar las demandas internas y externas con orientaciones eficientes. SEGEPLAN efectuó entonces un proceso de reestructuración interna que conllevó la reorientación de sus funciones mediante un ROI⁸ que recoge tres elementos interrelacionados: programático, instrumental y estructural.

La actualización del reglamento se aprobó mediante *Acuerdo Gubernativo 20-2019*. De esta forma se ha logrado dinamizar el trabajo con un enfoque basado en procesos y tareas que demandan ciclos articulados de trabajo interno y externo (tres macroprocesos técnicos y un macroproceso interno). En seguimiento al plan estratégico institucional (PEI) y el plan de acción, en SEGEPLAN se continúa planteando como principal desafío el dar continuidad a la consolidación del SNP.

1.3.1.1. Macroprocesos institucionales de SEGEPLAN

Como se ha referido, el proceso de modernización interna de SEGEPLAN se orienta mediante tres macroprocesos institucionales (análisis estratégico del desarrollo, planificación del desarrollo, y programación del desarrollo) al cual se adiciona un cuarto macroproceso de fortalecimiento institucional.

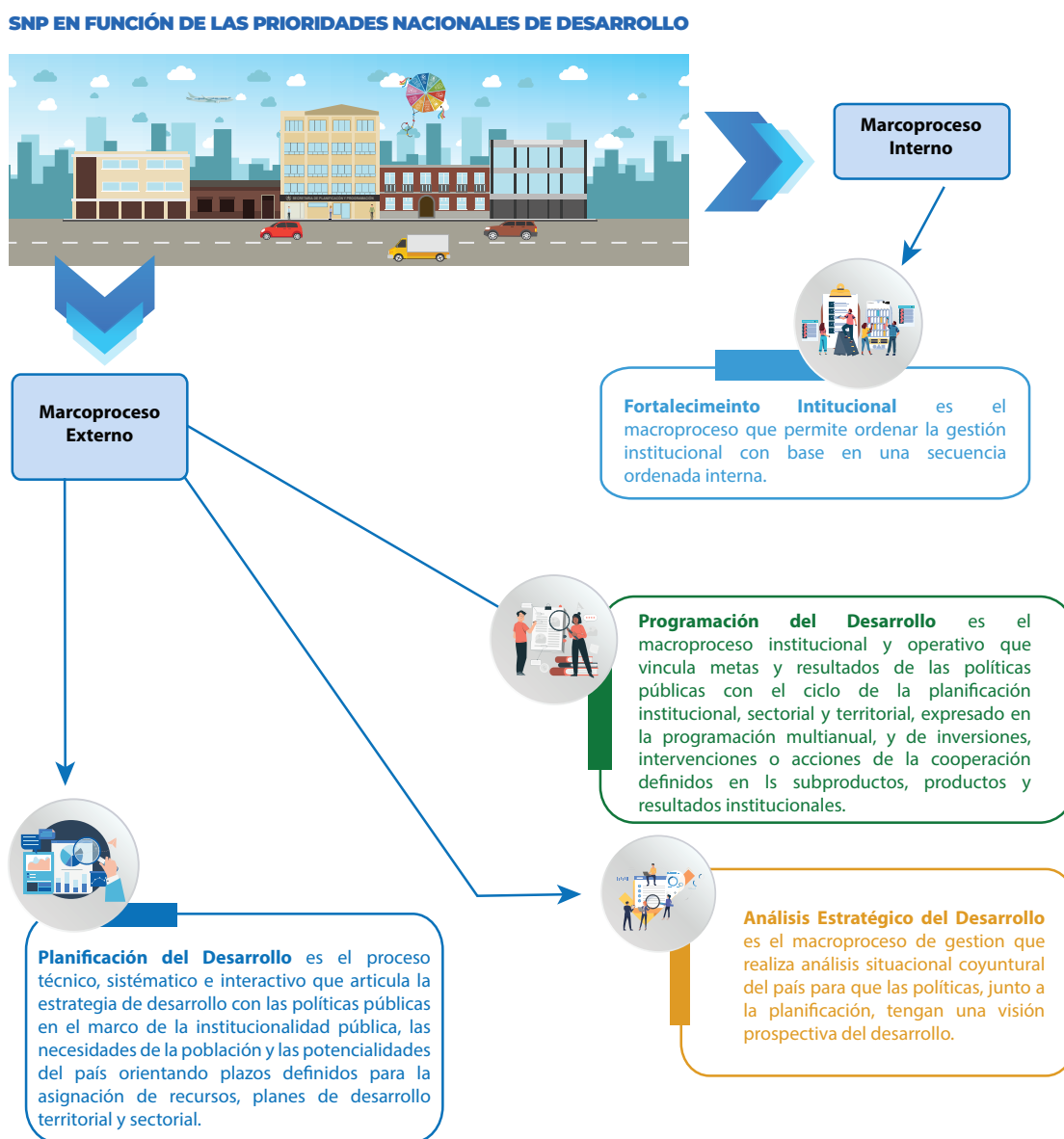
Los tres macroprocesos técnicos, por mandato y estrategia, son de carácter externo pues se refieren a coordinar, acompañar y asesorar a la institucionalidad pública, municipalidades y consejos de desarrollo. Tanto la planificación como la programación son dos macroprocesos complementarios que aseguran el cumplimiento entre lo planificado y los resultados esperados en la programación del presupuesto, multianual y anual (SEGEPLAN, 2019).

8. Acuerdo Gubernativo 20-2019. Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Guatemala, 25 de enero de 2019, p. 47.

Para ser ejecutados, los macroprocesos cuentan con 17 procesos⁹ estratégicos que permiten implementar el SNP en función de las PND, los cuales son vinculantes entre sí.

El ejercicio de reestructuración interna llevado a cabo por SEGEPLAN sirve de modelo piloto para que las instituciones realicen un análisis que les permita la revisión de sus macroprocesos con base en su naturaleza institucional, visión y propósitos, logrando finalmente una readecuación interna que les vincule con el SNP (anexo 1).

Ilustración 3.
Macroprocesos institucionales de SEGEPLAN



Fuente: DGPD con datos del Informe de Definición de competencias para implementar los procesos estratégicos de SEGEPLAN 2020

9. El ejercicio de identificación de los macroprocesos, procesos y paquetes de trabajo conllevó un esfuerzo interno previo de definición y elaboración de mapas de proceso, teniendo al final una estructura de desglose bajo el enfoque sistémico basado en procesos.

2. Marco Normativo del Sistema Nacional de Planificación

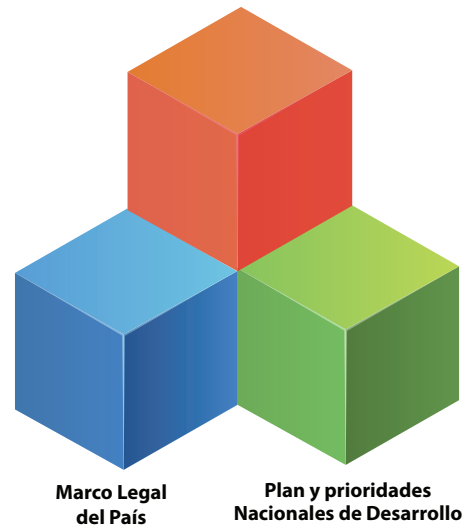
2.1. Fundamentación legal

El hito histórico a nivel normativo es la promulgación de la *Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG)*, de 1985, y los *Acuerdos de Paz, de 1996*. Ambos instrumentos plantearon el paso hacia una organización política, económica y social fundamentada en un entramado legal y de políticas públicas que posibilitaran la participación ciudadana y el acceso de la población a oportunidades de desarrollo.

Ante la ausencia de una ley de planificación, Guatemala cuenta con un marco legal cuyos planteamientos tienen una traslación en los distintos momentos del SNP, lo que implica la obligatoriedad de cumplimiento en lo establecido y aplica a las instituciones en relación con sus competencias y responsabilidades previstas en leyes, políticas, normativas, reglamentos y códigos, y direccionadas desde un ambiente político, con orientaciones y directrices procedentes de una agenda nacional e internacional. Tales orientaciones se guían por el Plan K'atun y las PND, que dan sustento a las políticas públicas, entre ellas, la política general de gobierno (PGG).

Ilustración 4.
Marco Normativo

Política General de Gobierno



Fuente: SEGEPLAN (2020)

Ilustración 5.
Marco Jurídico y Político



Fuente: DGPD con datos de normativa analizada de Guatemala y SEGEPLAN 2020

2.1.1. Marco jurídico

2.1.1.1 Ley superior

*Constitución Política de la República de Guatemala*¹⁰

En sus dos primeros artículos establece el deber del Estado de garantizar a los habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral. Se señala que el fin supremo del Estado es la realización del bien común.

Además, la CPRG reconoce la importancia de la planificación del Estado, vinculando la gestión pública con los distintos niveles de esta. Así, en el artículo 119 se establece la obligación del Estado de promover el desarrollo económico, mientras que en el artículo 134, literal «b», se indica que es deber del municipio y las entidades autónomas y descentralizadas mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado sobre la administración descentralizada.

El artículo 140 señala que el Estado está organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades mediante una forma de gobierno republicano, democrático y representativo, mientras el artículo 202, faculta al presidente de la República para contar con los secretarios que sean necesarios para el cumplimiento de las atribuciones que legalmente le correspondan. De esto surge SEGEPLAN como órgano del Ejecutivo, teniendo como atribución principal la planificación del Estado de Guatemala por mandato constitucional.

La planificación será descentralizada de conformidad con el artículo 224 de la CPRG,¹¹ lo que ha dado paso a leyes efectivas para promulgar la participación social y comunitaria y descentralizar la administración y el poder público. Entre dichas leyes se encuentra la Ley Preliminar de Regionalización y la triada ya referida: la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Código Municipal y la Ley General de Descentralización.

El artículo 257 de la normativa constitucional indica que anualmente se incluirá en el Presupuesto General de Ingresos ordinarios del Estado un diez por ciento de este para las municipalidades del país, que será destinado por lo menos en un noventa por ciento a programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

10. Asamblea Nacional Constituyente, Congreso de la República (1993). Constitución Política de la República de Guatemala, reformada por consulta popular (Acuerdo Legislativo 18-93). Guatemala. artículos 1, 2, 119, 134, 140, 224, 225, 226, 257.

11. Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual el gobierno central delega la ejecución y el control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo o a sus entidades autónomas y descentralizadas, reteniendo las funciones reguladoras, normativas y de financiamiento con carácter subsidiario y de control, derivado de lo cual se crean los consejos de desarrollo urbano y rural, los cuales tendrán a su cargo la formulación de las políticas en la materia.

2.1.1.2. Leyes ordinarias

*Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*¹²

Esta ley crea el Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE), espacio de interlocución entre los distintos sectores de la sociedad guatemalteca para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, en respuesta a lo planteado en la CPRG donde se establece la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económico administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, a través de la promoción de la participación de todos los pueblos y sectores.

El SISCODE es el espacio político para dar seguimiento a las PND a través de la Comisión de Alineación, Seguimiento y Evaluación del Plan nacional de desarrollo K'atun: muestra Guatemala 2032 (SEGEPLAN, 2019).

Todas las entidades públicas están obligadas a contribuir al funcionamiento del SISCODE, que deberá conformarse por cinco niveles de participación: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. El sistema se basa en la participación ciudadana para constituirse como el instrumento de representación de todos los pueblos y sectores, sin exclusión ni discriminación de ninguna clase.



Fuente: DGPD elaboración con datos del SISCODE 2020

12. Congreso de la República de Guatemala (2002). Decreto 11-2002. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 24, 25, 27, 29, 30, 31.

El papel de SEGEPLAN consiste en ser el ente de apoyo técnico dentro del SISCODE en tres de los cinco niveles (nacional, regional y departamental); cabe destacar que el papel de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) es fungir como director ejecutivo del CONADUR, conformado por nueve comisiones de trabajo: desarrollo urbano y rural, desarrollo social, desarrollo económico, competitividad y empleo digno, ambiente y recursos naturales, descentralización y fortalecimiento del SISCODE, mujer, pueblos indígenas, alineación, seguimiento y evaluación del plan nacional de desarrollo, y la Comisión de Análisis de Presupuesto y Política Fiscal.

*Ley General de Descentralización*¹³

La descentralización en Guatemala tiene sustento legal en la CPRG, la cual señala que la administración será descentralizada y establecida en regiones de desarrollo con base en criterios económicos, sociales y culturales. Es deber constitucional del Estado promover de manera sistemática la descentralización económica y administrativa para lograr un adecuado desarrollo del país en forma progresiva.¹⁴ El Estado también regula el funcionamiento de instituciones con responsabilidad en el ámbito de la planificación territorial, estableciendo los marcos competenciales de los diferentes órganos políticos del país, tomando como referencia el principio de subsidiariedad que señala, en el ámbito jurídico, aquellas situaciones legales en las que se ofrecen al menos dos alternativas, de manera que solo se podrá acudir a una de ellas en defecto de la otra.

Ley Preliminar de Regionalización

Esta ley ha permitido asentar la noción de región como la delimitación espacial de uno o más departamentos que reúnen similares condiciones geográficas, económicas y sociales, fraccionando el espacio guatemalteco para promover el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los COREDUR, que se establecieron con el propósito de procurar la identificación y solución de problemas comunes en las distintas regiones y así facilitar la implementación de proyectos de desarrollo.

El artículo 4 establece que el CONADUR, a propuesta de los consejos regionales, podrá proponer al Congreso de la República la modificación de la integración y número de regiones cuando así convenga a los intereses de la nación. Por su parte, la CPRG establece que el territorio de la República se divide para su administración en departamentos y estos en municipios (artículo 224). La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país; cuando así convenga a los intereses de la nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, u otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

13. Congreso de la República (2002). Decreto 14-2002. Ley General de Descentralización. Guatemala.

14. En Guatemala, la LOE establece que el Estado debe apostar a dos principios: 1) subsidiariedad, según la cual «el Estado no se arroga funciones que pueden ser ejecutadas por los ciudadanos individual o libremente asociados»; y 2) descentralización, según la cual el Gobierno «delega la ejecución y control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo o a sus entidades autónomas y descentralizadas, reteniendo las funciones reguladora, normativa y de financiamiento» (artículo 4).

En el proceso del SNP, la ley deberá ser reorientada al contexto de desarrollo de las regiones, ya que su concepción fue definida en una temporalidad y con acciones distintas. En la actualidad, Guatemala se distribuye en ocho regiones: Región I o metropolitana; Región II o Verapaces; Región III o nororiente; Región IV o suroccidente; Región V o central; Región VI o suroccidente; Región VII o noroccidente; Región VIII, Petén.

Ley Orgánica del Presupuesto (LOP)¹⁵

Prevista en el artículo 238 de la CPRG, la LOP es la norma superior y general en materia presupuestaria. Regula el sistema o proceso presupuestario en la formulación, programación, organización, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación, liquidación y control de los ingresos y egresos del Estado. De acuerdo con su objeto, norma la contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público de Guatemala, cuyo sistema presupuestario está a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), órgano rector que, de acuerdo con su mandato, asigna los recursos a los programas y proyectos que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo. Su ámbito de aplicación se dirige al sector público (organismos del Estado; entidades descentralizadas y autónomas; empresas cualquiera sea su forma de organización y cuyo capital esté conformado mayoritariamente con aportaciones del Estado; y demás instituciones que conforman el sector público).

Para la vinculación plan-presupuesto, SEGEPLAN coordina la planificación en función de las PND, para lo que la LOP contempla disposiciones para la etapa de la planificación en el proceso presupuestario, estableciendo la coordinación conjunta del MINFIN y SEGEPLAN al ser afines a que los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado. El marco de la GpR obliga a las instituciones públicas a vincularse con la cadena del proceso plan-presupuesto. Compete a SEGEPLAN evaluar anualmente el cumplimiento de la PGG de manera cuatrimestral para el cumplimiento de metas y el seguimiento a la calidad del gasto público; también es de su competencia emitir opinión acerca de las operaciones de crédito público contratadas por el país, entre otros (SEGEPLAN, 2020).

Ley del Organismo Ejecutivo (LOE)¹⁶

Fundamentada en la CPRG, establece las funciones y atribuciones del Organismo Ejecutivo, con preceptos constitucionales sobre la organización, atribuciones y estructura orgánica de la administración pública. En el artículo 14 indica la responsabilidad de planificar y programar las inversiones para el desarrollo por medio de las competencias de SEGEPLAN, cuyas funciones específicas incluyen ser de apoyo y asesoría técnica de la Presidencia de la República, las instituciones del sector público y el SISCODE.

15. Congreso de la República de Guatemala (1997). Decreto 101-97. Ley Orgánica del Presupuesto. Artículo 1, b) y c); 8, 9, b), d), f); 14, 15, 17 Bis, 17 Bis, 20, 21, 30, 34, 35, 39, 42, 45 Bis, 47, 53, 53 Bis, 60, 62, 63, 65, 66, 67, 73. El Decreto No. 13-2013 del Congreso de la República de Guatemala adicionó a la LOP, Decreto No.101-97, entre otros, el artículo 7 Bis relativo al proceso presupuestario.

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

En cuanto a la rectoría sectorial, el artículo 23 indica que los ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada uno de los 14 ministerios, según su sector; el artículo 27, por su parte, hace referencia a las atribuciones generales de los ministerios de ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad, así como planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector en coherencia con la PGG.

Ley de Desarrollo Social¹⁷

Tiene por objeto la creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos sociales, familiares, humanos y de su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención. Establece los principios, procedimientos y objetivos que deben ser abordados para que el desarrollo nacional y social genere también un desarrollo integral, familiar y humano, para lo cual el artículo 12 señala que los programas, planes, estrategias o cualquier otra forma de planificación, decisión, instrucción o acción gubernativa en materia de desarrollo social y población debe incluir, cumplir y observar las consideraciones, objetivos, criterios y fundamentos estipulados en ella.

Ley Marco de los Acuerdos de Paz¹⁸

Tiene por objeto establecer las normas y mecanismos que regulen y orienten el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, atribuyendo como parte de los deberes constitucionales del Estado el proteger a la persona y a la familia, realizar el bien común y garantizar a los habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral. Todo esto debe cimentarse en un desarrollo participativo que promueva el bien común y que responda a las necesidades de la población.

Ley de Acceso a la Información Pública¹⁹

Con esta ley se busca garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados, para así garantizar la transparencia de la administración pública. En ese sentido, la ley es de orden público, de interés nacional y utilidad social, y obliga a todas las instituciones del Estado, nacionales y locales, a reportar la información o actos de la administración. Sus principios base son: máxima publicidad, transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública, gratuidad en el acceso a la información pública, así como sencillez y celeridad de procedimiento.

17. Congreso de la República de Guatemala (2002). Decreto 42-2002. Ley de Desarrollo Social. Artículos 1 y 12.

18. Congreso de la República de Guatemala (2005). Decreto 52-2005. Ley Marco de los Acuerdos de Paz.

19. Congreso de la República de Guatemala (2008). Decreto 57-2008.

2.1.1.3. Normativa

*Normas para la formulación presupuestaria*²⁰

Las normas técnicas para la formulación multianual y anual son emitidas por el MINFIN con el objetivo de orientar el proceso de estimación de los ingresos y la asignación de los recursos del presupuesto del Estado. Estas normas deben ser observadas por las entidades de la administración central, descentralizadas, autónomas, y empresas públicas. Para este cometido, las normas se fundamentan en la teoría del presupuesto por programas y la guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados, en consonancia con la PGG y con el propósito de materializar la metodología de GpR dentro de los planes y el presupuesto.

Como parte de la metodología presupuestaria, la formulación del presupuesto se hará con base en los resultados del Sistema Informático de Gestión (SIGES). Las entidades y empresas públicas son responsables de presentar al MINFIN, a más tardar el 15 de julio, el anteproyecto de presupuesto del año en curso y el presupuesto multianual. Esta presentación debe hacerse tanto en los sistemas de administración financiera como de forma física. Es así que, en la fase de formulación del presupuesto, se permite la integración homogénea del anteproyecto, que luego tiene como resultado la etapa de formulación, la conformación del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el siguiente ejercicio fiscal (MINFIN, 2021).

Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Constituyen el conjunto de procedimientos que anualmente se trasladan al sector público con el objetivo de regular y ordenar el proceso de la inversión pública, cualquiera sea la etapa del ciclo de vida del proyecto para la cual se desee solicitar recursos. Además, se integra por el conjunto de instituciones públicas de inversión, procedimientos, instrumentos y herramientas informáticas que permiten ordenar adecuadamente el proceso de inversión pública a efecto de concretar proyectos con mayor rentabilidad financiera, económica y social, en atención a las políticas públicas y en beneficio de la población en el marco del SNP (SEGEPLAN, 2019).

20. Dirección Técnica del Presupuesto (DTP), Ministerio de Finanzas Públicas (2020). Normas para la formulación presupuestaria, ejercicio fiscal 2021 y multianual 2021-2025.

Su normativa general y específica es orientada desde SEGEPLAN en coordinación con el MINFIN, con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 20 sobre políticas presupuestarias de la LOP y al artículo 23 de su reglamento,²¹ que hace referencia a que SEGEPLAN, a más tardar el 28 de febrero de cada año, presentará el informe de evaluación de la ejecución de la PGG. Ambos artículos rigen para el ejercicio fiscal y la planificación y presupuesto multianual correspondiente. Por esta razón, el SNIP constituye un instrumento clave en la cadena del proceso plan-presupuesto que permite no solo planificar, sino también evaluar las intervenciones de las instituciones públicas, consejos de desarrollo, entidades descentralizadas y autónomas, en función de su eficiencia y focalización para el desarrollo sostenible del país.

2.1.1.4. Reglamentos

*Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto*²²

SEGEPLAN debe proporcionar oportunamente los elementos metodológicos para articular las políticas, los planes y el presupuesto, y verificar el cumplimiento de metas. Esto permite que en cada ejercicio fiscal se presente un informe de evaluación de la ejecución de la PGG. Entre sus varios preceptos, el reglamento define las funciones de las unidades de planificación y las unidades de administración financiera (UDAF), así como la formulación de la ley del presupuesto para el ejercicio fiscal vigente cada año. De esa cuenta, estas leyes obligan al cumplimiento de acciones y la publicación de documentos relativos tanto a la planificación como al presupuesto. Es obligación de la Dirección Técnica del Presupuesto del MINFIN enviar a SEGEPLAN el presupuesto asignado por código SNIP.

*Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*²³

Desarrolla los procedimientos y el funcionamiento del SISCODE de conformidad con la CPRG y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. El hecho de que los consejos de desarrollo constituyan el principal medio de participación de la población maya, xinka, garífuna y no indígena en la gestión pública permite llevar a cabo un proceso de planificación democrática del desarrollo, con el objetivo de organizar y coordinar la administración pública por medio de propuestas de planes y programas nacidos desde la misma población a través de la participación ciudadana. Para el funcionamiento de los consejos de desarrollo se establecen comisiones de trabajo para el cumplimiento de su cometido en los distintos niveles del SISCODE, para lo cual el reglamento norma el funcionamiento de las comisiones de trabajo.

21. Acuerdo Gubernativo 540-2013. Reglamento de la Ley Orgánica Del Presupuesto. Guatemala, 30 de diciembre de 2013.

22. Acuerdo Gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 15, 19, 23, 26, 28, 30, 31, 36, 54, 62, 69, 75, 76.

23. Acuerdo Gubernativo 461-2002, Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (9 de noviembre de 2002), artículos 3, 4, 95, 96, 142, 143 y 144.

Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia²⁴

Tiene por objeto definir la estructura, organización y funciones de SEGEPLAN conforme a lo establecido en el artículo 14 de la LOE. Esto fundamenta la gestión de tres macroprocesos institucionales: análisis estratégico del desarrollo, planificación del desarrollo, y programación del desarrollo. Para el SNP, la función de cada macroproceso es iterativa para lograr la generación de información estratégica, normativa, metodologías y herramientas que orienten la toma de decisiones del Ejecutivo en materia de política pública, planificación, programación, seguimiento y evaluación, en función de las PND. Compete a SEGEPLAN formular y trasladar las directrices que permitan el cumplimiento de la visión estratégica del desarrollo contenida en el Plan K'atun y que se concreta en el SNP mediante las PND.

Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas²⁵

De acuerdo con su ROI, el MINFIN es responsable de cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la formulación de la política fiscal, administración de los ingresos fiscales, gestión del financiamiento interno y externo, ejecución presupuestaria, registro, control y administración de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado.

2.1.1.5. Códigos

Código Municipal

Hace referencia a la autonomía municipal, la coordinación con las entidades del Estado, las formas de ordenamiento territorial, la función de la planificación como mandato del concejo municipal, los aspectos de coordinación con la cooperación internacional, los planes de ordenamiento territorial y el desarrollo integral que incluya los usos del suelo, así como a la formulación, ejecución y aprobación de planes.²⁶

Con el ordenamiento territorial se abrió la posibilidad de crear entidades de rango territorial submunicipal, ampliando figuras y conceptos que establecen que el gobierno local debe atender los servicios públicos, el ordenamiento territorial y sus formas, su fortalecimiento económico y la emisión de ordenanzas y reglamentos. Además, señala las competencias municipales en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, lo que ha llevado a la obligatoriedad de elaborar un plan de ordenamiento territorial (POT). En la actualidad, este tipo de plan se concibe como un plane de desarrollo municipal y ordenamiento territorial (PDM-OT), en cuyo marco se impulsa el funcionamiento de oficinas técnicas municipales (OTM) encargadas de planificar y coordinar la territorialización de las políticas públicas, así como de establecer la posibilidad de crear mancomunidades de municipios.

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

25. Acuerdo Gubernativo 112-2018 del Ministerio de Finanzas Públicas.

26. Congreso de la República de Guatemala (2002). Decreto 12-2002. Código Municipal. Artículos 3,4, 95, 96,142, 143 y 144.

2.1.2. Marco político

2.1.2.1. Compromisos nacionales

Marco de políticas públicas

Constituye el medio normativo que orienta la función de las instituciones del Estado. Es, igualmente, un marco de decisión política para resolver, mediante la acción pública, las problemáticas y necesidades de la población, partiendo del reconocimiento del ciudadano como sujeto de derechos. Frente a la visión de desarrollo que preconiza el Plan K'atun, es necesario consolidar, revisar y actualizar la lógica de diseño e implementación de las políticas públicas.²⁷ En este sentido, cabe indicar que la clasificación de las políticas públicas se concibe, en Guatemala, por las categorías siguientes: política general de gobierno, políticas institucionales, políticas sectoriales, políticas territoriales, políticas transversales.

Con base en esa lógica, deben alinearse al SNP las políticas públicas que, a la vez, deben plantear lineamientos estratégicos para el abordaje de problemáticas o potencialidades del país. Es así como la institucionalidad pública, según su mandato y rectoría, posibilita desde la planificación institucional y territorial la implementación de los mecanismos de desarrollo definidos, dando sentido a la inversión pública en función de las PND (SEGEPLAN, 2018).

Con la aprobación del Plan K'atun se reconoce y recupera la concepción de que el Estado guatemalteco se rige por políticas públicas cuyo propósito es mejorar la calidad de la gestión e identificar vacíos, observando parámetros de calidad de manera que el proceso funcione como un proceso iterativo de producción de resultados estratégicos de desarrollo.

Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 y Política nacional de desarrollo

Representa el instrumento estratégico de planificación construido desde una visión de país luego de su aprobación en el año 2014. Es el primer ejercicio institucional de planificación estratégica de largo plazo en Guatemala. Orienta la planificación del Estado hacia el logro de los resultados del desarrollo, mediante el ordenamiento de los factores más críticos.²⁸ Plantea el marco de resultados estratégicos del desarrollo que cuentan con el debido respaldo político otorgado por el CONADUR a través del Punto Resolutivo 03-2014 (SEGEPLAN, 2019).

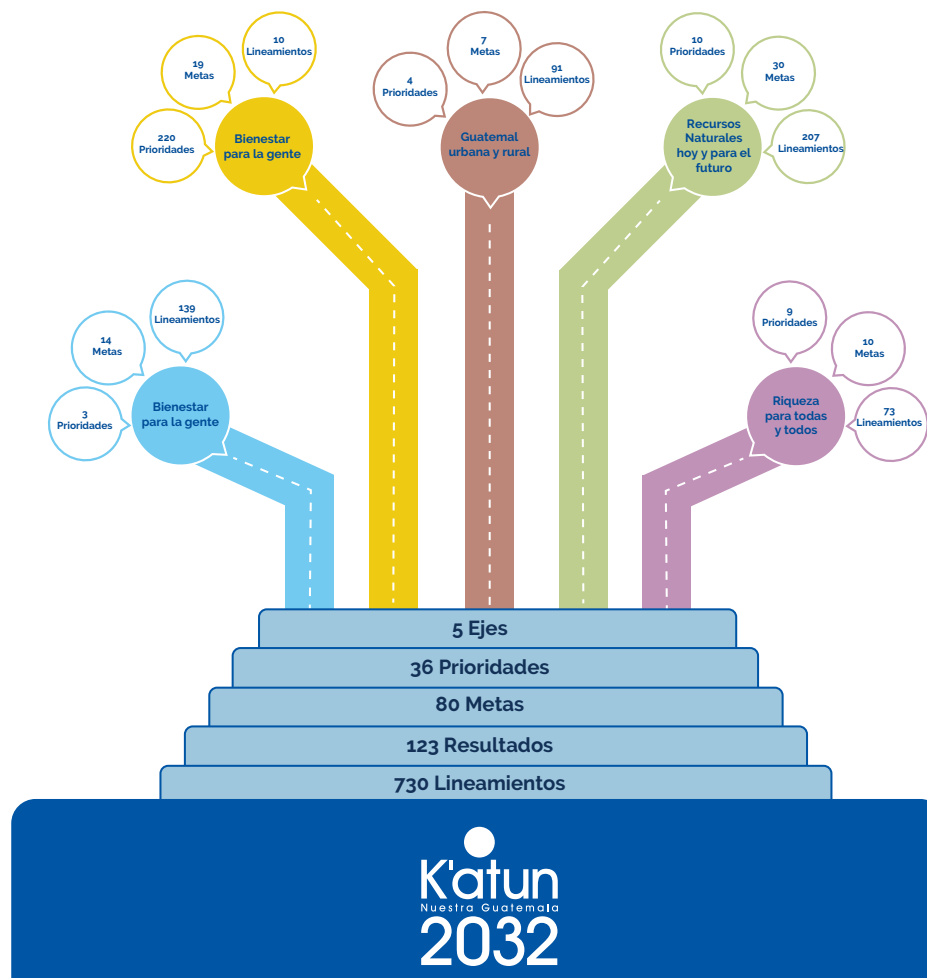
27. En SEGEPLAN se cuenta con un Centro de Acopio de Políticas Públicas (CAPP).

28. Los ejes del Plan K'atun son los siguientes: «Guatemala Urbana y Rural», que configura el modelo de gestión territorial en términos socioculturales, económicos, políticos y ambientales, articulándolo con la acción pública, la sostenibilidad rural y urbana; «Bienestar para la gente», que garantiza la protección social universal, servicios integrales en salud, educación, servicios básicos, habitabilidad segura, acceso a alimentos y capacidad de resiliencia; «Riqueza para todas y todos», que establece las condiciones que dinamizan las actividades económicas productivas para generar fuentes de empleo y autoempleo digno e ingresos; «Recursos naturales para hoy y el futuro», que busca potenciar los recursos naturales en equilibrio con el desarrollo social, cultural, económico y territorial; «Estado garante de derechos humanos», que busca generar las capacidades políticas, legales, técnicas, administrativas y financieras de la institucionalidad pública con un enfoque de derechos (SEGEPLAN, 2015).

En tanto, la *Política nacional de desarrollo* es el instrumento estratégico vigente que, en el largo plazo, da respaldo político institucional a la ejecución del Plan K’atun, pues institucionaliza acciones y procesos para el desarrollo colocando a las personas como el centro y proponiendo un modelo de desarrollo humano y sostenible con una visión de seguimiento que permite evaluar las acciones e impactos de las políticas públicas. Busca reorientar procesos y dar respuesta al cómo, quién y con qué se implementarán las acciones, permitiendo así establecer el vínculo entre el resto de políticas vigentes en el país para redireccionar la visión del desarrollo, incorporando los lineamientos del Plan K’atun a la programación presupuestaria y a los planes estratégicos y operativos, en función de las PND.

En correspondencia, ha implicado cambiar la forma de programar y formular el presupuesto por resultados estratégicos. El Plan K’atun es, por todo ello, la hoja de ruta por la que se conduce la consolidación del SNP y necesita respaldarse por el compromiso de todos los actores para reorientar los resultados estratégicos de desarrollo.

Ilustración 7:
Plan nacional de desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032



Fuente: DGPD elaboración con imágenes del PND K’atun 2014, SEGEPLAN

Política general de gobierno

Se construye a partir del Plan K'atun como instrumento de mediano plazo que orienta la planificación, programación y asignación presupuestaria para la conducción de la gestión durante un período de gobierno. En ella se instaura la ruta a seguir por las instituciones del sector público con base en las PND y las directrices de la administración de turno, con el objetivo de alcanzar los resultados estratégicos de desarrollo a través del enfoque de GpR.

Durante los cuatro años de un período gubernamental, la PGG busca articular las acciones a la visión de largo plazo que se definió como producto de la sinergia del plan K'atun y la Agenda 2030. A mediano plazo, su implementación impulsa el SNP con la finalidad de alinear las necesidades de la población con el marco de políticas públicas y los planes de desarrollo en sus diferentes niveles (locales, municipales, departamentales, regionales y nacional), buscando construir el referente que oriente el proceso de formulación presupuestaria, incluyendo los recursos provenientes de la cooperación internacional, con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo planteados.

Política de cooperación internacional no reembolsable²⁹

Incentiva la articulación de los criterios para la recepción y gestión de la cooperación internacional no reembolsable (CINR) a través de nueve lineamientos. En cada uno busca mejorar la eficacia del ciclo de proyectos mediante los cuales la cooperación se sitúa como complemento de los esfuerzos de desarrollo y se alinea en apoyo a los planes territoriales y sectoriales vigentes, considerando que las acciones deberán apoyar lo establecido en la planificación institucional y territorial que responden a las necesidades y demandas básicas de la población en los niveles departamental, municipal e, incluso, comunitario (SEGEPLAN, 2020).

Señala que son los organismos del Estado, empresas públicas y entidades descentralizadas y autónomas las que deben implementar acciones para mejorar la alineación de los programas y proyectos con las PND sectoriales y territoriales, promoviendo la ejecución a través de la institucionalidad pública financiera y administrativa, bajo coordinación de SEGEPLAN, el MINIFIN y el MINEX (SEGEPLAN, 2017). En el ciclo de implementación del SNP con recursos externos de la CINR, las unidades ejecutoras deben usar procedimientos nacionales, en el marco legal de esta política. La LOP (artículos 53, 53 bis, 73) y su respectivo reglamento (artículo 54) estipulan un marco de actuación específico para SEGEPLAN en materia de este tipo de cooperación,³⁰ tanto en la etapa de gestión como en las de negociación y coordinación de la ejecución de recursos externos.

29. Acuerdo Gubernativo 17-2015.

30. La CIR se encuentra regulada en la LOP y su rectoría compete al MINFIN por conducto de la Dirección de Crédito Público.

Lineamientos generales de planificación 2022-2026

Han sido emitidos con el fin de brindar orientaciones para la planificación estratégica y operativa de la institucionalidad pública para el ejercicio fiscal correspondiente, para la planificación y presupuesto multianual, así como para lo relativo a los procesos de inversión pública y cooperación internacional para el desarrollo. Constituyen la herramienta clave en la cadena del proceso plan-presupuesto que permitirá planificar, programar y evaluar las intervenciones de las instituciones públicas, municipalidades, consejos de desarrollo, entidades descentralizadas y autónomas. Compete emitirlos a SEGEPLAN, en coordinación con el MINFIN.

2.1.2.2. Compromisos internacionales

Declaración Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron aprobados mediante la declaración *Transformar Nuestro Mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*,³¹ de la cual Guatemala oficialmente forma parte desde 2015. Su antecedente inmediato son los ODM, enfocados en la erradicación de la pobreza, pero que, en la etapa posterior, tuvieron un significativo valor agregado gracias al proceso de Río+20 sobre desarrollo sostenible.

Ilustración 8:
Objetivos del Desarrollo Sostenible



Fuente: PNUD (2020)

31. Producto de la resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, artículo 55. Guatemala es país parte.

La importancia de la Agenda 2030 es su carácter conexo e indivisible que permite avanzar hacia una mayor intersectorialidad de las políticas. El Estado de Guatemala, al adoptarla, la reconoce como un elemento complementario a la planificación de largo plazo definida desde el año 2012.

La Agenda 2030 es amplia, ambiciosa y compleja al integrarse por 17 objetivos, 169 metas y 241 indicadores de seguimiento que representan el plan de acción basado en las personas, el planeta y la prosperidad. El propósito de su implementación es el combate a la pobreza, la desigualdad y el cambio climático para el año 2030, pero con énfasis en las necesidades de la población más vulnerable, de manera que nadie se quede atrás (SEGEPLAN, 2019).

Es importante indicar que la Asamblea General de las ONU³² abrió la posibilidad de que cada país «fije sus propias metas nacionales guiándose por la ambiciosa aspiración general pero tomando en cuenta las circunstancias del país» (ONU, 2015), de manera que Guatemala, entre otras naciones, ha articulado su propia planificación a este marco internacional.

2.1.2.2.1 Prioridades nacionales de desarrollo (PND)

Proceden del análisis que cada país debía hacer de los ODS a sus propias metas de desarrollo, tomando en cuenta las propias circunstancias. Así, en el proceso nacional fueron revisadas y seleccionadas las metas del Plan K'atun y las metas ODS para examinar la manera idónea de articularlas, armonizarlas y apropiarse de ellas. El CONADUR aprobó en 2016 la realización del ejercicio técnico multinivel que dio como resultado la emisión oficial de las diez PND por las que se conducirá el país al año 2032. El análisis para la unificación de las metas de los ODS y las metas del Plan K'atun dio como resultado un listado único de 99 metas armonizadas, de las cuales prevalecieron 16 metas estratégicas de desarrollo (MED) que representan las necesidades del desarrollo del país y las problemáticas de mayor trascendencia que deben ser abordadas.

Con el *Punto Resolutivo 15-2016*, el CONADUR instruyó a SEGEPLAN para definir la estructura de la estrategia de implementación de las prioridades nacionales de desarrollo a través de ocho componentes:

1. Coordinación política y técnica
2. Definición de competencias y atribuciones
3. Integración de prioridades nacionales de desarrollo
4. Planificación para el desarrollo
5. Financiamiento para el desarrollo
6. Gestión de la información estadística
7. Seguimiento y evaluación permanente de las PND
8. Alianzas para el desarrollo

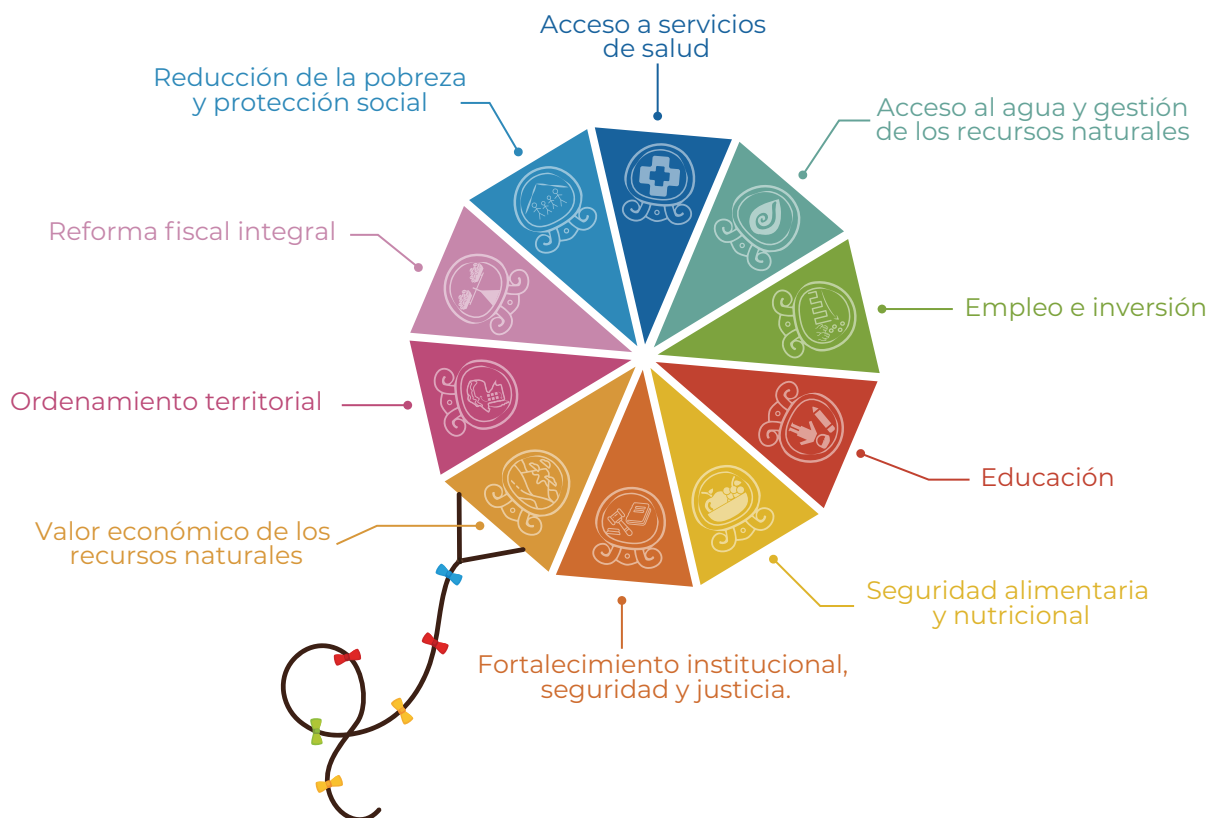
32. Producto de la resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, artículo 55. Guatemala es país parte.

Estos componentes son iterativos, paralelos y se nutren unos a otros a lo largo de su implementación, con roles, entes responsables, mecanismos de seguimiento y evaluación.

Es el proceso de priorización³³ que, en definitiva, ha representado un hito en la manera de gestionar el desarrollo desde la institucionalidad, al involucrar a otros actores como la sociedad civil. Como mecanismo principal de seguimiento se realizan los exámenes nacionales voluntarios para la revisión del cumplimiento de los ODS y de las PND de cada país, los cuales se presentan ante el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, auspiciado por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas y la CEPAL. En ese marco se facilita una plataforma de colaboración entre los *stakeholders*,³⁴ con base en la Agenda 2030 y la *Agenda de acción de Addis Abeba*.

Como parte del compromiso con la Agenda 2030, Guatemala ha presentado tres revisiones nacionales voluntarias, en los años 2017, 2019 y 2021, respectivamente.

Ilustración 9.
Prioridades nacionales de desarrollo



Fuente: DGPD con imágenes de la Revisión Nacional Voluntaria –RNV-de Guatemala SEGEPLAN 2021 y www.pnd.gt

33. La priorización de los ODS se realizó mediante cinco fases: socialización, priorización, validación, aprobación y socialización de la priorización, las cuales se detallan en la Estrategia de articulación de la Agenda 2030 con el plan y el PND K'atun.

34. Constituidos por los Estados miembros, organismos especializados, fondos y programas de la ONU, otros organismos regionales y subregionales relevantes, instituciones financieras internacionales, sociedad civil, academia y sector privado.

3. Marco conceptual del Sistema Nacional de Planificación

3.1. Fundamentación conceptual

Desde la concepción propia de SEGEPLAN, el enfoque sistémico ha ido tomando forma en cuanto a mecanismos de gestión pública orientados a cambiar el comportamiento inercial de las instituciones y transitar a formas articuladas y coordinadas para generar desarrollo.

Esto quiere decir que, aunque la administración pública en general se ha caracterizado por formas tradicionales de gestión administrativa, financiera y técnica, está claro que enfrentar los desafíos y retos de cambio en las condiciones de vida de la población hace necesario que el SNP se conciba como una plataforma e instrumento que contenga ciclos para hacer que la institucionalidad pública establezca en sus procesos internos y externos una noción integral. El SNP constituye, de esta manera, un mecanismo interinstitucional para la implementación de acciones que permitan el logro de las metas contenidas en las PND.

En el SNP se hace referencia a ciclos cuando se habla de una serie de procesos, fases y estados de los instrumentos que viabilizan el desarrollo nacional, con una periodicidad definida por las competencias, funciones y naturaleza de cada una de las instituciones públicas que, en una dinámica diferente al comportamiento inercial ya mencionado, permite que los procesos sean ejercicios iterativos y permanentes, que permitan la articulación vertical y horizontal para alcanzar resultados integrales de desarrollo.

El SNP se caracteriza por ser un proceso sistémico, articulado y cíclico que enlaza los procesos a nivel político, técnico-institucional y participativo; además de ser bisagra entre los ciclos de políticas públicas, la planificación, la programación y el presupuesto. Esto debe reflejarse en la inversión y la alineación de la cooperación internacional, hasta llegar al ciclo transversal de seguimiento y evaluación.

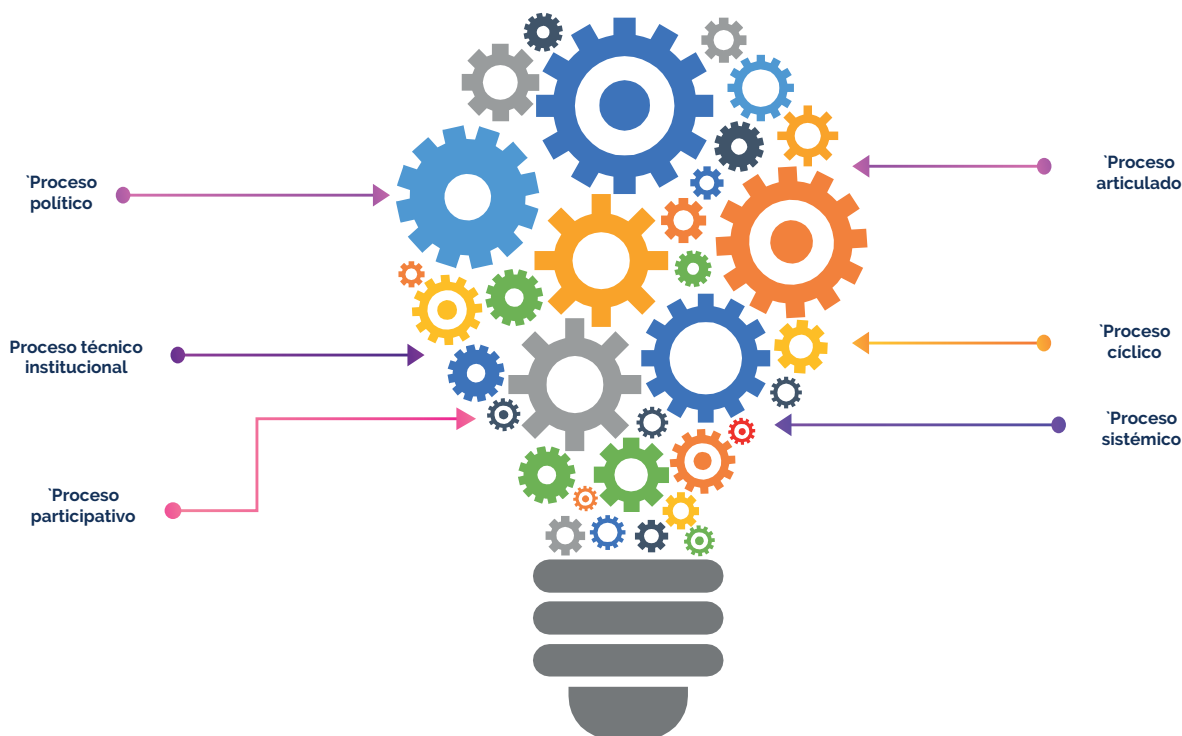
La premisa detrás de la concepción del SNP es que el sistema se encuentra diseñado para alcanzar esos cambios en las formas de gestión. Es decir, está diseñado para que los ciclos de la política pública, la planificación en todas sus formas y niveles, la programación, la inversión, la alineación de la cooperación internacional y nacional y el seguimiento y la evaluación, sean los ciclos articulados que definan los criterios para la asignación de recursos de presupuesto y, con ello, alcanzar las metas trazadas para el corto, mediano y largo plazo.

3.1.1. ¿Qué es el Sistema Nacional de Planificación?

Por definición,

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, 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 2020).

Ilustración 10.
Caracterización de SNP

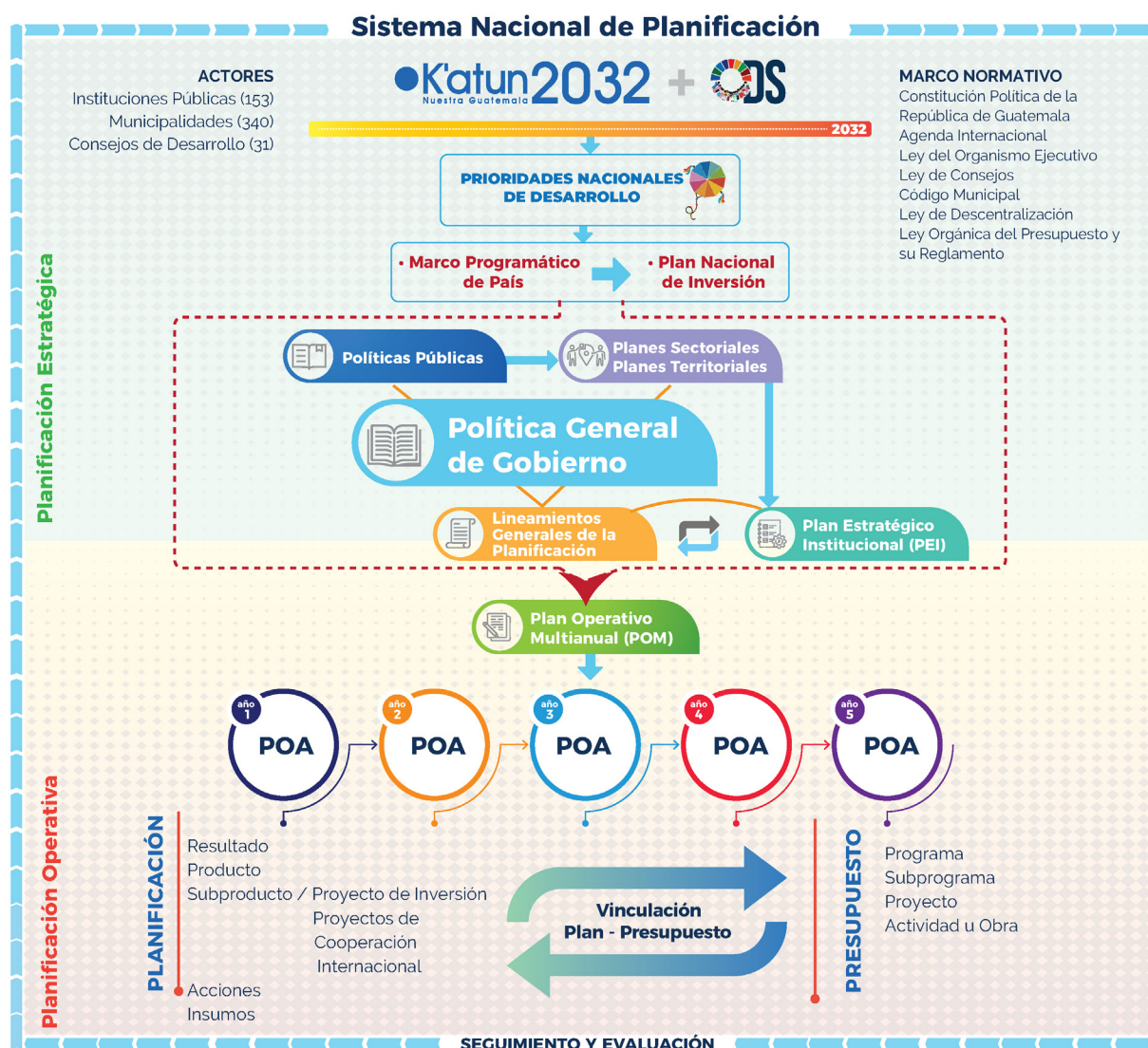


Fuente: DGPD con datos ILPES y SEGEPLAN 2020

En esa lógica conceptual, el SNP es la «interface o medio de conexión» con todas las instituciones e instancias que son directamente responsables de ejecutar políticas, de planificar territorial, estratégica y operativamente el desarrollo, de asignar recursos financieros para hacerlo factible, así como de vincular los recursos externos para complementar la disponibilidad de recursos públicos y capacidades institucionales de la administración pública. Con ello, el SNP posibilita dar seguimiento y evaluar las acciones y resultados, así como vincular a los sectores de la sociedad civil y la cooperación internacional en función de las prioridades, metas, resultados y lineamientos contenidos en el Plan K'atun, las PND y las políticas públicas.

Los instrumentos de planificación representan el plan de trabajo que guía a la institucionalidad y resguarda la programación anual y multianual. De esa cuenta, en el ejercicio iterativo de los siete ciclos del SNP –específicamente en los ciclos de planificación, programación y presupuesto– se puede contar con otras fuentes de financiamiento procedentes de la inversión pública y la cooperación internacional. Para ello, deben considerarse los esfuerzos concretados en las PND y las MED, que tendrán resultados estratégicos alineados con la PGG y serán objeto de seguimiento y evaluación en el mismo sistema.

Ilustración 11.
Sistema Nacional de Planificación



Fuente: SEGEPLAN (2022)

La infografía expresa que el SNP opera desde una lógica de planificación estratégica y una planificación operativa. En la parte estratégica, se establece que el SNP responde a prioridades de país de largo plazo que se derivan del Plan K'atun y su política, integrando políticas públicas, planes sectoriales y territoriales con visión estratégica y dentro del marco de compromisos de importancia para el país. De esa cuenta, sus ciclos articulados deben aplicarse y fortalecerse para ser incluidos en la planificación en sus distintos ámbitos y niveles.

En la estructura, funciones y naturaleza de la parte estratégica se integra a todos los actores (las instituciones del Estado, municipalidades y consejos de desarrollo) en ciclos articulados que pueden iniciar en cualquiera de los períodos porque no son secuenciales, según se observa en la ilustración.

La parte operativa señala la cadena del proceso plan-presupuesto, donde actores del SNP contarán con directrices y lineamientos que les permitirán planificar, programar, asignar y evaluar las intervenciones con recursos nacionales y externos, en función de su eficiencia para el desarrollo desde una visión integral, tomando en cuenta las PND y los lineamientos de la PGG para el alcance de resultados estratégicos.

El traslado de lineamientos para la formulación plan-presupuesto lo realiza SEGEPLAN en coordinación con MINFIN, para orientar la planificación estratégica y operativa y así formular el presupuesto multianual en el ejercicio fiscal correspondiente. En ese proceso que sucede en el marco del SNP, el sector público debe tener en cuenta que la PGG constituye el instrumento de mediano plazo orientador de las políticas públicas y que debe ser la base para alinear los instrumentos de planificación (PEI, POM, POA) a nivel sectorial-institucional y territorial, por medio de programas y proyectos alineados con las PND y sus MED.

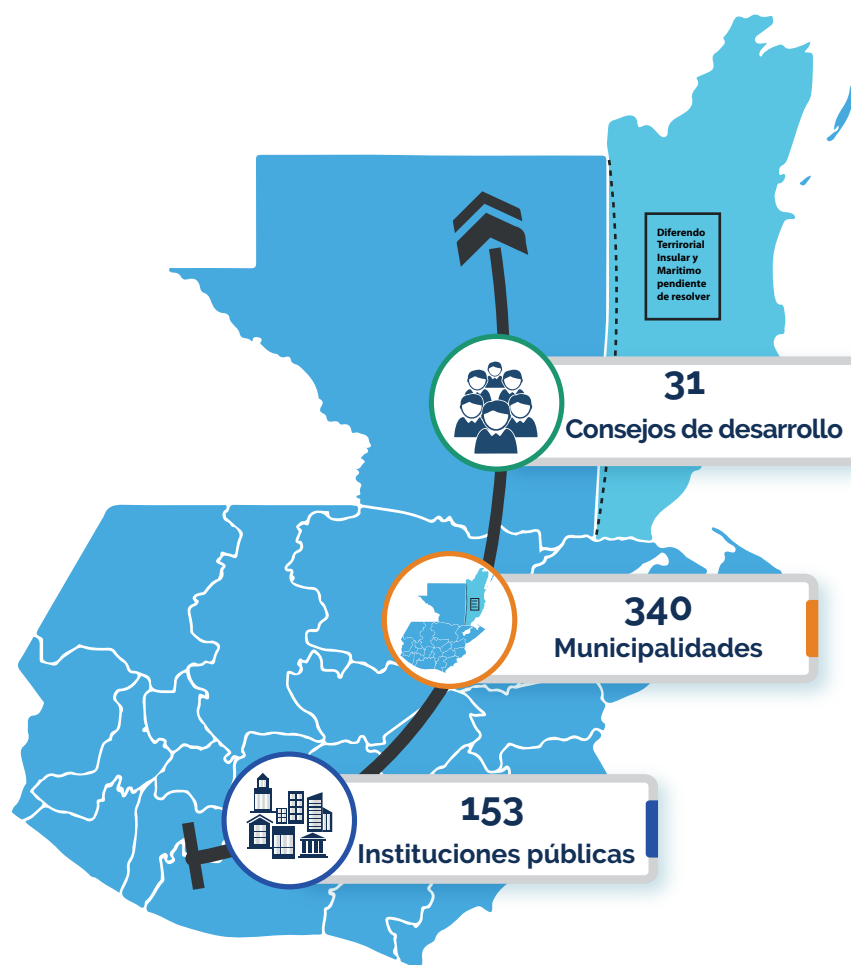
3.1.2. Actores

Desarrollan actividades a nivel sectorial-institucional y territorial. Los actores institucionales identificados por SEGEPLAN como grupo meta son: 153 instituciones públicas, autónomas y descentralizadas; 340 municipalidades (que presentan sus instrumentos de planificación); y 31 consejos de desarrollo.

SEGEPLAN posee el rol de secretaría técnica en el CONADUR; desde el SISCODE coordina y participa en tres niveles territoriales: nacional, regional y departamental (SEGEPLAN, 2020).

En el SNP intervienen vías para el financiamiento del desarrollo, articulando a otras instancias del Estado cuyas competencias fortalezcan el funcionamiento del sistema. Este es el caso de los recursos complementarios procedentes de la cooperación internacional, del sector privado y organismos no gubernamentales.

Ilustración 12.
actores del SNP



Fuente: DGPD con datos del grupo meta de SEGEPLAN 2022

3.1.3. Principios

Los principios identificados del SNP que se armonizan en función de las PND son:

Tabla 1.
Principios del SNP



Equidad para reducir las desigualdades sin distinción de sexo, edad, género, pertinencia cultural, condición física, económica, social, ambiental y territorial.

Derechos humanos para la protección de las personas sujetas de derechos, considerando que el Estado es garante de dichos derechos.

Desarrollo humano bajo un enfoque de desarrollo integral que fomente la responsabilidad ambiental, la protección social y económica.

Obligatoriedad para el debido proceso y cumplimiento de lo determinado en el marco normativo del SNP.

Coordinación interna y externa para la efectiva responsabilidad y corresponsabilidad en el SNP (parte estratégica y operativa).

Territorialidad como compromiso integral y participativo de los actores del SNP que conviven en el territorio con intereses particulares (sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales) para impulsar el desarrollo desde el nivel local, en alineación con las prioridades de país.

Alineación entre los instrumentos y procesos del SNP para alcanzar metas y resultados estratégicos previstos en función de las prioridades nacionales de desarrollo.

Transparencia,³⁵ acceso a la información pública y rendición de cuentas.

Sostenibilidad para satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones en términos de equidad en el desarrollo sostenible.

Fuente: DGPD elaboración con datos analizados del marco normativo del SNP, SEGEPLAN 2021

35. El principio de transparencia es fundamental para el análisis y toma de decisiones que señala el ciclo de seguimiento y evaluación del SNP.

3.1.4. Enfoques

En el marco del SNP, deben incorporarse tres enfoques estratégicos:³⁶ equidad, GpR, gestión de riesgos y adaptación al cambio climático. El valor agregado de estos tres enfoques es su acreditación en los productos o servicios institucionales que, en definitiva, es donde se generan cambios positivos en la calidad de vida de las personas.

Tabla 2:
Enfoques para el SNP

i. Enfoque de equidad



Busca reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres realizando todos aquellos cambios que se necesiten para incorporar este enfoque en todas sus aristas enfocadas en el territorio urbano y rural. Tanto la CPRG como el Plan K'atun señalan que todas y todos son libres e iguales en dignidad y derechos, por lo que no debe existir distinción de edad, religión, sexo, pertinencia cultural, entre otros.

La equidad aplicada en la planificación debe identificar las condiciones de desigualdad de grupos excluidos y proponer lineamientos estratégicos para su inclusión. Asimismo es fundamento para el SNP como enfoque bisagra en lo que se planifica a través de un proceso inclusivo y participativo (SciELO, 2015).

ii. El enfoque de gestión por resultados (GpR)



Es la metodología de planificación que busca que las instituciones públicas aumenten el valor que aportan a la ciudadanía por medio de la mejora continua de la entrega de los productos que trasladan a la sociedad, de modo que generen cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida del ciudadano. Contribuye a la modernización de la administración pública con la articulación de esfuerzos institucionales en resultados estratégicos, buscando que los objetivos nacionales, regionales, sectoriales e institucionales se vean reflejados en el proceso de planificación y presupuestación.

La planificación y presupuestación por resultados es el instrumento que el Gobierno utiliza para definir el rumbo o destino del país. Para ello debe responderse a tres preguntas: ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir?, y ¿cómo podemos llegar? (MINFIN 2013). Por ello, la aplicación del enfoque sirve de ejercicio para formular los resultados estratégicos de desarrollo (RED)³⁷ e identificar intervenciones que aborden lo planteado en los modelos de causalidad y sean efectivas en cuestión de costos y viables para su adopción a nivel institucional. La LOP obliga a que las instituciones públicas vinculen el proceso de planificación con el de presupuestación.

iii. El enfoque de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático



La gestión de riesgo se refiere a la capacidad de los actores sociales de identificar y evaluar los riesgos existentes y potenciales del territorio y decidir acciones administrativas, organizativas y técnicas para implementar políticas y estrategias de intervención seguras y sostenibles. En la actualidad, estima la necesidad de acciones que incorporen criterios que contribuyan al desarrollo resiliente y sostenible, lo cual se prioriza tanto en la Agenda 2030 como en el Plan K'atun. El cambio climático se sitúa en el debate actual como la variación global del clima de la tierra debido a causas naturales y acciones propias del ser humano producto de parámetros climáticos a muy diversas escalas de tiempo.

Este enfoque busca la incorporación de lineamientos e instrumentos que contribuyan, como señala el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030,³⁸ a reducir y prevenir la exposición de amenazas y vulnerabilidades, aumentando la recuperación y capacidad de respuesta. Asimismo, implementar acciones para reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático, aumentar la resiliencia y disminuir la producción de gases de efecto invernadero en sectores como el agrícola, industrial, comercial, entre otros.

Fuente: DGPD, con base en información de MINFIN, SEGEPLAN y UNDRR (2021)

³⁶ Para el análisis de los enfoques debe considerarse la normativa del SNP y las políticas públicas vigentes, con los enfoques de equidad, gestión de riesgo y adaptación al cambio climático

³⁷ Los RED se definen según la prioridad de país.

³⁸ El Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 fue adoptado por países miembros de la ONU en 2015 durante la Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres; va de la mano con otros acuerdos de la Agenda 2030, tales como el Acuerdo de París sobre el cambio climático, la Agenda de acción de Addis Abeba sobre financiamiento para el desarrollo, la Nueva agenda urbana y los ODS (véase en: <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai-que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de-año-2021>).

La aplicación transversal de los enfoques representa esa oportunidad para la conexión entre las políticas, planes, metas, indicadores y funciones institucionales, buscando propiciar criterios para la gestión preventiva, correctiva y prospectiva, con medidas integrales e inclusivas de índole social, económica, estructural, jurídica e institucional.

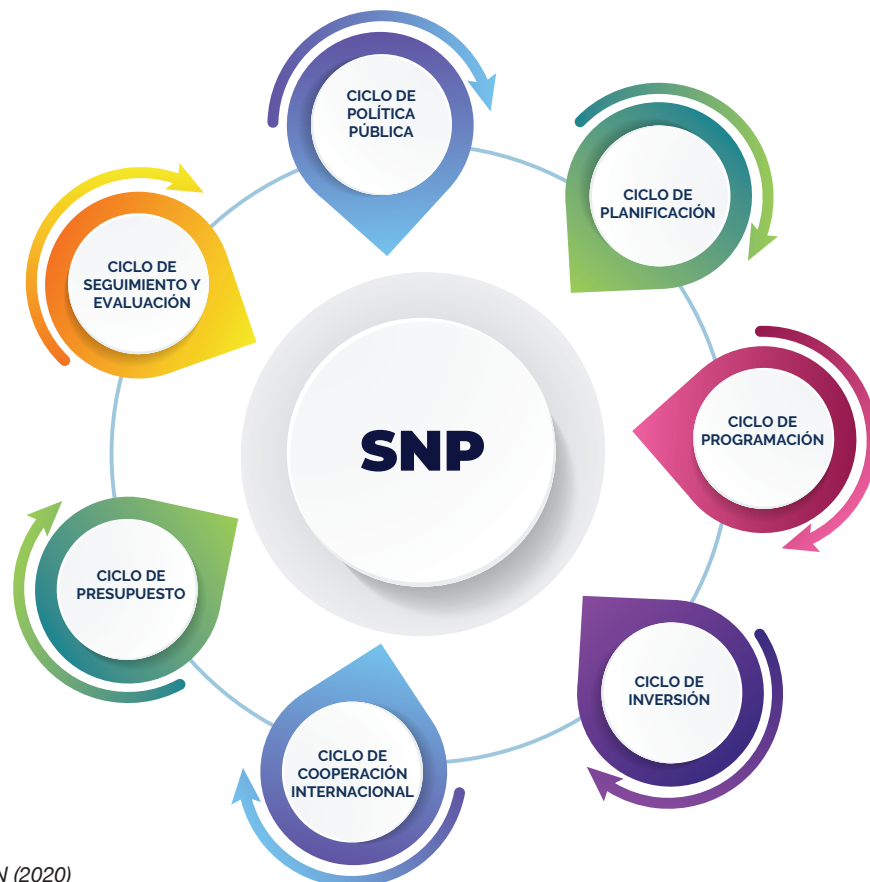
3.1.5. Ciclos

Son las secuencias o fases dinámicas por las que pasa un acontecimiento y que suceden en el mismo orden hasta llegar a un estado que vuelve a repetirse.

Desde el SNP, la forma de gestión permite establecer los puntos de convergencia en cada uno de los ciclos, caracterizados por poseer temporalidades, plazos distintos, momentos de corte, obtención de productos y resultados estratégicos. Los ciclos también se caracterizan por su seguimiento y evaluación, para luego reiniciar, sin olvidar que cada uno aplica su propio proceso metodológico que no necesariamente obedece a procesos paralelos o iguales (con excepción del ciclo de seguimiento y evaluación, que es transversal en los demás ciclos del sistema).

Los siete ciclos que conforman al SNP se definen en función del sistema a continuación:

Ilustración 13.
Ciclo del SNP



Fuente: SEGEPLAN (2020)

3.1.5.1. Ciclo de políticas públicas

Las políticas públicas son los «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, 2022).

Cuando se hace referencia a los cursos de acción estratégica del Estado y el Gobierno, este concepto se analiza con base en los marcos jurídicos y políticos del país, por lo que, tratándose de un instrumento de planificación y gestión, permite al Estado orientar, dirigir e implementar de manera estratégica los asuntos de interés nacional, para que las instituciones establezcan una mejor alineación y armonización de las políticas públicas vigentes³⁹ con las PND. Según sea el tipo de política pública, esta puede ser institucional, sectorial, intersectorial, territorial o transversal. Por su contenido y enfoque, los lineamientos de políticas públicas contribuyen a los niveles estratégico, técnico y operativo.

Ilustración 14.
Enfoque de las políticas públicas



Fuente: SEGEPLAN (2021)

39. En el artículo 27, la LOE describe las atribuciones de los ministros, entre ellas, ejercer la rectoría de los sectores bajo su responsabilidad, planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector en coherencia con la PGG, salvaguardando los intereses del Estado y en apego a la ley.

Las políticas públicas dan, a nivel estratégico, las orientaciones para alinear las políticas con el Plan K'atun, la Agenda 2030 y las PND. Esto permite dar respuesta al marco de resultados estratégicos de país a través de ejes, resultados, metas y lineamientos. A nivel técnico, se debe elaborar un marco estratégico de la política pública que incluya objetivos, ejes, resultados, metas y lineamientos y, a nivel operativo, es preciso incorporar los objetivos, resultados y metas de la política a nivel sectorial e institucional a través de distintos instrumentos de planificación (PEI, POM, POA) y presupuestación para cada programación institucional.

Desde el SNP, el ciclo de políticas públicas constituye un dispositivo de carácter analítico que permite establecer las relaciones, secuencias, evaluación y reinicio de los procesos que se dan en función de orientar y definir lineamientos, responsables y corresponsables, plazos y recursos señalados en sus cuatro fases:

1. **Se define la agenda pública y política** en cuanto a los aspectos decisionales y de respuesta a las condiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales para el abordaje consensuado de la problemática identificada entre los actores clave y los tomadores de decisiones, a partir de un análisis objetivo de los factores internos y externos que viabilizarán las intervenciones públicas en el futuro.
2. **La formulación**, en la cual se presentan opciones de solución de acuerdo con el tema a abordar y las decisiones para solucionar problemas que han sido identificados y discutidos en el marco de la agenda y la política pública. En esta fase se establece la territorialización de cada política pública, sea esta transversal, intersectorial, sectorial o institucional, teniendo presente que son el medio para que las instituciones del Estado tengan claridad al respecto de su responsabilidad o corresponsabilidad en la solución de los problemas identificados.
3. **La implementación** constituye la fase visible de las decisiones políticas por medio de la aplicación técnica de los instrumentos diseñados para el efecto. Para ejecutar las políticas debe existir alineación con las PND, así como articulación con otras políticas y vinculación con la programación institucional visualizada en las directrices que rigen cada gestión, teniendo en cuenta que tal ejecución se realiza en el marco de los ciclos de planificación, programación, inversión y presupuesto.⁴⁰
4. Se establece **resultados del seguimiento** durante la vigencia de la política pública, tomando en cuenta las maneras como se resuelven los aspectos administrativos, financieros y técnicos que atañen a la ejecución. Estos resultados obedecen a los momentos en que se realizan los cortes: evaluación intermedia, final o de impacto. En el seguimiento se toman en cuenta los aspectos operativos, los cuales se conjugan con un sistema de indicadores nacionales de desarrollo que permite dimensionar las intervenciones y alcances con base en las MED y las PND.

40. Para efectos del ciclo de política pública, SEGEPLAN cuenta con la Guía de formulación de políticas públicas.

3.1.5.2. Ciclo de planificación del desarrollo

Se define como:

»El conjunto articulado de procesos políticos, técnicos, administrativos, financieros y operativos del Estado, para interpretar el análisis de las causas de los problemas nacionales de desarrollo, orientar el planteamiento prioritario y prospectivo de las intervenciones necesarias para resolver problemas o aprovechar potencialidades, definir resultados, metas y transformaciones que Guatemala demanda, en el corto, mediano y largo plazo, mediante la programación de bienes y servicios para la asignación de recursos y con ello lograr el desarrollo nacional« (SEGEPLAN, 2022).

En ese sentido, el ciclo de planificación es el instrumento efectivo que el Estado necesita para tomar distintos elementos de análisis que contribuyen a las decisiones actuales mediante escenarios y estrategias de desarrollo que respondan al futuro deseado en la visión a largo plazo que se adopte. Al igual que el ciclo de la política pública, se compone de procesos políticos, técnicos, participativos, administrativos, financieros y operativos del Estado para interpretar las orientaciones contenidas en las políticas y las decisiones político-institucionales que responden a prioridades y directrices que se articulan según sea el tipo de planificación que se realice (institucional-sectorial y territorial).

Desde un marco de intervención llevada por la gestión pública, la planificación se organiza por tipos, ejes, niveles e instrumentos que conducen a alcanzar productos institucionales que respondan a las PND, MED y RED.

Ilustración 15.
Organización de la planificación



Fuente: DGPD con datos SEGEPLAN 2022

Los tipos de planificación se dividen en estratégica y operativa. La primera tiende a orientar las acciones gubernamentales de las instituciones estableciendo prioridades, resultados, objetivos y metas reflejados en los distintos niveles de planificación. La planificación operativa es de carácter instrumental, se da en el momento en que ocurre la programación de proyectos, identificación de responsables y corresponsables, y la estimación cuantitativa de los recursos para realizar las acciones.

En el ciclo de planificación se diseñan y ejecutan acciones estratégicas que responden a un conjunto de necesidades, factores de riesgo y potencialidades diferenciadas, siendo así que desde el SISCODE se reconocen cinco niveles territoriales: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.

De acuerdo con la estructura establecida en el SNP, la territorialización de las políticas públicas se realiza a través de la planificación, cuyos dos ejes –institucional y sectorial– hacen que las instituciones públicas deban garantizar que la planificación se haga operativa por medio de sus planes estratégicos sectoriales (PES). Estos se basan en políticas sectoriales que integran con carácter indicativo la planificación de las instituciones que conforman el sector por medio de estrategias y acciones que respondan a las PND.

Por su parte, el eje territorial de la planificación se operativiza mediante los planes de desarrollo regional (PDR), los planes de desarrollo departamental (PDD) y los planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial (PDM-OT),⁴¹ que cuentan con el análisis de la situación actual de los territorios y son insumos para la formulación y actualización de la planificación estratégica institucional (PEI) de los consejos departamentales de desarrollo (CODEDE) y las municipalidades.

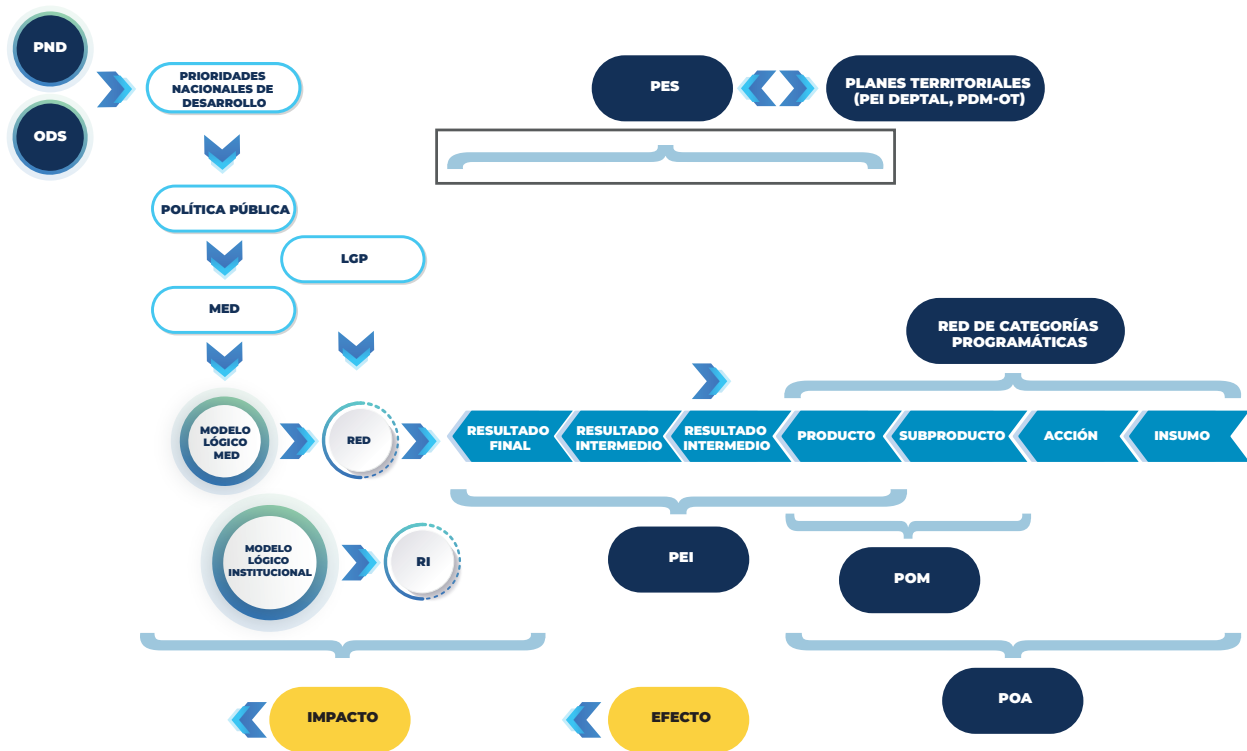
El análisis para la elaboración del PEI se lleva a cabo en el ámbito de los CODEDE, con el apoyo de las unidades técnicas departamentales (UTD), que cuentan con la representación de las instituciones de gobierno y son coordinadas por el delegado departamental de SEGEPLAN.

La formulación o actualización del PEI abarca cinco años de gestión y analiza el marco estratégico departamental de acuerdo con la ruta de implementación establecida en el *Punto Resolutivo 14-2016* del CONADUR. Los PDM-OT, por su parte, son el instrumento de planificación de las municipalidades para implementar las PND en el territorio; contienen en su estructura elementos metodológicos de la planificación del desarrollo pero acotada al grado que implica el ordenamiento territorial.

41. SEGEPLAN cuenta con la Guía general de planificación del desarrollo, en la cual puede consultarse más a detalle el ciclo de planificación.

La planificación debe incorporar, adicionalmente, los enfoques de equidad, gestión de riesgos y adaptación al cambio climático, los cuales deben evidenciarse en los productos que se entregan a la población que son, en definitiva, los que generan cambios positivos en la calidad de vida de las personas a través de los resultados de desarrollo. En cuanto a la GpR, cabe mencionar que metodológicamente se establecen resultados estratégicos de corto, mediano y largo plazo que responden a un problema o condición priorizada.

Ilustración 16.
Matriz lógica de la planificación



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

Fuente: con datos de Subsecretaría de Planificación y Programación del Desarrollo, SEGEPLAN 2021

En esa lógica, la articulación de la planificación territorial con la institucional cobra relevancia, ya que la producción institucional es más precisa en los distintos niveles de los territorios. Por ello, es la institucionalidad la que debe garantizar que el SNP se ejecute a nivel estratégico y operativo, para lo cual se requiere la coordinación interinstitucional y territorial en un marco de transparencia y eficiencia (SEGEPLAN, 2021).

En el proceso de planificación se distinguen seis fases:

1. **Generación de condiciones:** Es la fase principal para tomar decisiones políticas en el proceso de planificación en sus ejes y niveles. En ella la planificación adopta una visión panorámica del entorno de esas condiciones analítico/explicativas para saber ¿qué pasa?, ¿cuál es el área?, ¿quiénes son los actores?, y si se cuenta con alguna organización o no.
2. **Diagnóstico:** Análisis situacional basado en datos oficiales institucionales, geográficos, estadísticos y climáticos, como línea base o modelo de desarrollo que investiga todas las variables que componen la problemática. En este momento se debe incorporar los factores internos y externos que definen los enfoques transversales de equidad, la GpR y gestión de riesgo y adaptación al cambio climático, al contemplar ¿cuál es la situación?, y ¿cómo debe ser?
3. **Estrategia:** Plantea la visión y los objetivos estratégicos y operativos; asimismo, retoma los indicadores analizados en el diagnóstico para establecer las metas o resultados previstos como parte de la planificación. En función de la GpR, busca establecer resultados estratégicos de desarrollo de corto, mediano y largo plazo que respondan a un problema o condición priorizada. Plantea ¿a dónde se quiere llegar?, ¿esto produce algún valor agregado?, y ¿se tiene un análisis causal?
4. **Programación:** Fase que se realiza para programar las acciones o proyectos a realizar en un plazo establecido, con recursos necesarios para alcanzar los resultados y establecer los responsables y corresponsables de la ejecución. Busca dar respuesta a preguntas tales como ¿cuáles son los medios?; ¿qué voy a hacer para aplicar cada estrategia? ¿Cuánto tiempo tengo? ¿Con quiénes lo haré? ¿Cuántos recursos voy a necesitar?
5. **Ejecución:** Se refiere a la implementación del plan mediante acciones o proyectos identificados, concertados y programados que implican la obligatoriedad de cumplimiento en la normativa presupuestaria vigente y en lo establecido en el marco normativo que aplica a las instituciones ejecutoras. Responde a ¿qué camino o ruta deberé seguir para hacerlo?
6. **Seguimiento y evaluación:** Se basa en el principio de transparencia del SNP que encuentra en la rendición de cuentas y la auditoría social las herramientas para que la ciudadanía cuente con información sobre las metas y resultados planteados en los procesos de planificación. Esta fase tiene carácter transversal al poderse realizar en cada momento.

3.1.5.3. Ciclo de programación

Es la expresión operativa del qué, quién, cuándo y con qué se realizarán los propósitos de la planificación sectorial-institucional y territorial, de las políticas públicas y de las referencias nacionales como el Plan K'atun y las PND. Su carácter instrumental se verifica desde el momento en que se identifican los programas, proyectos⁴² o acciones, responsables y corresponsables, así como la estimación cuantitativa de los recursos para ejecutar las acciones que establezcan con precisión los resultados y la producción de bienes y servicios de cada institución (SEGEPLAN, 2021).

Este ciclo es fundamental para la formulación del presupuesto y para determinar centros de gestión, redes de producción de las instituciones a partir de la identificación precisa de la prestación y generación de bienes y servicios para la población, así como mecanismos de reducción de riesgo para alcanzar los resultados de desarrollo. Conduce aquello que resulta de la planificación, estableciendo la ruta y cómo transitarla.

Para este ciclo, el marco programático de país (MPP)⁴³ es el instrumento que permitirá al ente planificador del Estado y a las instituciones públicas disponer de los elementos cualitativos y cuantitativos que orienten su accionar en el mediano y largo plazo, con base en el marco legal vigente, las PND y los planes sectoriales-institucionales y territoriales, así como el plan nacional de inversión (PNI) y las inversiones anuales.

Con su marco orientador, las líneas programáticas previstas desde MPP⁴⁴ interconectan con los lineamientos del plan de gobierno vigente y los lineamientos de políticas públicas, con el objetivo de orientar a la institucionalidad pública en su planificación estratégica y operativa. Las intervenciones estratégicas previstas desde el MPP serán los lineamientos para la estimación de costos de la cartera de intervenciones identificados para la implementación de las PND.

La programación tiene
3 plazos bien definidos:

El marco programático de país (MPP).

Aporta lineamientos al plan nacional de inversiones por medio del cual se establece coherencia con los resultados estratégicos de desarrollo (RED) y los resultados institucionales.

El plan operativo multianual (POM)

es el instrumento que, con un plazo de 5 años, representa a mediano plazo la programación de las instituciones.

El plan operativo anual (POA)

responde a la programación anual de la producción institucional para alcanzar los resultados de desarrollo en el marco de la programación multianual y, sobre todo, para orientar el presupuesto público.

42. Los proyectos deben estar programados para el ejercicio fiscal correspondiente, y deben registrarse en el Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP).

43. El MPP es el conjunto de lineamientos estratégicos y programas sustantivos con enfoque de GpR, en el marco de las políticas públicas y PND. El MPP ex ante del plan-presupuesto orienta el proceso que delinearán los programas y proyectos estratégicos y de cooperación que se vinculan con presupuesto, el plan nacional de inversión y otras fuentes de financiamiento (SEGEPLAN, 2020).

44. SEGEPLAN cuenta con dos grandes sistemas: el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo (SNCD).

Ilustración 17. Planificación entratégica y operativa



Fuente: Subsecretaría de Planificación y Programación del Desarrollo, SEGEPLAN 2021

La articulación con la planificación entratégica es fundamental y se logra mediante los productos, definidos como el conjunto estandarizado de bienes y servicios entregados a una población determinada. En este momento, la planificación operativa –definida por productos, subproductos y acciones– tiene relevancia en el logro de los resultados propuestos, ya que determina el impacto que se desea lograr.

La programación deriva de la planificación entratégica institucional, sectorial y territorial. Las intervenciones costo efectivas deben incorporarse en el proceso de formulación de los planes operativos multianuales y anuales de las instituciones responsables y corresponsables (SEGEPLAN, 2018).

3.1.5.4. Ciclo de inversión pública

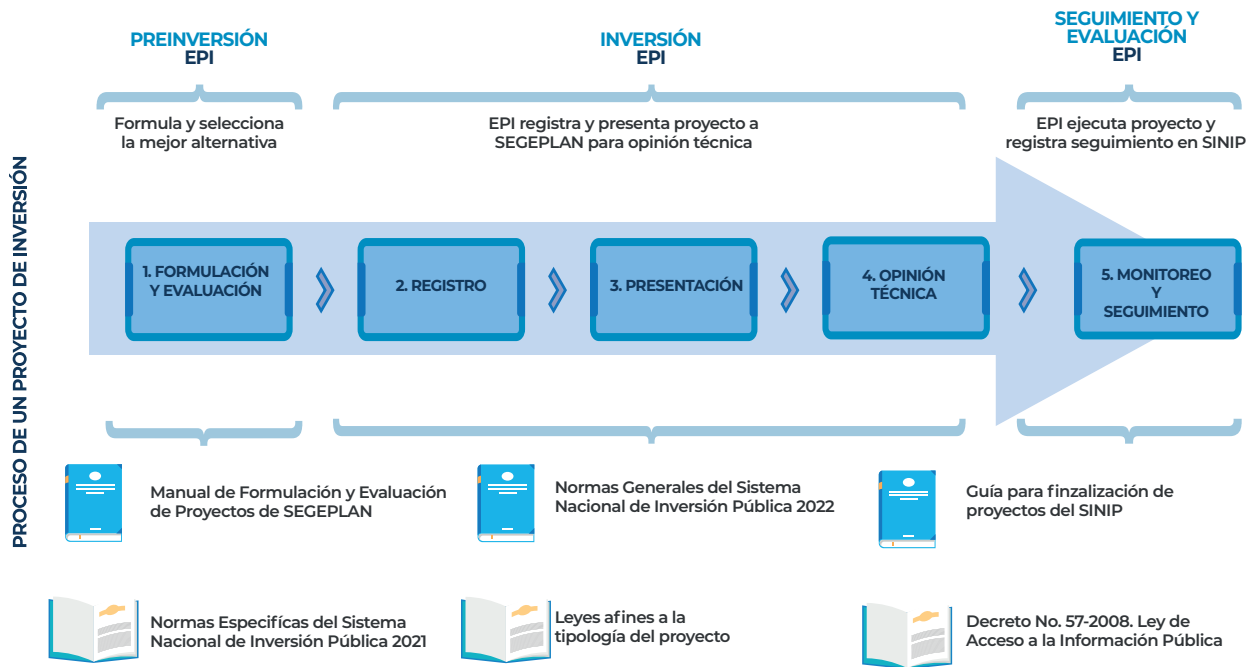
Este ciclo es un conjunto de procesos articulados que inician desde las orientaciones de política, en las cuales se ha identificado el problema público a resolver y se han definido las prioridades y lineamientos para que el sector público los internalice en su planificación, programación y diseño de intervenciones o iniciativas de inversión. De esta manera se complementa la integración del presupuesto público destinado para crear, modernizar, reconstruir y mejorar la capacidad del país para entregar bienes y prestar servicios públicos que incrementen el bienestar de la sociedad.

Desde la visión cíclica del SNP, la inversión tiende a ser producto de una programación en la que resulta clave el papel de la política pública, la planificación y la vinculación nacional y local. Por ello, la eficiencia del gasto público y la inversión pública es esencial para promover el desarrollo, sobre todo en las áreas rurales para disminuir brechas en infraestructura y recursos humanos.

El instrumento que da operatividad a la inversión es el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), encargado de establecer las bases y condiciones para el desarrollo, desde el plan nacional de inversión (PNI), el programa multianual de inversiones, y el plan de inversiones públicas, fundamentado en la asignación de recursos a proyectos específicos que han sido sometidos a una evaluación socioeconómica a través de herramientas metodológicas establecidas previamente. El objetivo del SNIP es permitir a las autoridades el concretar las opciones de inversión más convenientes para la sociedad.

SEGEPLAN se apoya, además, en la preinversión, cuyo objetivo es evaluar la conveniencia de realizar un proyecto de inversión pública. Para ello, las iniciativas de inversión deben figurar en el marco de la planificación, de las políticas públicas y las PND. El ciclo de inversión⁴⁵ del SNP está conformado por actividades interrelacionadas entre sí: problemas estructurales; definición de metas y RED; definición del PNI, la programación multianual de inversiones y el programa anual de inversiones públicas; vinculación de los proyectos de inversión con los planes estratégicos, multianuales y anuales; seguimiento y monitoreo de la ejecución física y financiera de los proyectos; y evaluaciones de cumplimiento, seguimiento ex post y evaluación de resultados.

Ilustración 18.
Proceso de inversión pública



•Dirección de SEGEPLAN a cargo de asesorar y apoyar la etapa

•EPI: Entidad Pública de Inversión

Fuente: Subsecretaría de Inversión Pública del Desarrollo, SEGEPLAN 2022

45. El ciclo de la inversión pública no equivale al ciclo de formulación de proyectos. La inversión pública tiene la virtud de estar anclada directamente a otros ciclos, principalmente al ciclo de la planificación para el desarrollo, y es resultado de la integración de procesos que derivan en inversiones del presupuesto.

En la lógica del proceso de planificación con enfoque de GpR, un proyecto de inversión corresponde a un subproducto, el cual deriva de la planificación operativa anual o multianual. La formulación del proyecto es imprescindible y responde a cinco etapas en las cuales figuran como actores principales las entidades públicas de inversión (EPI), con el acompañamiento de la SEGEPLAN. Las etapas se fundamentan en las leyes vinculantes relativas a la inversión y la normativa SNIP.

3.1.5.5. Ciclo de cooperación para el desarrollo

La cooperación para el desarrollo⁴⁶ es fundamental para los procesos de planificación, programación e inversión en función del SNP. En Guatemala se requiere que la cooperación financiera, técnica y en especie se alinee a los esfuerzos nacionales de desarrollo que se orientan en función de las PND y las MED, y que cada una de las intervenciones reconocidas se concrete en los modelos lógicos que permiten analizar esos resultados estratégicos.

La alineación a las políticas nacionales se establece para que la sociedad disponga de un instrumento de referencia y de un proceso de diálogo permanente que permita organizar las agendas de cooperación, de tal manera que los recursos aportados integren los esfuerzos nacionales y se evite la fragmentación y dispersión de recursos. El ciclo de cooperación para el desarrollo es el referente de complementariedad de los recursos externos, porque integra y mejora los esfuerzos técnicos y financieros del Estado para responder a los desafíos de contar con financiamiento para el desarrollo.

Al igual que el ciclo de inversión, la cooperación cuenta con el Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo (SNCD) como mecanismo orientador basado en un conjunto de lineamientos, principios, normas, herramientas e instrumentos que contribuyen a mejorar la vinculación de diferentes actores que intervienen en el proceso de desarrollo del país. Se busca complementar el financiamiento para la consecución de las MED definidas en el mediano y largo plazo.

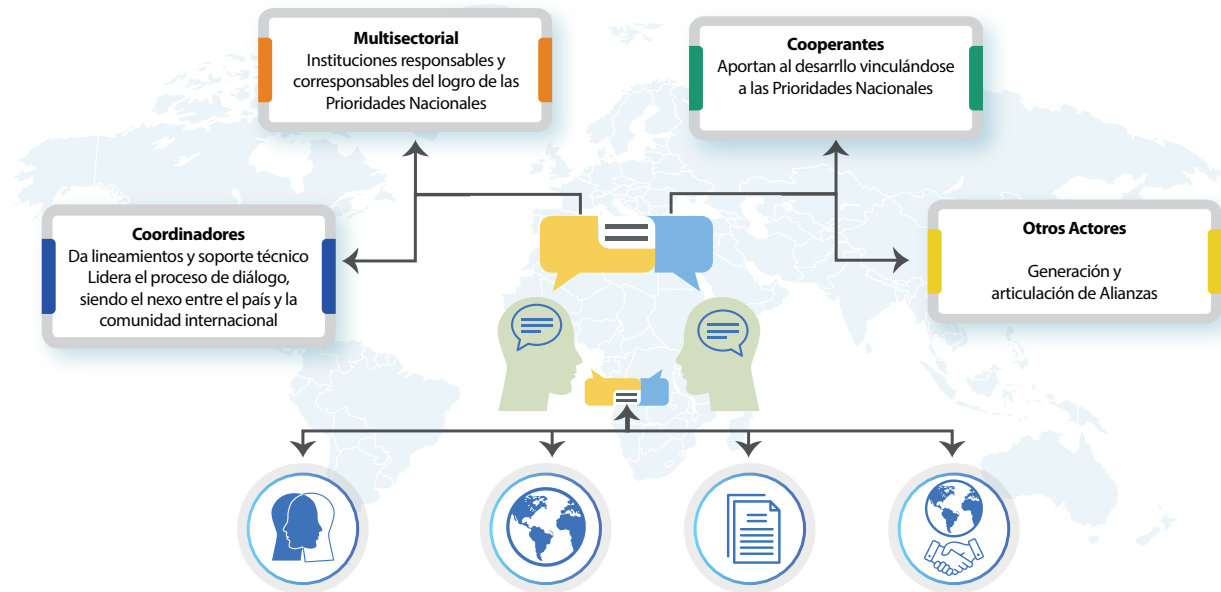
Las distintas modalidades de cooperación (multilateral, bilateral, financiera, técnica, descentralizada, sur-sur, triangular y regional) deben incorporar los lineamientos de las políticas públicas vigentes y de los planes nacionales establecidos en función de las PND. Por su parte, la programación nacional de largo plazo, la multianual y la anual deben reflejar los aportes brindados por fuentes de cooperación. En esa lógica, es preciso tomar en cuenta que la cooperación apunta de forma estratégica a los productos institucionales que suman a los resultados estratégicos; en este sentido, es prioritario que los socios beneficiarios se empoderen y apropien de los proyectos financiados con recursos externos y que esto sea visible en una buena ejecución.

46. SEGEPLAN, como ente rector de la CINR, ha enfocado sus acciones en aportes financieros y no financieros que provienen de gobiernos extranjeros y organismos multilaterales con los que Guatemala tiene convenios de cooperación; analiza y gestiona la cooperación técnica y financiera no reembolsable canalizada por los medios oficiales; y aborda la CINR con enfoque territorial (SEGEPLAN, 2019).

En los esquemas del SNP, la cooperación se concibe desde las demandas o necesidades de complementar con recursos financieros o técnicos la gestión de las instituciones públicas. Una vez establecidas y acordadas las iniciativas que se realizarán desde los diferentes ámbitos, se procede a realizar la coordinación con los rectores coordinadores de la cooperación (MINEX, MINFIN Y SEGEPLAN), cada cual desde su ámbito de competencia para así responder a todo el ciclo de la cooperación, desde la alineación, negociación, ejecución, registro, monitoreo y evaluación.

Los actores en este ciclo son gobiernos extranjeros, organismos multilaterales acreditados en el país, entes coordinadores de la cooperación del país, organismos del Estado, etc. El SNCD amplía sus actores a otros socios del desarrollo (academia, sociedad civil organizada, sector privado) en consonancia con los nuevos retos. Aparte de brindar asistencia financiera, estos socios permiten ser el medio para la movilización de experiencias y conocimientos en beneficio de la población. El SNCD organiza, regula, articula y coordina las acciones de estos actores con el marco nacional de desarrollo, da seguimiento y analiza la información del resultado de la ejecución de programas y proyectos, y la integra al Sistema de Gestión, Ejecución y Análisis de Información del Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo (SIGEACI).

Ilustración 19.
Actores del Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo



Fuente: DGPD con datos de la Subsecretaría de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo, SEGEPLAN 202.

3.1.5.6. Ciclo del presupuesto

El presupuesto público se rige por principios, normas y procedimientos que se articulan de forma expresa con el proceso presupuestario establecido, según la *LOP*, en ocho etapas: planificación, formulación, presentación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación, liquidación y rendición de cuentas del sector público. Esto se da con base en criterios de transparencia, eficiencia, eficacia y racionalidad económica.

Por mandato, compete al MINFIN (art. 35 de la *LOE*, *Decreto 114-97*) fungir como el ente rector que armoniza el presupuesto general de ingresos y egresos, la contabilidad del Estado, la tesorería, el crédito público y los procesos de producción de bienes y servicios del sector público (CPRG, art. 238; *LOP*, *Decreto 101-97* y su reglamento), en consonancia con la política económica y la administración fiscal del Estado. En la ruta cíclica del plan-presupuesto, es en el proceso presupuestario donde converge la etapa inicial de la planificación con la formulación presupuestaria, donde concurre la previsión de los ingresos⁴⁷ que recibirá el Estado y el límite de los egresos que este pretende realizar en un período multianual y anual.

En el Presupuesto General de Ingresos del Estado se incluyen las estimaciones de todos los ingresos a obtener en un ejercicio fiscal correspondiente, y también se estima la proyección de ingresos a percibir multianualmente (art. 237 de la CPRG / arts. 11 y 19 de la *LOP*).

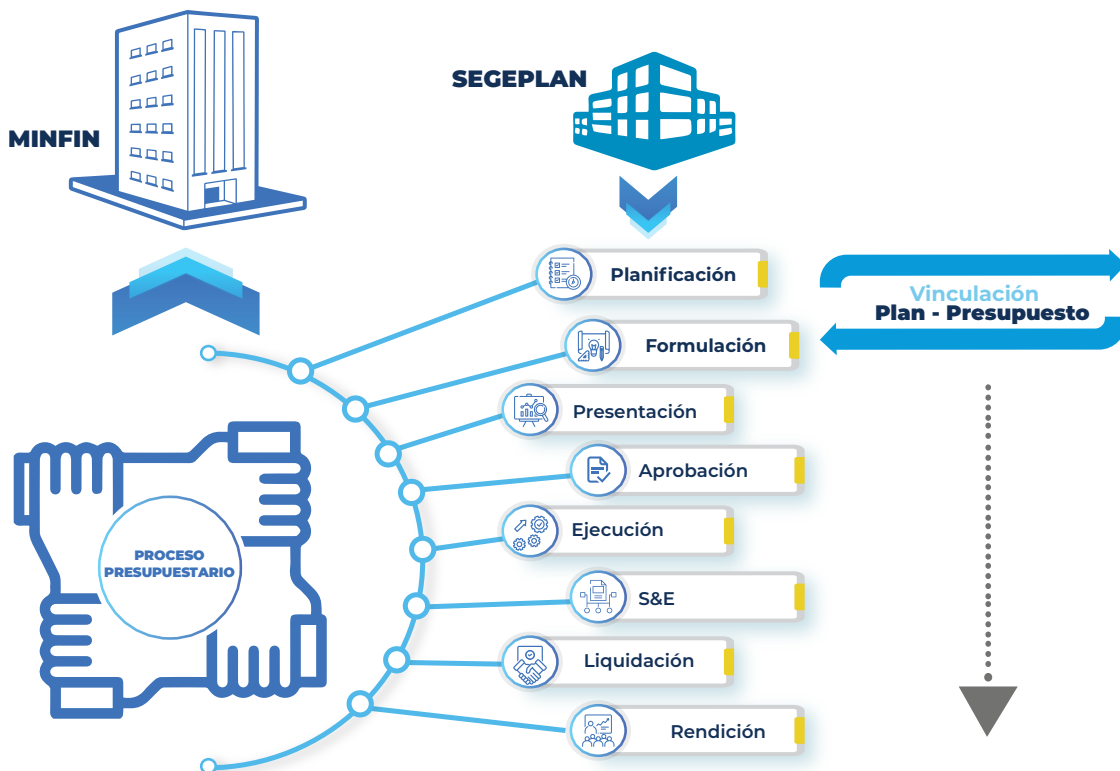
En la formulación del presupuesto, las instituciones deben elaborar y revisar sus instrumentos de planificación (PEI, POM, POA), concibiendo la visión sectorial y territorial con acciones estratégicas, metas e indicadores coherentes con los planes, políticas y marco normativo (Plan K'atun, ODS, PND y sus MED, PGG). Deben basarse en los lineamientos generales de planificación, en observancia de la normativa de planificación e inversión pública establecida por SEGEPLAN, que es donde converge la producción (productos y subproductos), metas e indicadores, con el enfoque de los resultados institucionales y estratégicos (MINFIN, 2021).

En la fase de formulación y programación presupuestaria, las instituciones deben guiarse por la teoría del presupuesto por programas y la metodología de GpR, de manera que los resultados estratégicos (RED) se asocien con la categoría programática de programa o subprograma, y los productos se asocien con la categoría programática de actividad, valorando que en los indicadores se mide el desarrollo de los objetivos de las estructuras de la gestión institucional y se contribuye al logro de los RED.

47. Los ingresos previstos en el presupuesto provendrán de impuestos, tasas y otros recursos fijados por la ley, mientras que los gastos se realizarán en inversiones y servicios en beneficio de la sociedad.

Por esta razón, en la estructura presupuestaria se identifica quién es el responsable institucional de brindar los servicios; y la estructura programática vincula el presupuesto por programas con el clasificador presupuestario, para identificar a qué responde el gasto realizado. En la formulación del presupuesto, las instituciones presentan su red programática aprobada para que los recursos financieros se asignen de acuerdo con los bienes y servicios definidos en la red de producción. Los sistemas a utilizar son: SIGES/SIAF, SICOIN y GUATENÓMINAS, del MINFIN; SIPLAN y SNIP, de SEGEPLAN.

Ilustración 20.
Proceso presupuestario en Guatemala



Fuente: DGPD elaboración con datos de la LOP y MINFIN 2021

En tanto, el presupuesto de egresos del Estado a realizarse en un determinado período multianual responde al alcance de los resultados y metas propuestos para cada año.⁴⁸ En su formulación se considera importante observar las normas técnicas, acentuando la estimación de techos presupuestarios dados por institución y la fuente de financiamiento que, según el MINFIN, parte de la distribución de las unidades ejecutoras, los centro de costo y programa de gasto; la priorización de programas por resultados estratégicos; el financiar la nómina de sueldos, las contrapartidas de préstamos y donaciones, cuotas de organismos internacionales, obras de arrastre,⁴⁹ y el aporte a entidades descentralizadas, autónomas y empresas públicas.

48. Incisos «b» y «c», artículos 9 y 19 de la LOP.

49. Los proyectos deben estar programados para el ejercicio fiscal del año siguiente en el Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP), con prioridad en los proyectos de arrastre, sin realizar cambios en nombres y procesos de obras formuladas en el anteproyecto de presupuesto entregado (MINFIN, 2021).

Al mismo tiempo, el financiamiento puede iniciar sobre techos del ejercicio fiscal anterior, ingresos propios, saldos de ingresos propios, auxiliar de los recursos de préstamos externos y lo procedente de donaciones externas. En esa estimación, se articulan las variables macroeconómicas del MINFIN, por conducto de la Dirección de Crédito Público (DCP), del Banco de Guatemala (BANGUAT) y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Como puede estimarse, el resultado de la etapa de formulación del presupuesto es la conformación del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.

3.1.5.7. Ciclo de seguimiento y evaluación

El seguimiento es un proceso continuo para medir la gestión y el desempeño de las intervenciones públicas (políticas, programas, proyectos) mediante un conjunto de indicadores, quedando la responsabilidad de hacerlo en la institución que formuló lo establecido como proceso en cada ciclo. Por ello, el propósito del seguimiento es básicamente corregir desviaciones en la ruta establecida.

La evaluación, por su parte, se define como el proceso sistemático que permite valorar el diseño, la implementación, resultados e impactos de las intervenciones públicas, con base en un conjunto de criterios preestablecidos. Lleva a generar hallazgos, ajustes y recomendaciones basados en evidencias que apoyan la toma de decisiones y el mejoramiento de la gestión pública. La evaluación puede ser interna o externa a la institución responsable y establece el impacto o los resultados de la gestión de cada institución con respecto a los objetivos y metas de desarrollo trazados.

El seguimiento y la evaluación en función del SNP tienen el propósito de medir el grado de logro de los objetivos, así como la reorientación de estos con el alcance de las políticas, los planes y el impacto del presupuesto en los resultados previstos en función de la GpR, para medir el impacto de tales resultados.

En Guatemala, el marco normativo para el seguimiento y la evaluación contiene orientaciones para la rendición de cuentas del Estado y al acceso a la información de la gestión presupuestaria por resultados. En la lógica presupuestaria, la LOP indica que el Organismo Ejecutivo practicará una evaluación anual del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país, haciendo uso de herramientas informáticas para el efecto.

Por su parte, el *Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto* establece las atribuciones de la Comisión Técnica de Finanzas Públicas en cuanto a la propuesta de mecanismos para evaluar la gestión presupuestaria de cada ejercicio fiscal; analizar la formulación del presupuesto multianual y proponer el procedimiento para evaluar el plan anual de inversiones; aprobar metodologías que permitan el análisis de la eficiencia de la gestión pública y la optimización de la administración financiera de los recursos públicos.

La *LOE* establece atribuciones a los ministros de Estado para 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 PGG. A nivel departamental, mandata a gobernadores velar por la efectiva ejecución del presupuesto de inversión asignado a su departamento y realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución.

La *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* establece que es obligatorio dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, evaluando su cumplimiento; además, proporciona lineamientos para el seguimiento y evaluación de las PND,⁵⁰ entre los que sobresale, en la estructura de la estrategia de las prioridades, el fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional. Esto último incluye la propuesta metodológica que ha llevado a líneas basales y metas relevantes para los informes de Revisión Nacional Voluntaria de país. Vale señalar que mediante el Punto Resolutivo 08-2021 se mandata a las instituciones rectoras, junto al Instituto Nacional de Estadística (INE), la creación, recolección y procesamiento de la información estadística necesaria, con las desagregaciones pertinentes, para dar un seguimiento adecuado a las PND.

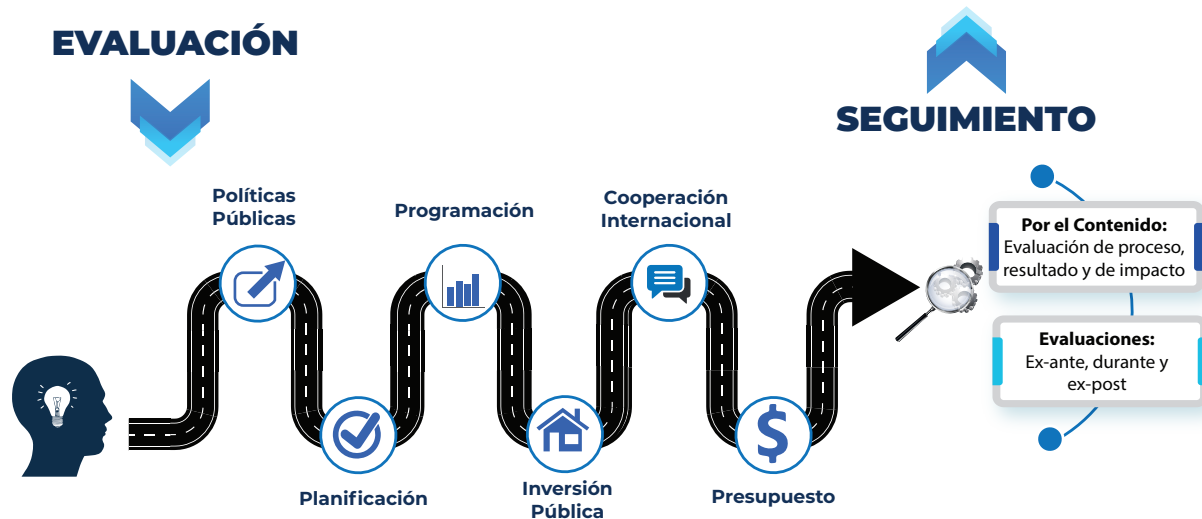
En tanto, el ROI de SEGEPLAN, fundamentado en sus macroprocesos institucionales, genera información estratégica, normativa, metodologías y herramientas para orientar la toma de decisiones del Ejecutivo en materia de política pública, planificación, programación, inversión, y cooperación.⁵¹ En ese sentido, es responsabilidad de las direcciones internas de seguimiento y evaluación de SEGEPLAN, a través del SNP, la coordinación de los mecanismos de seguimiento y evaluación de metas, productos y resultados de las instituciones públicas expresados en los planes anuales y multianuales, así como lo estipulado en las PND.

Como puede visualizarse, en el marco del SNP, el seguimiento y evaluación es transversal al resto de ciclos que, al finalizar, buscan asegurar que se ejecute lo programado para rendir cuentas, informar y mejorar lo planificado. En ese sentido, el seguimiento es permanente a los avances en el cumplimiento de las MED, en tanto la evaluación es el mecanismo que compara el progreso de las metas a alcanzar durante o al final de los procesos.

50. La Comisión de Alineación, Seguimiento y Evaluación del Plan K'atun realiza las acciones pertinentes para garantizar el seguimiento y la evaluación interanual de PND, elaborando un reporte nacional cada dos años (SEGEPLAN, 2021).

51. De acuerdo con este reglamento orgánico interno (Acuerdo Gubernativo 20-2019), corresponde a la Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo (DSED) de SEGEPLAN la responsabilidad del seguimiento y evaluación de las PND, en el marco del SNP.

Ilustración 21. Matriz de seguimiento y evaluación en el marco del SNP



Fuente: DGPD, con información del marco normativo y conceptual del SNP (SEGEPLAN, 2022)

4. Marco metodológico del Sistema Nacional de Planificación

3.2. Fundamentación metodológica

Desde la formalización del SNP, en 2008, empezó el ejercicio de formular planes en los diferentes niveles territoriales, lo que ha permitido avanzar positivamente en la institucionalización del sistema como una herramienta práctica para la gestión pública. Con ello, también se ha caminado hacia la descentralización y democratización de los ejes en los que descansa el SNP, es decir, la planificación institucional-sectorial y la planificación territorial, para que respondan a una misma visión del desarrollo.

El aprendizaje metodológico corresponde con la visión operativa de los instrumentos de planificación utilizados desde los planes sectoriales-institucionales, territoriales, y de seguimiento, lo cual incluye análisis de las condiciones de la población; promoción de la participación ciudadana; planteamiento de propuestas de desarrollo; incorporación de la lógica de gestión sectorial-institucional y territorial; inversión pública, promoción de mecanismos de seguimiento; y regulación de la gestión del financiamiento público.

En la actualidad, el SNP se define como «El conjunto de procesos institucionales articulados a los ciclos de políticas públicas, de planificación en cada uno de sus ámbitos y niveles, de programación multianual y anual, de inversión para el desarrollo, de la cooperación nacional e internacional, del presupuesto y del seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos, para alcanzar las metas nacionales de desarrollo, tomando como referente base, el marco político jurídico y metodológico propuesto desde SEGEPLAN, como ente rector de la planificación del país» (SEGEPLAN, 2020).

El sistema brinda las orientaciones para la toma de decisiones, así como directrices que velen por el contenido estratégico para asesorar cada uno de los siete ciclos que lo componen. En el marco del SNP, SEGEPLAN facilita y coordina el proceso en diferentes niveles y sectores. Concreta las funciones que le confiere el SNP mediante tres elementos clave: la estructura, los procesos internos y externos, y las articulaciones entre procesos y actores.

Con la definición de la estructura en la que se operará cada uno de los ciclos del sistema, se tiene el desafío de establecer las conexiones para la efectiva comunicación entre la relación horizontal y vertical de los instrumentos de planificación con las instituciones públicas, municipalidades, consejos de desarrollo que aseguren vincular y complementar la articulación entre los niveles técnicos y políticos.

Según se aprecia en el marco conceptual del SNP, se analiza al sistema desde una parte estratégica y otra operativa que, si bien surge desde las directrices y coordinación de SEGEPLAN, su estructura, funciones y naturaleza se articulan con la totalidad de instituciones del Estado (instituciones y municipalidades) y con los consejos de desarrollo.

Desde el marco metodológico, el SNP se concibe como el espacio táctico del hacer, el momento en que se produce la mediación entre el conocimiento establecido en cada uno de los ciclos del sistema, para el traslado de lineamientos operativos en función de las PND y lo determinado en el marco conceptual y normativo del sistema.

No debe olvidarse que cada ciclo del SNP aplica su propio proceso metodológico que no necesariamente es paralelo o igual, pues tiene distintas temporalidades, plazos, recursos, obtención de productos y resultados, momentos de corte, cierre, seguimiento, evaluación y reinicio. De esa cuenta, se valora que, desde su conceptualización, cada ciclo busca dar respuesta al ¿qué hacer?, ¿cómo hacerlo?, ¿en cuánto tiempo?, y ¿con qué recursos?

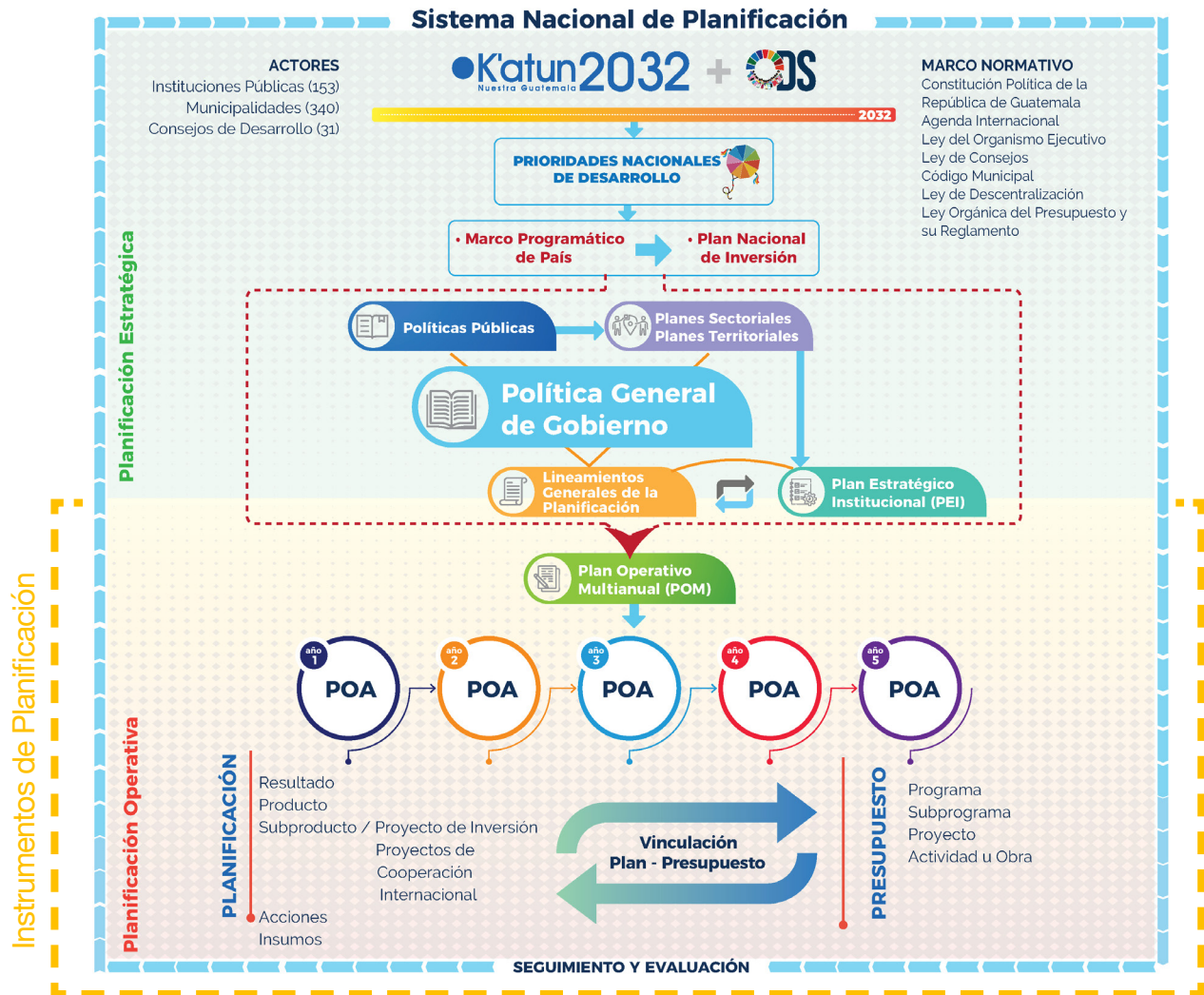
3.3. Lineamientos operativos

En la actualidad, uno de los desafíos de SEGEPLAN es la consolidación del SNP para el logro de las transformaciones necesarias que contribuyan a su implementación a través de los instrumentos de planificación estratégica y operativa. Para ese cometido, se han orientado acciones y se ha definido el marco normativo y conceptual como instrumento estratégico que busca, para su implementación y coordinación, complementarse con un marco metodológico que establezca lineamientos operativos.

El marco metodológico del sistema es el instrumento que, junto al marco conceptual y normativo, ofrece información estratégica para que los actores del SNP (instituciones públicas, municipalidades, consejos de desarrollo) se articulen con los instrumentos de planificación, tomando en cuenta su naturaleza y funciones. De esa cuenta, este apartado metodológico constituye la base para orientar a las instituciones directamente responsables de ejecutar políticas, planificar territorial, estratégica y operativamente el desarrollo, asignar recursos financieros, vincular los recursos externos para complementar la disponibilidad de recursos públicos y las capacidades institucionales de la administración pública.

Entre las atribuciones de SEGEPLAN se encuentra brindar orientaciones vinculantes a cada ciclo del sistema a través de lineamientos operativos que orienten los instrumentos de planificación estratégica y operativa, de manera que las instituciones públicas, municipalidades y consejos de desarrollo se articulen como parte del sistema y orienten sus esfuerzos para alcanzar las metas de desarrollo.

Ilustración 22.
Parte operativa del Sistema Nacional de Planificación



Fuente: DGPD con análisis de infografía del SNP. SEGEPLAN 2022

En la infografía del SNP, la planificación operativa deriva del proceso plan-presupuesto, en el cual se vinculan las instituciones públicas, municipalidades y consejos de desarrollo. La planificación estratégica y operativa que estructura el SNP se orienta mediante lineamientos operativos por ciclos articulados y con puntos de convergencia.

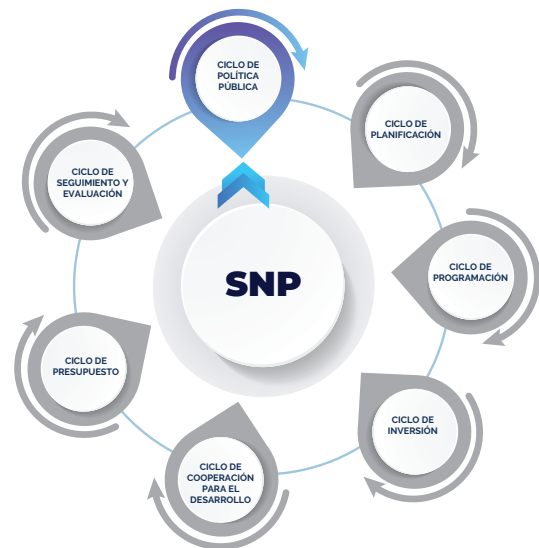
Los ciclos son una serie de procesos, fases y estados de los instrumentos que viabilizan el desarrollo nacional, con una periodicidad definida por las competencias, funciones y naturaleza de cada una de las instituciones públicas. Las instituciones deben hacer que los procesos sean ejercicios iterativos y permanentes, que permitan la articulación vertical y horizontal para alcanzar resultados integrales de desarrollo.

Los lineamientos operativos por cada ciclo se presentan a continuación:

3.3.1. Ciclo de políticas públicas

Por contenido y enfoque, los lineamientos de políticas públicas contribuyen en los niveles estratégico, técnico y operativo, según sea el tipo de política pública: institucional, sectorial, intersectorial, territorial o transversal.

De acuerdo con la estructura establecida en el SNP, la territorialización de las políticas públicas se lleva a cabo a través de la planificación, según sus dos ejes: el institucional-sectorial y el territorial. Es en este punto donde la articulación de la planificación territorial con la institucional cobra relevancia en la producción institucional, que es más precisa en los territorios. Los lineamientos orientan a la institucionalidad pública para establecer una mejor alineación y armonización de sus políticas públicas con las PND.



Según su mandato, se define con mayor articulación el proceso plan-presupuesto y, de esa manera, dar respuesta a la demanda ciudadana. En ese sentido, la política pública, para hacerse operativa, debe definir responsables y corresponsables, plazos y recursos para cada una de sus cuatro fases.

Los lineamientos de articulación del ciclo de políticas públicas al SNP son:

1. Cada una de las instituciones debe realizar un proceso de revisión de sus políticas públicas, a la luz de la problemática o coyuntura actual.
2. Considerando las necesidades institucionales y su mandato, deben examinar que las políticas públicas vigentes o en formulación se alineen con las PND y sus MED. Es necesario que se consideren los datos cualitativos y cuantitativos presentados en los modelos lógicos que apuntan a realizar intervenciones para resolver un problema.
3. Identificar, en esa revisión interna, si la política pública es institucional, sectorial, intersectorial, territorial y/o transversal.

4. Identificar responsables y corresponsables de la política pública para que incorporen los lineamientos que esta incluye al respecto de la planificación y programación. De esa manera se asegura que las instituciones atiendan lo que les corresponde y se asignen los recursos necesarios.
5. En el proceso de revisión, identificar el enfoque territorial de la política pública que toma en cuenta la realidad de los territorios a partir de sus distintos componentes: sociales, políticos, físicos, medioambientales, culturales y económicos, los cuales deben permitir la introducción de enmiendas y todos aquellos cambios necesarios para la generación de consensos, atendiendo una visión de largo plazo.
6. Las instituciones deben de tener presente que, al formular políticas públicas, es una condicionante contar con el plan de acción de la política revisada o formulada.
7. Debe lograrse la validación de las políticas públicas mediante acuerdos gubernativos u otros instrumentos con respaldo legal para la asignación de responsabilidades, directrices y plazos, independientemente de las políticas que tengan carácter institucional.
8. Elaborar un marco estratégico de la política pública que cuente con objetivos, ejes, resultados y metas que garanticen que esta se articule con los instrumentos de planificación (sectoriales-institucionales y territoriales) y el presupuesto, con miras a mantener una coherencia estratégica y operativa entre las intervenciones institucionales y la focalización de acciones en territorios.

3.3.2. Ciclo de planificación del desarrollo

Los procesos de planificación son sistemas abiertos, sujetos a factores que requieren de adaptabilidad y flexibilidad. Congruente con ello, se necesitan instrumentos que permitan negociar, concertar y, eventualmente, reorientar los procesos para ajustarlos a las demandas sociales, económicas, políticas, ambientales, de riesgo y naturales (SEGEPLAN, 2018).

La experiencia acumulada de planificación ha permitido una mejor comprensión de los procesos de desarrollo, que se centra en el bienestar de las personas y fin de la gestión pública, para la búsqueda de la igualdad equitativa en todo el territorio. En la Guía General de Planificación del Desarrollo 2022, se puede encontrar más a detalle información sobre este ciclo.



Los lineamientos de articulación del ciclo de planificación al SNP son:

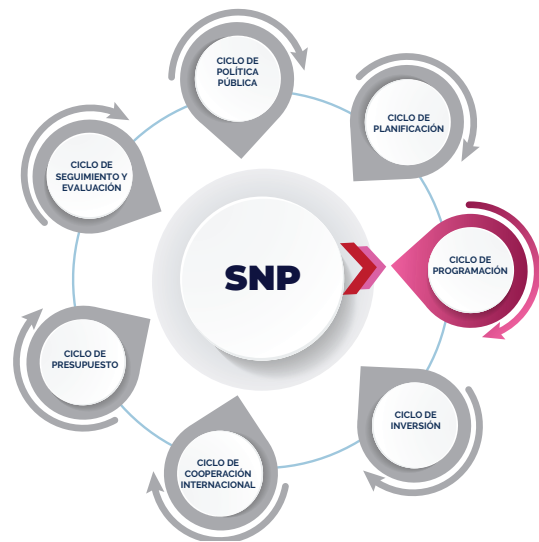
1. Se instruye la anexión de las PND en todos los instrumentos de planificación (PES, PR, PDD, PDM-OT, PEI, POM, POA), tanto a nivel institucional-sectorial como territorial. Estos instrumentos deben responder a las directrices y problemáticas identificadas desde el ciclo de políticas públicas que, desde la competencia y mandato legal institucional, debe regirse con base en las MED y RED.
2. Los planes territoriales deben responder a las características propias del territorio, considerando los criterios y orientaciones previstos en las políticas públicas.
3. Los planes según su tipo (sectorial-institucional y territorial) deben obedecer a una articulación entre sí que identifique los eslabones o elementos que vinculan los niveles de planificación.
4. En la planificación debe incorporarse los tres enfoques estratégicos: equidad, GpR, y gestión de riesgo y adaptación al cambio climático. Los enfoques deben evidenciarse en los productos institucionales que se entregan a la población.
5. Las instituciones con competencia legal en los enfoques deben establecer la base de datos para construir una red de indicadores que midan avances y brinden información complementaria para la construcción de los indicadores nacionales que lleva el Instituto Nacional de Estadística (INE), en calidad de entidad rectora.
6. En el ciclo de la planificación, las instituciones están obligadas, según la LOP, a la implementación del enfoque de GpR para la concreción de los modelos lógicos que orientan las intervenciones institucionales en función de las MED y RED definidos desde las PND.
7. Las instituciones, de acuerdo con su competencia, deben continuar impulsando y liderando el proceso de planificación sectorial, considerando los RED vigentes en las separatas del MINFIN y establecidos en las PND que se impulsan desde SEGEPLAN.
8. Para la vinculación plan-presupuesto y la armonización del proceso de coordinación entre SEGEPLAN y el MINFIN, deben crearse o fortalecerse grupos técnicos de trabajo institucional (GTTI) que faciliten la institucionalización del enfoque de GpR. Estos grupos estarán constituidos por la máxima autoridad y las unidades de planificación y presupuesto.

9. Orientar la planificación estratégica en función de la visión de largo plazo, que se constituya en la base para la vinculación plan-presupuesto y se haga operativa por medio de la programación presupuestaria, dando cumplimiento a lo estipulado en la PGG, que articula las directrices definidas en las PND y las MED.
10. En el ejercicio de formulación de planes en los diferentes niveles territoriales, debe atenderse los lineamientos y mecanismos de SEGEPLAN y el SISCODE.
11. Para articular el proceso de planificación en el SNP, este debe vincularse con el PEI, que tiene como base el marco normativo institucional.
12. Las instituciones deben reorientar sus funciones y mejorar su estructura interna, considerando el enfoque basado en procesos, de manera que los productos institucionales evidencien la vinculación no solo a las PND, sino se a los RED.
13. En la planificación, debe priorizarse el análisis prospectivo de país para focalizar las necesidades de efecto inmediato resultante de eventos climáticos, sociales, económicos y políticos, que sirvan para reorientar la planificación y programación con acciones que permitan tener capacidad de respuesta e innovación ante nuevas formas de planificar.

3.3.3. Ciclo de programación

Es la expresión operativa del qué, quién, cuándo y con qué se ejecutará lo estimado en la planificación sectorial-institucional y territorial de las políticas públicas y de las referencias nacionales contenidas en las PND.

Con base en su competencia sectorial y territorial, cada institución debe incorporar en sus procesos de planificación multianual y anual las PND y las MED, así como la contribución a la PGG y los RED. En el ámbito territorial, es indispensable que las instituciones articulen con los CODEDE.



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

Los lineamientos de articulación del ciclo de programación al SNP son:

1. Toda programación anual y multianual debe obedecer a los lineamientos de política (nacional, sectorial, institucional y territorial) y a los tipos de planificación.
2. La programación institucional debe estar basada en las directrices y datos cuantitativos del MPP que permitan asegurar la integralidad de las acciones respecto a las PND y los propósitos de los diferentes tipos de planificación existentes.
3. Se debe articular la programación territorial con la nacional, con lo estipulado en el MPP y los PDM-OT, estimando que los CODEDE y las municipalidades complementen lo que se programe a nivel nacional.
4. La programación anual y multianual de las instituciones debe tener coherencia para orientar el PNI, que tiene la capacidad de identificar las inversiones anuales y multianuales que se establecen en el ciclo presupuestario con carácter estratégico, y de aportar a la economía local y la conservación de recursos.
5. Según sea la competencia institucional o territorial, debe establecerse articulación con los CODEDE, las acciones y orientaciones que den cumplimiento a las PND y sus MED.
6. Para programar las intervenciones con estimación cuantitativa de los recursos, debe preverse la periodicidad de entrega de los instrumentos de planificación, lo que permitirá conformar el PNI y la entrega de anteproyecto de presupuesto.
7. Las instituciones públicas, municipalidades y CODEDE deben readecuar su planificación anual para el siguiente ejercicio fiscal y lograr que la planificación tenga una expresión presupuestaria.
8. Las instituciones públicas, municipalidades y CODEDE deben guiarse por los lineamientos técnicos expresados desde el MINFIN para la articulación de la programación multianual y anual con la programación presupuestaria.
9. Las instituciones públicas, municipalidades y CODEDE deben coordinar con SEGEPLAN y el MINFIN para la articulación de la programación anual y multianual con los PEI, PES y planes territoriales.

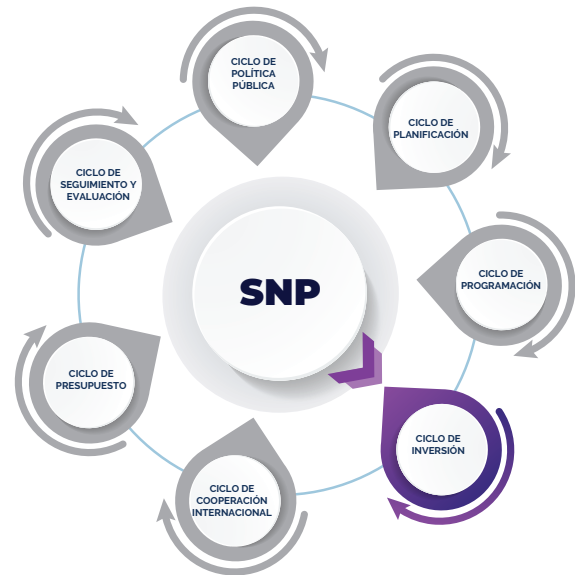
3.3.4. Ciclo de inversión pública

El ciclo de inversión tiende a ser producto de la programación y se adecua a la administración, organización, funcionamiento y condiciones de la asignación de recursos a proyectos específicos que deben estar alineados con el MPP en un proceso continuo e integrado al SNP.

El SNIP se conforma de normas, instrucciones, procedimientos, instrumentos y herramientas que tienen por objetivo ordenar el proceso de la inversión pública, para la concreción de proyectos de inversión más rentables desde el punto de vista socioeconómico y ambiental.

En esa vinculación con el presupuesto, las inversiones contribuyen a convertir en realidad las aspiraciones contenidas en el Plan K'atun, los ODS, las PND y sus MED.

Los lineamientos de articulación del ciclo de inversión al SNP son los siguientes:



Con el plan nacional de inversión (PNI) para el mediano y largo plazo, contiene los proyectos estratégicos que permiten la consecución del Plan K'atun y las PND. Por ello, debe considerarse que:

1. Los proyectos por incluir en el plan de inversiones emanan del MPP.
2. El MPP proporciona los insumos para la formulación de los lineamientos generales de política que vienen a orientar las inversiones y darles coherencia dentro del PND.
3. Contiene las directrices de inversión de mediano y largo plazo que orientan la programación de las inversiones en el tiempo según el momento óptimo para su implementación.

El PNI contiene la cartera de proyectos que se programan anualmente en el presupuesto de inversión para su ejecución. Para este plan, deben considerarse los siguientes aspectos:

4. Los proyectos a considerar deben provenir de un ejercicio de planificación contenido en el SNP.
5. Los proyectos deben contar con estudios de preinversión para su ejecución.

6. Para su programación en el presupuesto, se debe tomar en consideración los criterios de priorización de las inversiones que proporciona la Dirección de Programación Sectorial y Territorial de SEGEPLAN.
7. Es deseable que se propongan grupos de proyectos que provean soluciones integrales en función de lo establecido en los planes de desarrollo.
8. Debe existir coordinación entre los proyectos que ejecuta el gobierno central y los que ejecutan los gobiernos locales.
9. Hacer evaluaciones previas de las inversiones a programar y ejecutar.
10. Incorporar los enfoques de equidad, gestión de riesgo y adaptación al cambio climático en las inversiones.

Los proyectos que se financian con recursos propios municipales deben (incluyendo la transferencia constitucional y otros impuestos y arbitrios que el Estado recauda por cuenta de los municipios):

11. Fortalecer la capacidad técnica en materia de inversión pública para los proyectos financiados con recursos propios municipales.
12. Fortalecer la implementación de proyectos blandos o que no forman capital fijo, con el propósito de evidenciar y fortalecer la inversión social.
13. Fortalecer los mecanismos de integridad de los proyectos.

Otros lineamientos:

14. Realizar una preinversión alineada con la planificación institucional y estratégica, con base en la lógica de que el proyecto de inversión con enfoque de GpR tiende a ser un subproducto que deriva de la planificación operativa anual y multianual.
15. Las entidades que ejecutan inversión deben registrarla en el SNIP y estar vinculadas con los PEI, POM y POA institucionales, de manera que se dé adecuado seguimiento a los que por su complejidad puedan ejecutarse con eficiencia en el ciclo respectivo del SNP.
16. Los proyectos de inversión pública deberán contar con dictamen de opinión técnica favorable si cumplen con todos los requisitos que indican tanto el SNIP como las leyes conexas.⁵² Una vez SEGEPLAN apruebe el documento, se puede gestionar el código SNIP.

52. Para la emisión de opinión técnica sobre los programas de contingencia socioambiental de los proyectos de alianzas público privadas y su registro en el SINIP, los proyectos deben ser ejecutados conforme a leyes conexas como la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica. También serán de utilidad las opiniones técnicas sobre los programas de contingencia socioambiental que emita SEGEPLAN de acuerdo con dicha ley.

3.3.5. Ciclo de cooperación para el desarrollo

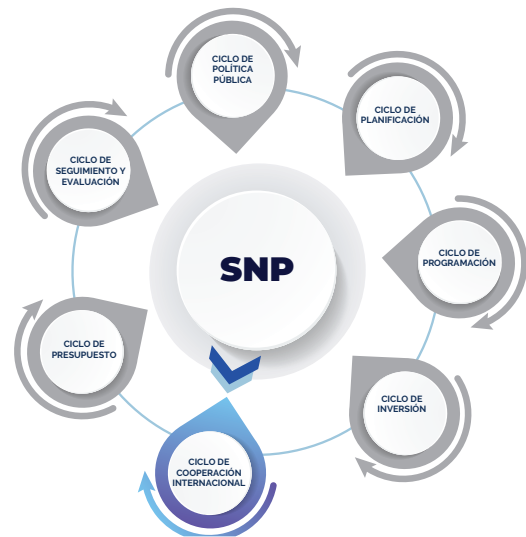
En función del SNP y de conformidad con las necesidades de financiamiento, se requiere que la cooperación para el desarrollo se alinee financiera, técnica y en especie con las MED. Las intervenciones identificadas en los modelos lógicos deben permitir que la cooperación se distinga en el presupuesto nacional con los productos institucionales que suman complementariamente a los RED.

Bajo la lógica del financiamiento para el desarrollo, la alineación de la cooperación internacional a las políticas nacionales se da para que la población disponga de un instrumento de referencia y de un proceso de diálogo permanente que permita alinear las

agendas de cooperación, de manera que los recursos aportados complementen los esfuerzos nacionales y se evite la fragmentación y dispersión.

En la actualidad, desde la cooperación para el desarrollo se busca el posicionamiento de las PND, en el sentido de que la ayuda gestionada impacte en las áreas con mayor necesidad de asistencia.

Los lineamientos de articulación del ciclo de cooperación internacional con el SNP son:



1. La cooperación internacional, en cualquiera de sus modalidades (reembolsable y no reembolsable), debe alinearse con las PND, las MED y la PGG, lo cual debe expresarse en los convenios suscritos. La cooperación internacional se suma a los esfuerzos nacionales como recursos complementarios (financieros, técnicos y en especie).
2. Las agendas de los cooperantes deben estar reflejadas en la planificación, concretamente, de las intervenciones identificadas en los modelos lógicos que, de forma estratégica, apuntan a que la cooperación se distinga en los productos institucionales que suman complementariamente a los RED.
3. La institucionalidad encargada de la ejecución de programas o proyectos bajo financiamiento de la cooperación internacional debe dar cumplimiento a los lineamientos de la *Política de cooperación internacional no reembolsable (PCINR)* para la alineación, apropiación y armonización de las políticas públicas vigentes y las PND previstas a nivel institucional-sectorial y territorial.

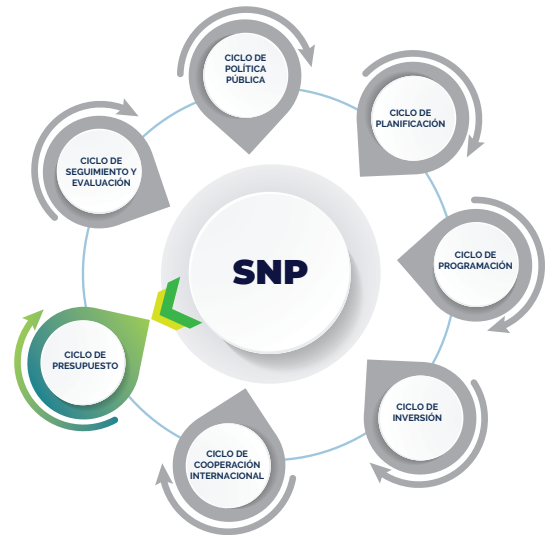
4. Con base en el enfoque de complementariedad, la cooperación internacional para el desarrollo debe incluirse en los instrumentos de planificación institucional y operativa, expresada a nivel de insumos en la cadena de resultados.
5. En el momento de identificación de las necesidades, las instituciones deben tomar en cuenta que la cooperación internacional debe ser negociada y contratada considerando las normas SNIP si los programas o proyectos forman capital fijo.
6. Las instituciones deben considerar que, en la aceptación de la CINR, es indispensable seguir los mecanismos estipulados para la presentación de proyectos,⁵³ y el uso de plataformas para la gestión, negociación y seguimiento de la ejecución, según de lo estipulado en la LOP. También se debe registrar el avance físico y financiero del proyecto en el Sistema de Control de Emisión de Dictámenes (SICED) y SIGEACI.
7. Para el seguimiento y evaluación de los recursos financiados por la cooperación internacional, debe utilizarse las procedimientos nacionales de país para evidenciar el alcance de los productos o entregables.
8. Los entes rectores en materia de cooperación internacional (SEGEPLAN, MINFIN y MINEX) deben establecer los mecanismos de diálogo y coordinación con el grupo de donantes, de manera que los recursos financiados se articulen y respondan a las acciones en materia de cooperación a nivel central y territorial.
9. Las instituciones deben hacer uso de otras formas de cooperación, como la cooperación su-sur en sus distintas modalidades (bilateral, triangular, regional), pues constituyen mecanismos alternos que permiten fortalecer, a través del intercambio de experiencias, la implementación de políticas públicas nacionales para el desarrollo.
10. Toda gestión y negociación previa a la aprobación de recursos de la cooperación externa no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros debe vincular los programas y proyectos con las políticas públicas y prioridades nacionales, así como contar con la opinión técnica favorable de SEGEPLAN. Tal opinión técnica debe emitirse en un plazo no mayor a quince días, según el artículo 53 Bis de la LOP.
11. Las instituciones deberán atender la normativa correspondiente para la ejecución de proyectos financiados con recursos externos que ingresan al presupuesto.

53. Consultar la Guía orientadora. Programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable (SEGEPLAN, 2016).

3.3.6. Ciclo de presupuesto

Se rige de principios, normas y procedimientos que se articulan de forma expresa con acciones vinculantes en el proceso presupuestario, establecido según la LOP y su reglamento en ocho etapas: planificación, formulación, presentación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación, liquidación y rendición de cuentas del sector público.

Este ciclo es el instrumento financiero con que el Estado cuenta para establecer el ingreso y gasto público en un período determinado. De acuerdo con la LOP, el MINFIN es el ente rector.



Para el SNP, la ruta cíclica del plan-presupuesto converge en la etapa inicial de la planificación y la formulación presupuestaria donde concurre la previsión de los ingresos que recibirá el Estado y el límite de los egresos que pretende realizar en un período multianual y anual. Los ingresos previstos en el presupuesto procederán de impuestos, tasas y otros recursos fijados por la ley, mientras que los gastos se realizarán en inversiones y servicios en beneficio de la sociedad.

Los lineamientos de articulación del ciclo de presupuesto con el SNP son:

1. Las instituciones públicas, municipalidades y consejos departamentales de desarrollo deben atender los procedimientos técnicos previstos desde el MINFIN y SEGEPLAN, para asegurar que el presupuesto anual disponga de la evaluación estratégica plan-presupuesto. Esto es fundamental para lograr que el presupuesto sea el reflejo del plan y esté en consonancia con lo estipulado en las PND.
2. Las asignaciones presupuestarias deben reflejar el análisis integrado de las políticas a las que responden, a las iniciativas o inversiones identificadas en los PDM-OT, a los resultados y productos identificados en los PEI, y a la programación multianual y anual.
3. Establecer mecanismos permanentes de análisis del ciclo presupuestario para reducir el efecto de las restricciones presupuestarias, las inercias institucionales y el carácter incremental del gasto público, mediante la articulación de los ciclos de políticas, planificación, programación e inversión con las PND y las metas de la PGG.

4. Todas las instituciones públicas deberán partir, para su presupuesto anual, de los insumos de la proyección multianual establecidos en los planes operativos multianuales y articulados al MPP y el PNI. Para ello, deben guiarse del enfoque metodológico de la GpR y la teoría de presupuesto por programas.
5. Los instrumentos de planificación estratégica deben tener una visión integral y coherente entre los planes, políticas y fundamentos legales que convergen en la estructura programática para la producción, metas e indicadores, y de los resultados institucionales y estratégicos.
6. Las normas de formulación del presupuesto deben observarse para que los resultados de las redes programáticas y de producción se asocien con lo establecido en la planificación. Con ello se permitirá el desarrollo de indicadores que midan la gestión institucional.
7. En el proceso de armonización de las políticas públicas con las PND, estas deben traducirse en expresiones presupuestarias incorporadas a los procesos de gestión interna.
8. Debe ser de observancia en la formulación del presupuesto que las instituciones presenten su red programática aprobada para que los recursos financieros sean asignados a los bienes y servicios priorizados.
9. Establecer la representación institucional en los diferentes mecanismos (gabinetes, mesas o comisiones) creados para abordar temáticas de competencia institucional, donde cada uno debe definir una postura institucional con intervenciones específicas para demostrar avances de las temáticas priorizadas.
10. Deben ser consideradas asignaciones presupuestarias a los procesos de planificación previstos desde el CONADUR, si se emite alguna resolución que amerite ejecución o mantenimiento de recursos.
11. En las estructuras presupuestarias, las instituciones deben identificar los clasificadores temáticos que se tienen en la plataforma del MINFIN.
12. En la observancia de las normas técnicas para la formulación del anteproyecto de presupuesto se debe acentuar los techos presupuestarios, las fuentes de financiamiento considerando las contrapartidas procedentes de préstamos y donaciones, y los centros de costo para la priorización de programas por resultados estratégicos.

3.3.7. Ciclo de seguimiento y evaluación

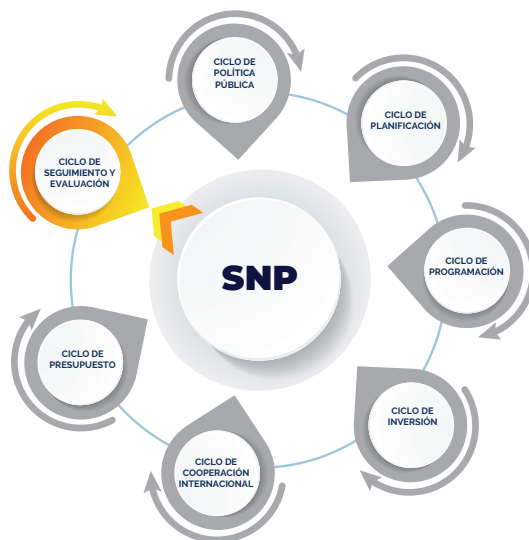
El seguimiento y evaluación como ciclo transversal del SNP tiene el propósito de medir el grado de avance de los ciclos precedidos y el alcance de los objetivos. También, la reorientación de dichos objetivos con base en las políticas, los planes y el impacto del presupuesto en los resultados previstos.

Es en este ciclo donde el seguimiento es permanente para recopilar y analizar la medida en que avanza el cumplimiento de las metas estratégicas de desarrollo y los resultados estratégicos; mientras tanto, la evaluación es el mecanismo que compara los impactos reales del

progreso o retroceso de las metas estratégicas que darán los resultados estratégicos en materia de desarrollo.

Bajo la premisa de que cada ciclo tiene su propia dinámica para el seguimiento y la evaluación, debe permitirse una correcta adecuación a los cambios, y un nivel de contribución en el logro de los resultados, teniendo en cuenta el qué, el cuánto y el dónde. En consecuencia, las actividades deben asegurar que se cumplan los objetivos, o estos deben reajustarse para poder cumplirlos y así dar respuesta a ¿qué se alcanzó?, ¿qué no se alcanzó?, y ¿cómo hacer para mejorar su implementación?

El seguimiento y la evaluación, por consiguiente, son dos procesos iterativos y complementarios que aseguran el cumplimiento de lo programado y actuado (seguimiento) y la transformación del contexto (evaluación) para poder reorientar, reprogramar y establecer nuevas metas y resultados estratégicos. El sistema de indicadores del SNP constituye un valor agregado para el Plan K'atun y los ODS, pues expresa de manera cualitativa o cuantitativa, observable y verificable, la evolución de una variable o de la relación entre variables y, por su cualidad estratégica, orienta la definición del conjunto de indicadores de proceso en los distintos niveles y ámbitos de la planificación estratégica y operativa.



Los lineamientos de articulación del ciclo de seguimiento y evaluación con el SNP son:

1. Las instituciones deben reportar información oficial, pertinente, oportuna y verídica que conduzca al acopio de una línea base revisada y actualizada periódicamente, considerando el desempeño institucional registrado en los instrumentos de planificación (sectoriales-institucionales y territoriales) que hace visible la ejecución de los recursos institucionales y el análisis de hacia qué deberá orientarse la planificación por resultados.
2. Establecer, en consenso con las instituciones responsables y corresponsables de ejecutar acciones, la identificación de intervenciones costo-efectivas que den respuesta a las PND y sus MED, para la oportuna toma de decisiones técnicas y políticas pertinentes.
3. Realizar el proceso de seguimiento de la medición de avances en todos los eslabones de la GpR, desde el proceso de transformación de los insumos a productos hasta la entrega de bienes y servicios.
4. Contar con un punto focal responsable y de los corresponsables para el seguimiento de los plazos definidos en la PGG, que define la temporalidad de las metas para ser alcanzadas en la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo, que luego llevarán a la evaluación de resultados estratégicos.
5. Instituir mecanismos de vinculación de los sistemas internos de SEGEPLAN para que se articulen con los sistemas y registros que tiene el Instituto Nacional de Estadística (INE), con miras a generar información oficial que alimente el Sistema Estadístico Nacional (SEN), así como los sistemas de registro que se tienen desde el MINFIN.
6. Las instituciones deben llevar sus registros internos con base en la aplicación de metodologías cuantitativas y cualitativas que cumplan con los estándares internacionales de seguimiento y evaluación. Tomando en cuenta que, desde el principio de transparencia, la información y registros son de acceso público, la institucionalidad debe pensar en el formato o matriz para su publicación.
7. Se debe organizar en los planes la medición de resultados con base en la cuantificación de indicadores de resultado que formen parte de la cadena causal de indicadores.

8. Para articular un Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación (SNSE), deberán actualizarse periódicamente los sistemas internos de seguimiento y evaluación de SEGEPLAN y el MINFIN. Se busca, de esta manera, dar seguimiento oportuno a los instrumentos de planificación y programación, de la inversión y la cooperación, las políticas públicas y el presupuesto, lo que llevará a realizar evaluaciones que concebirán la ruta para conducir los esfuerzos nacionales.
9. Es preciso observar el artículo 7 del Punto Resolutivo 07-2019 del CONADUR, que establece mandatos y lineamientos con respecto al seguimiento y evaluación de las PND, cuyo efectivo reporte nacional debe efectuarse cada dos años por parte de todos los actores involucrados. Es importante contar con mecanismos de seguimiento y evaluación en función de cada uno de los ciclos del SNP para el fortalecimiento de un sistema integral que reporte las intervenciones y avances de las PND y sus MED.
10. Desde un marco de sustentabilidad y con miras a cerrar brechas de desigualdad en el territorio, las instituciones, en sus mecanismos de seguimiento y evaluación, deben basarse en los enfoques de gestión por resultados, equidad, gestión de riesgo y cambio climático.

Referencias de consulta

- CEPAL (2020). Prospectiva y desarrollo. [Biblioguías, biblioteca CEPAL en línea]. <https://biblioguias.cepal.org/ProspectivayDesarrollo/Prospectiva>
- CEPAL (2020). Sistemas nacionales de planificación, Sistema Nacional de Planificación de Guatemala. [Observatorio regional de planificación para el desarrollo, en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planning-systems/country/17/sectorial-topic/82>
- CEPAL (2018). Metodología para la integración de la agenda 2030 en la planificación nacional mediante la identificación de eslabones y nodos críticos, ejemplo de caso Guatemala. Ciudad de México.
- CEPAL (2004). Política y políticas públicas. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.
- Leiva J. (2012). Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina. Santiago de Chile.
- Lopera Medina M. (2014). Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación. Colombia.
- Máttar J, Cuervo M. (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe, enfoques, experiencias y perspectivas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Máttar J, Perroti D. (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe, tendencias y desafíos, Serie Gestión Pública. Santiago de Chile.
- MINFIN (2018). Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala. 6.^a edición. Guatemala.
- MINFIN (2020). Normas para la formulación presupuestaria. Ejercicio fiscal 2021 y multianual 2021-2025. Dirección Técnica del Presupuesto. Guatemala.
- MINFIN / SEGEPLAN (2013). Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala. Guatemala.
- Orozco Fuentes, Irma Y. (2020). Evaluación del Sistema Nacional de Planificación en Guatemala para su implementación al 2032. Tesis del Programa de Maestría de Gestión de la Planificación del Desarrollo. Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP, Costa Rica.
- Robledo, Gilberto (2012). El estado del sistema nacional de planificación en Guatemala y su vinculación con la gestión por resultados. Guatemala.
- Saavedra Guzmán, Ruth, et al. (2001). Planificación del desarrollo. Universidad de Bogotá. Colombia.
- SEGEPLAN (2020). Lineamientos generales de política 2021-2025. Guatemala.
- SEGEPLAN (2020). Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública, ejercicio fiscal 2019. Guatemala.

- SEGEPLAN (2020). Plan estratégico institucional 2021-2025. Guatemala.
- SEGEPLAN (2020). Política general de gobierno 2020-2024.
- SEGEPLAN (2020). Guía conceptual y metodológica para la elaboración de planes estratégicos sectoriales. Guatemala, Guatemala.
- SEGEPLAN (2019). Estructura de la estrategia de implementación de las prioridades nacionales de desarrollo. SISCODE. Guatemala.
- SEGEPLAN (2019). Guía para la formulación de políticas públicas. Versión actualizada. Guatemala.
- SEGEPLAN (2019). Informe de la reestructura de SEGEPLAN. Guatemala.
- SEGEPLAN (2019). Reglamento Orgánico Interno de SEGEPLAN. Guatemala.
- SEGEPLAN (2019). Revisión Nacional Voluntaria «Camino hacia el Desarrollo Sostenible». Guatemala.
- SEGEPLAN (2017). Guía orientadora de programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable. 2.^a edición. Guatemala.
- SEGEPLAN (2015). Política nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. CONADUR/SEGEPLAN. Guatemala
- SEGEPLAN (2015). Sistema Nacional de Planificación. Guatemala.
- SEGEPLAN (2014) Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. CONADUR/SEGEPLAN. Guatemala.
- SEGEPLAN (2011). Primer informe de cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda. Guatemala
- SEGEPLAN (2006). Sistema Nacional de Planificación Estratégica. Marco Conceptual. Guatemala.

Siglas y acrónimos

AOD	Ayuda oficial al desarrollo
BANGUAT	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPP	Centro de Acopio de Políticas Públicas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CINR	Cooperación internacional no reembolsable
CIR	Cooperación internacional reembolsable
CODEDE	Consejo departamental de desarrollo
COREDUR	Consejo regional de desarrollo
CRP	Consejo Regional de Planificación
CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
DCP	Dirección de Crédito Público
DGPD	Dirección de Gestión Pública del Desarrollo
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
ERP	Estrategia de reducción de la pobreza
EPI	Entidad pública de inversión
FMI	Fondo Monetario Internacional
GpR	Gestión por resultados
GTTI	Grupos técnicos de trabajo institucional
INE	Instituto Nacional de Estadística
ILPES	Instituto Latinoamericano para la Planificación Económica y Social
LOE	Ley del Organismo Ejecutivo
LOP	Ley Orgánica del Presupuesto
MPP	Marco programático de país
MED	Meta estratégica de desarrollo

MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTM	Oficina técnica municipal
PCINR	Política de cooperación internacional no reembolsable
PDD	Plan de desarrollo departamental
PDM-OT	Plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial
PNI	Plan nacional de inversión
PEI	Plan estratégico institucional
PES	Plan estratégico sectorial
POA	Plan operativo anual
POM	Plan operativo multianual
POT	Plan de ordenamiento territorial
PR	Plan regional
PGG	Política general de gobierno
PND	Prioridades nacionales de desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RED	Resultados estratégicos de desarrollo
RNV	Revisión nacional voluntaria
ROI	Reglamento orgánico interno
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
S&E	Seguimiento y evaluación

SIAF	Sistema de Administración Financiera
SISCODE	Sistema de Consejos de Desarrollo
SICED	Sistema de Control de Emisión de Dictamen
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SIGEACI	Sistema de Gestión, Ejecución y Análisis de Información del Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo
SIGES	Sistema Informático de Gestión
SINPET	Sistema Nacional de Planificación Estratégica y Territorial
SINIT	Sistema Nacional de Información Territorial
SINIP	Sistema de Información de Inversión Pública
SNP	Sistema Nacional de Planificación
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SIPLAN	Sistema de Planes
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNCD	Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo
SPPT	Sistema de Planificación y Programación Territorial
SS&E	Sistema de Seguimiento y Evaluación
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
UNDRR	Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres
UDAF	Unidades de Administración Financiera

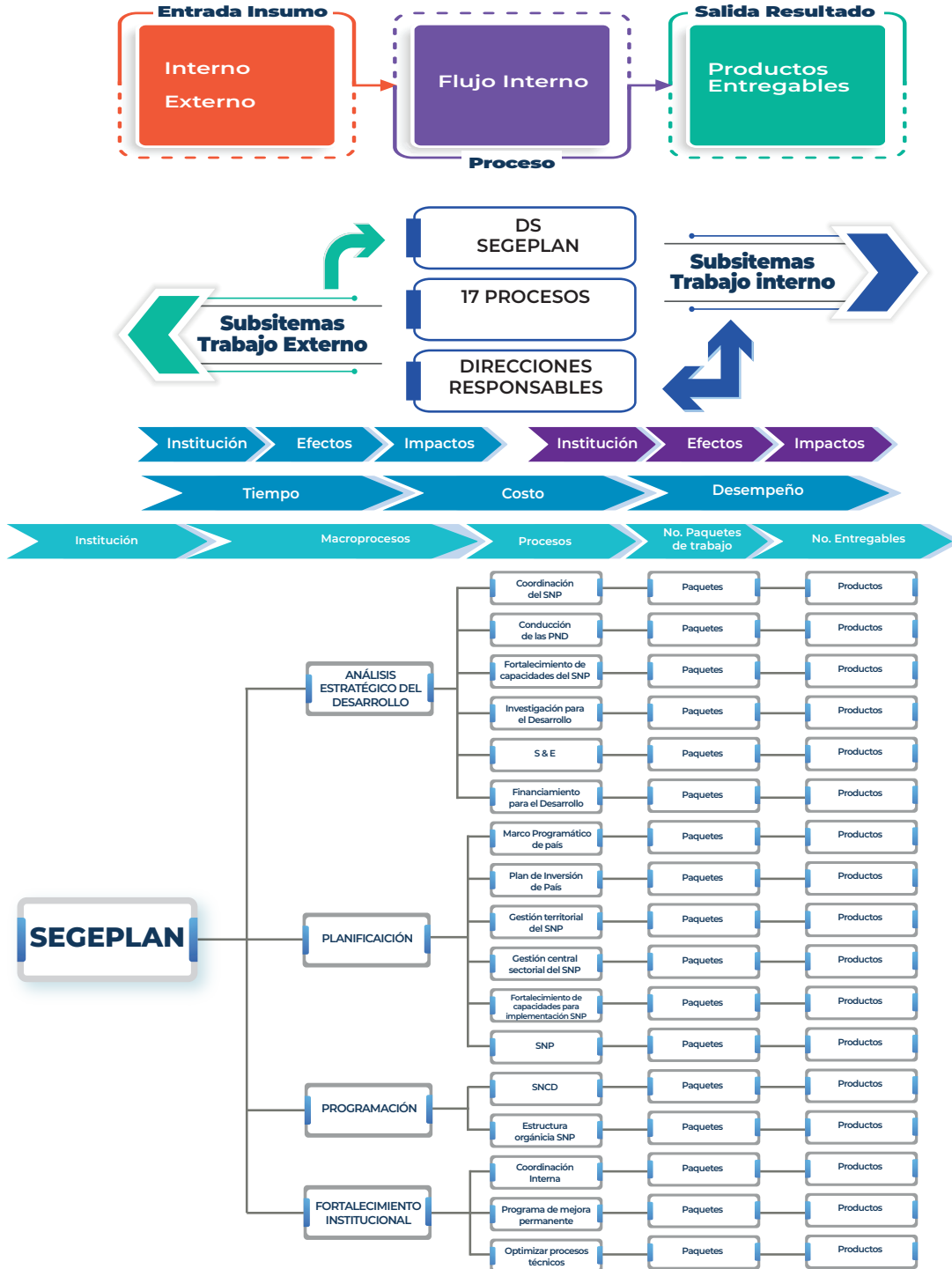
Glosario

Concepto	Definición
Desarrollo	Concepto histórico que ha ido evolucionando como un proceso por el cual una comunidad o grupo progresa y crece económica, social, cultural y políticamente. De acuerdo con los informes nacionales de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), implica la creación de un entorno en el que las personas son el centro del proceso y pueden elevar su potencial y llevar adelante su vida de forma productiva, según sus necesidades e intereses.
Desarrollo humano	Proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos; las más importantes son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo.
Desarrollo sostenible	Según las Naciones Unidas, el desarrollo sostenible fomenta la prosperidad y las oportunidades económicas, un mayor bienestar social y la protección del medio ambiente como mejor camino para mejorar la vida de la población.
Macroproceso	Conjunto de procesos estratégicos de producción asociados con la misión o el mandato de la institución de coordinar, acompañar y asesorar la labor de planificación del desarrollo realizada por las instituciones públicas vinculadas a la visión institucional.
Ordenamiento territorial	Es un elemento de la planificación del desarrollo que tiene como objetivo identificar áreas de gestión territorial, que, por medio de directrices y lineamientos normativos, orientan la toma de decisiones en función del suelo y tendencias de crecimiento de los lugares poblados y del desarrollo urbanístico.
Planificación	Ruta estratégica que dirige las acciones e intervenciones de los actores o entidades, con el propósito de alcanzar los objetivos de desarrollo de corto, mediano y largo plazo.
Plan sectorial	Facilita el proceso basado en las políticas sectoriales; integra con carácter indicativo la planificación de las instituciones que conforman el sector por medio de estrategias y acciones que respondan a las prioridades y resultados del PND.
Planeamiento estratégico	Tiene como punto de partida el futuro, diferenciándose de la planificación tradicional, que tenía como punto de partida y principal preocupación el diagnóstico de la realidad.

Planes	Instrumentos que encauzan directrices generales, objetivos, estrategias y metas, además de que pueden identificar mecanismos para el cumplimiento de los objetivos establecidos
Prioridades nacionales de desarrollo	Responden al Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 y a la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dada su importancia, requieren principal atención en los procesos de planificación.
Políticas	Son un factor común de la política y de las decisiones del Gobierno. Pueden ser analizadas como parte fundamental del quehacer del Gobierno para el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas. La búsqueda recíproca de la política y las políticas públicas representan, para CEPAL, una modernización en la esfera pública.
Proceso	Conjunto de actividades interrelacionadas que se deben ejecutar para obtener un producto o prestar un servicio.
Prospectiva	Es la actividad fundamental del planeamiento estratégico; como enfoque, su fortaleza reside en pensar sistemáticamente en el futuro deseado.
Resultados de desarrollo	Cambios en las condiciones de desarrollo de una población generados de forma directa o indirecta, intencionada y no intencionada, por un proyecto o iniciativa de desarrollo.
Sistema	Conjunto de elementos relacionados entre sí con propósito determinado. En un sistema se analizan sus elementos y vinculaciones, en función de su propósito.
Territorio	Espacio físico objetivamente existente. Como constructo social, se concibe como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y, a la vez, expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados. Como construcción social se configura desde varias perspectivas: económica, social, ambiental, cultural, política, etc.

Anexos

Anexo 1: Modelo de enfoque de procesos



Fuente: DGPD con datos del Informe definición de competencias para implementar los procesos estratégicos SEGEPLAN (2020)

Anexo 2. Metas estratégicas de desarrollo por prioridad

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

10	Valor económico de los recursos naturales	Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.
11	Fortalecimiento institucional, seguridad y justicia	Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
12		Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.
13	Educación	Para 2030, velar porque todas las niñas y todos los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad que produzca resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.
14	Reforma fiscal integral	La carga tributaria ha superado el nivel observado en 2007 (12.1%), y el gasto ha superado el nivel del 7.0% del PIB, obtenido en 2010.
15	Ordenamiento territorial	El 100.0% de los municipios cuenta con planes de ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente.
16		En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.

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



SECRETARÍA DE
PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN
DE LA PRESIDENCIA

Síguenos en:     como **SEGEPLAN**

www.segeplan.gob.gt

ISBN: 978-9929-692-54-1

