

Guía para la alineación del ciclo de la Planificación al Plan Nacional de Desarrollo



Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Ciudad de Guatemala, enero del 2015

Contenido

1. Introducción	5
2. Objetivo de la guía	6
3. Marco conceptual.....	6
4. Proceso metodológico para alineación del ciclo de planificación al Plan Nacional de Desarrollo	8
Etapas 1. Marco estratégico.....	8
1.1. Vinculación de los lineamientos del K'atun 2032, con base en lo establecido en la Política Nacional de Desarrollo	9
1.2. Aplicación de los resultados del análisis y de las propuestas de desarrollo territorial multinivel, contenidas en los Planes de Desarrollo y alineadas al K'atun 2032.....	9
1.3. Alineación de las políticas públicas y la política general de gobierno a la Política Nacional de Desarrollo	9
Etapas 2. Marco operativo.....	11
2.1 Aplicación del marco normativo y metodológico para las instituciones públicas, consejos de desarrollo y municipalidades	11
2.2. Proceso de asistencia técnica integrada para las instituciones públicas, consejos de desarrollo y municipalidades	13
Etapas 3. Seguimiento del ciclo de la planificación.....	13
5. Cronograma del Proceso de Alineación de la Planificación Institucional al K'atun 2032.....	14

1 | Introducción

Desde la implementación del Sistema Nacional de Planificación (SNP) en el año 2009, Segeplán ha acompañado técnicamente procesos participativos en el seno de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur). En este esfuerzo conjunto de diferentes actores (políticos, institucionales, privados, sociales y de cooperación) se ha logrado a la fecha 328 planes de desarrollo municipal, 21 planes de desarrollo departamental y 3 planes de desarrollo regional con enfoque de ordenamiento territorial.

Así mismo, ha acompañado a las instituciones del sector público (gobierno central, descentralizadas, autónomas incluyendo las municipalidades) en el proceso de elaboración de la planificación estratégica y operativa institucional y territorial, para que los presupuestos públicos sean la expresión de las políticas y planes del Estado.

Segeplán apoyó, por mandato del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, la formulación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032

(K'atun 2032), que configura una visión de desarrollo de largo plazo y fortalece el Sistema Nacional de Planificación.

En este contexto, se hace necesario diseñar una estrategia de alineación de los procesos de planificación al K'atun 2032. La misma tiene el propósito de orientar a las instituciones del sector público en sus diferentes niveles, a efecto de incluir en el ciclo de la planificación los lineamientos contenidos en el Plan. Este documento plantea el proceso metodológico para la alineación del ciclo de la planificación institucional / territorial con el K'atun 2032.

El proceso metodológico para este efecto se conforma de tres etapas: *marco estratégico, marco operativo y seguimiento del ciclo de la planificación*, con su respectivo instrumental metodológico. Finalmente, establece un cronograma de actividades para la implementación de dicho proceso, teniendo en cuenta las fechas establecidas en la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reformas y Reglamento.

2 | Objetivo de la guía

Orientar y facilitar el proceso metodológico de planificación de las instituciones del sector público¹, centralizadas, descentralizadas, autónomas incluyendo municipalidades y los

Consejos de Desarrollo, para su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo (K'atun: Nuestra Guatemala 2032.)

3 | Marco conceptual

La importancia del proceso de alineación de las prioridades y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, consiste en identificar y posibilitar el conjunto de procesos políticos, técnicos, administrativos y financieros que configuran y ordenan la gestión y acción pública, con base en el marco jurídico político del país.

Para ello, la Segeplán como ente rector del proceso de planificación, así como Secretaría y soporte técnico del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo (SCDUR), contribuye a la articulación de la gestión de las políticas públicas, la planificación en general, la programación de las inversiones, la coordinación de la cooperación internacional, así como define y orienta los mecanismos de seguimiento y evaluación.

El concepto de “alineación” alude a la acción de articular procesos, fortalecer capacidades, y poner en línea los procesos/instrumentos del ciclo de la planificación, con énfasis en la planificación territorial e institucional.

En ese marco, se plantea un modelo basado en el SNP, gestionado desde Segeplán, para la articulación de los procesos del ciclo de la planificación territorial e institucional/sectorial; incorporando orientaciones de política, de ordenamiento territorial, de

gestión de riesgo, de inversión pública y de alineación de la cooperación internacional, en congruencia con la Política Nacional de Desarrollo (PND) (Ver figura 1).

El SNP se desarrolla en los siguientes niveles de planificación:

Nacional: en el que se establece la visión, metas, resultados y orientaciones generales para el desarrollo del país.

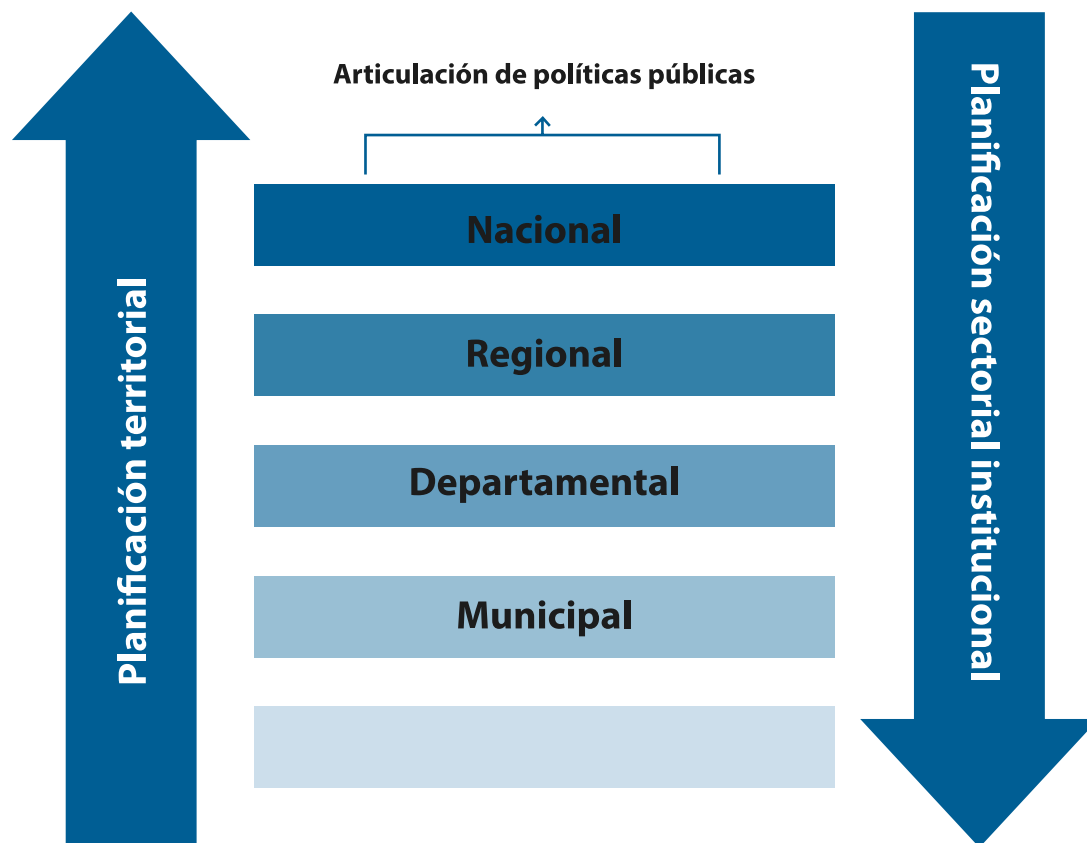
Regional: es el nivel en el que se articulan las políticas públicas que tienen orientación nacional, con las capacidades operativas y ejecutivas de los niveles departamentales y municipales.

Departamental: en este nivel se establece el vínculo de los procesos de planificación de los municipios, con los procesos de planificación y programación de inversiones que responden a las necesidades y demandas básicas de la población a nivel departamental.

Municipal: busca principalmente la satisfacción de las necesidades básicas y la prestación de los servicios de su competencia. Este incluye el nivel comunitario.

¹ Según el artículo 2 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto No. 101-97 y sus reformas.

Figura1. Sistema Nacional de Planificación



Fuente: Segeplán 2014, con base en el SNP.

Planificación Sectorial: Para fines de esta guía, se entenderá como el proceso que, basado en las políticas sectoriales, integra con carácter indicativo los procesos de planificación institucional que conforman el sector, por medio de estrategias y acciones que respondan a las prioridades y resultados del Plan Nacional de Desarrollo. Esto requiere de un mayor nivel de coordinación del conjunto de organismos e instituciones públicas y privadas que integran el sector.

Planificación Institucional: Para fines de esta guía, se entenderá como planificación institucional aquella orientada a la producción de bienes y servicios con orientación a resultados de desarrollo, que se articula directamente con la programación del gasto y la inversión, en atención a las demandas de la población, contenida en los planes de desarrollo.

Planificación Territorial: Es para esta guía el proceso organizado y construido participativamente, para responder desde la institucionalidad territorial, a las dinámicas sociales, económicas, naturales y funcionales. Esto implica la acción coordinada con el nivel sectorial/institucional, para dar respuesta desde el Estado a las necesidades de la población.

Planificación Nacional del Desarrollo: Es un horizonte que permite al país tener delineada la senda para el desarrollo a largo plazo, estableciendo los lineamientos generales que responden a las prioridades y temas estratégicos, que las instituciones a todo nivel deben atender. Constituye el mecanismo de armonización de las acciones de desarrollo en las que están involucrados actores de la sociedad civil y la cooperación internacional.

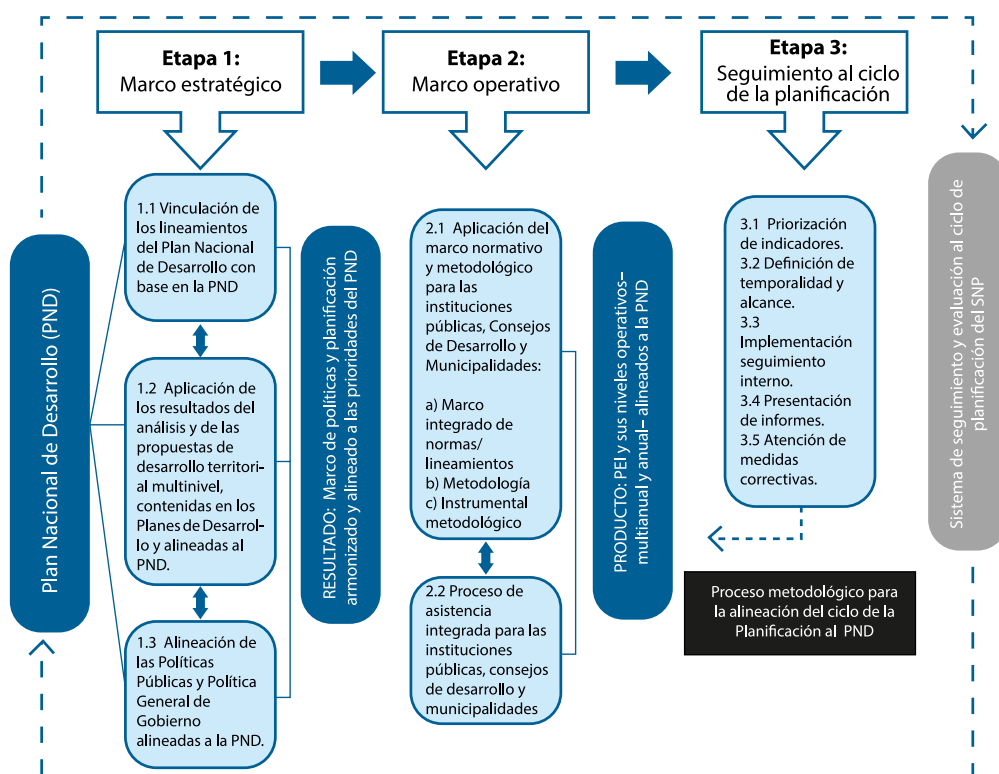
4 | Proceso metodológico para alineación del ciclo de la planificación territorial/institucional al Plan Nacional De Desarrollo

El proceso metodológico consta de tres etapas:

- Etapa 1. Marco estratégico
- Etapa 2. Marco operativo y
- Etapa 3. Seguimiento del ciclo de la planificación.

Este enfoque metodológico permite observar en forma esquemática la articulación de la planificación estratégica y operativa con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y establece la responsabilidad institucional.

Figura 2. Esquema del Proceso Metodológico para la Alineación del ciclo de la planificación Institucional/Territorial al PND



Fuente: Segeplán 2014, con base en el SNP.

Etapa 1. Marco estratégico

Para brindar la asistencia técnica en el proceso de formulación de la planificación institucional y su vinculación al PND, Segeplán define los mecanismos metodológicos para la articulación de la Planificación Estratégica Institucional/Sectorial con la Planificación Territorial Multinivel.

Para implementar esta etapa, a partir de 2015, las instituciones del sector público deberán completar lo siguiente:

- 1.1. Vinculación de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, con base en lo establecido en la PND (Aplica al 2016)

- 1.2. Aplicación de los resultados del análisis y de las propuestas de desarrollo territorial multinivel, contenidas en los Planes de Desarrollo y alineadas al K'atun 2032. (Aplica al 2017)
- 1.3. Alineación de las políticas públicas y la política general de gobierno a la PND. (Aplica al 2017)

El cumplimiento de los pasos anteriores permitirá contar con los insumos para realizar la planificación estratégica y operativa. Se recomienda analizar la capacidad institucional para su implementación a partir de la definición que cada institución realice de sus procesos según su rectoría, marco legal y las funciones asignadas, como lo establece la Política Nacional de Desarrollo.

Para ello, es necesario revisar y replantear la gestión interna de la institución, identificando el conjunto de acciones relacionadas y vinculadas de acuerdo con el marco legal y las funciones asignadas, permitiendo a la institucionalidad pública contribuir con el desarrollo del país en el marco de la PND y el K'atun 2032 ².

Para el efecto se debe atender lo siguiente:

1.1. Vinculación de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, con base en lo establecido en la Política Nacional de Desarrollo

Para este proceso la Segeplán brindará como insumo la Política Nacional de Desarrollo (PND) con lo que las instituciones deberán:

- a. Cumplir con las directrices generales contenidas en la PND.
- b. Atender la distribución de responsabilidades institucionales asignadas en la PND, según la Matriz de Lineamientos.

- c. Atender las temporalidades establecidas en la PND, contenidas en la Matriz referida.
- d. Establecer las acciones específicas de corto, mediano y largo plazo en función del análisis de las prioridades territoriales que se definirán en el segundo paso.

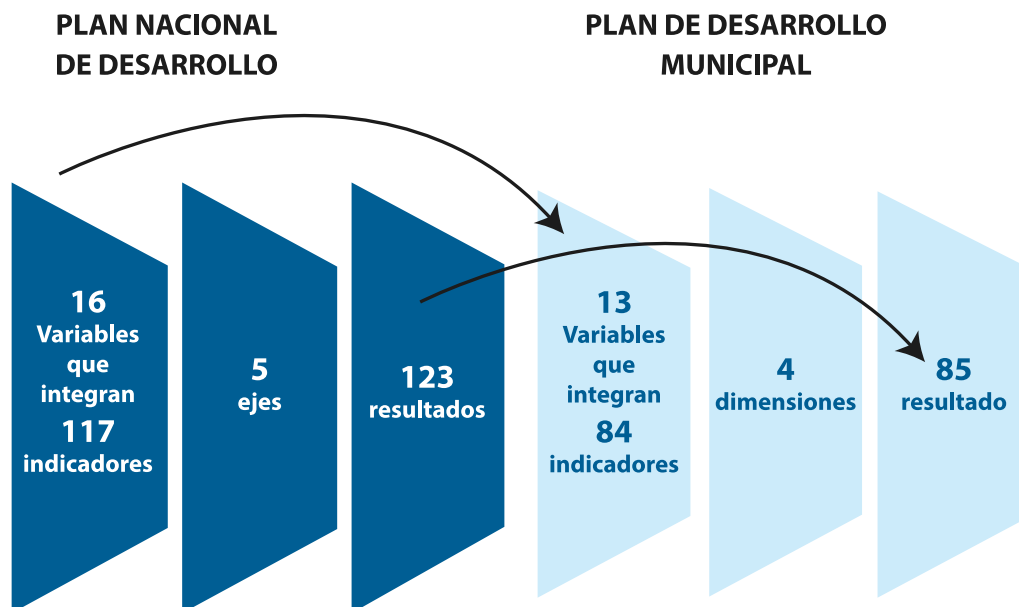
1.2. Aplicación de los resultados del análisis y de las propuestas de desarrollo territorial multinivel³, contenidas en los Planes de Desarrollo y alineadas al Plan Nacional de Desarrollo.

Para este proceso la Segeplán facilitará como insumo el análisis de las dinámicas territoriales, el set de indicadores y los mapas temáticos, que serán elaborados en forma gradual y validados con las instituciones. Con estos insumos, las instituciones deben:

- a. Revisar el análisis de dinámicas territoriales contenidas en los planes de desarrollo multinivel. Este análisis debe considerar las propuestas de desarrollo territorial.
- b. Revisar el set de indicadores a nivel municipal, contenido en los planes de desarrollo municipal, para identificar las brechas y priorizar a nivel territorial las acciones para la intervención focalizada, en correspondencia con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- c. Utilizar como insumo para la focalización territorial, los mapas temáticos puestos a disposición por Segeplán con base en las brechas e indicadores referidos en el literal b).

² Para mejorar la gestión institucional, se recomienda revisar los Macroprocesos y procesos a lo interno de la institución. "Macroprocesos: es el conjunto de procesos institucionales que por mandato y estrategia le compete a cada una con base en sus funciones, y a lo interno le permite ordenar la gestión institucional. Procesos: se definen como el conjunto de acciones relacionadas y ordenadas entre sí, vinculadas con el mandato y funciones instituciones para alcanzar objetivos y resultados." PND, año 2015.

Figura 3. Relación de Indicadores de los PDM al Plan Nacional de Desarrollo.



De las 16 variables del PND, hay 13 que se pueden determinar en el ámbito municipal

De los 123 resultados del PND, hay 85 que pueden alcanzarse en el ámbito municipal

Fuente: Segeplán 2014, con base en el SNP.

1.3. Alineación de las políticas públicas y la política general de gobierno a la Política Nacional de Desarrollo

Para este proceso la Segeplán facilitará como insumo los criterios para realizar el análisis de las políticas públicas vigentes; la guía para elaborar políticas públicas; la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable; la evaluación de la Política General de Gobierno del año que corresponda. Estos instrumentos permitirán orientar la alineación de las políticas públicas y la Política General de Gobierno a la PND. Con los documentos facilitados, las instituciones deberán:

- Analizar las políticas públicas vigentes y establecer la correspondencia con la PND, según su competencia.
- El rector y/o coordinador de las políticas públicas vigentes establecerá de manera participativa las responsabilidades y corresponsabilidades para su implementación en función de la PND.
- La Política General de Gobierno deberá ser implementada por las instituciones públicas, en función de las prioridades de desarrollo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo con el mandato del Conadur y expresadas para el corto plazo en la PND.
- De conformidad con los lineamientos de la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable, las instituciones deberán garantizar la coherencia de sus intervenciones apoyadas por la cooperación internacional con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Resultado de la Etapa 1:

Marco de planificación y de políticas armonizado y alineado a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo

Etapa 2. Marco operativo

Con base en la planificación y marco de políticas armonizado y alineado a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, las instituciones deberán realizar su proceso de planificación estratégica y operativa de acuerdo con los siguientes pasos:

2.1 Aplicación del marco normativo y metodológico integrado para las instituciones públicas, consejos de desarrollo y municipalidades

En función de lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, sus Reformas y su Reglamento, la Ley del Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal, la Ley del Consejos de Desarrollo y el Código Municipal; Segeplán brindará las orientaciones, normas y ruta metodológica a las instituciones públicas, Consejos de Desarrollo y Municipalidades, en el proceso de formulación de la planificación y el presupuesto, en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas. Para ello, se deben completar las siguientes actividades:

a. Aplicación del marco integrado de normas /lineamientos (política, planificación, programación y presupuesto), contenidas en los siguientes instrumentos³:

- Instructivo Presidencial
- Directrices de la Política Nacional de Desarrollo
- Lineamientos generales de política
- Normas de Formulación Presupuestaria 2016-2018
- Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Adicionalmente se comparte a las instituciones, consejos y municipalidades información complementaria, contenida en el marco jurídico aplicable, políticas, manuales y otras normativas relacionadas, emitidas por Segeplán, Minfin y la Contraloría General de Cuentas

b. Aplicación de la metodología del proceso de planificación y presupuesto

Las instituciones públicas, los Consejos de Desarrollo y las Municipalidades deben implementar un proceso metodológico que permita la alineación de su planificación a las prioridades nacionales. En el marco del enfoque de la planificación estratégica orientada a resultados, deben realizar lo siguiente:

- Revisar la planificación estratégica institucional, realizar ajustes y actualización con base en los lineamientos de política ya alineados al Plan Nacional de Desarrollo.

Esto implica:

- Definir los resultados institucionales que complementan la cadena de resultados, con base en el mandato legal y el aporte en la consecución de las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Realizar ajustes y actualización con base en los lineamientos de política ya alineados al Plan Nacional de Desarrollo.

³ Los documentos listados serán públicos a partir de marzo de 2015. www.segeplan.gob.gt

- Utilizar como insumo para el proceso de planificación, el análisis territorial a nivel municipal utilizando como unidad de análisis el departamento, y priorizando las temáticas relacionadas con el análisis de políticas públicas vigentes. Esto para dar inicio de forma gradual a la implementación de alineación de la planificación territorial con el K'atun 2032. Es recomendable que las instituciones en coordinación con Segeplán realicen análisis territorial en otros niveles según corresponda, tales como las regiones: Franja Transversal del Norte, Litoral del Pacífico, Petén, Oriente, Altiplano y Central; las sub-regiones: Chixoy, Polochic, Xalalá y/o los territorios definidos en la Planificación Estratégica Territorial (PET). Asimismo, las mancomunidades que actualmente funcionan en el país. Este paso aplicará en el proceso de planificación - presupuesto del ejercicio fiscal 2017.

- Elaborar la Planificación Operativa Multianual y Anual, con base en los lineamientos generales de políticas que se encuentran alineados a la Política Nacional de Desarrollo y al Plan Nacional de Desarrollo y su correspondencia con las variables que dieron lugar a la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, como parte del diagnóstico situacional. Lo anterior con la orientación y acompañamiento de la Segeplán.

c. Aplicación del instrumental metodológico

En el cuadro siguiente, se listan las herramientas metodológicas que las instituciones públicas, Consejos de Desarrollo y Municipalidades deben aplicar para alinear la planificación institucional:

ACCIONES QUE REALIZAN LAS INSTITUCIONES, CONSEJOS DE DESARROLLO Y MUNICIPALIDADES	INSTRUMENTOS METODOLOGICOS QUE FACILITA SEGEPLAN	QUÉ ENTREGAN LAS INSTITUCIONES
Revisar la planificación estratégica institucional, ajustes y actualización con base en los lineamientos de política ya alineados al Plan Nacional de Desarrollo	• Orientaciones para la alineación de la planificación estratégica y operativa al Plan Nacional de Desarrollo • Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados⁴ • Matriz de vinculación de lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo con las competencias institucionales, contenida en la PND • Guía del Módulo de Formulación de Presupuesto por Resultados.	PEI revisado y actualizado con base en el Plan Nacional de Desarrollo
Definir los resultados institucionales que complementan la cadena de resultados, con base en el mandato legal y el aporte en la consecución de las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo		
Realizar la Planificación Operativa Multianual y Anual, con las metas e indicadores correspondientes al periodo a programar y territorio para la implementación, con la orientación y acompañamiento de la Segeplán		Plan Operativo Multianual actualizado y Anual elaborado con base en el Plan Nacional de Desarrollo.

⁴ Incluye las Guías de internalización institucional de la gestión de riesgo en municipalidades e instituciones públicas.

2.2 Proceso de asistencia técnica integrada para las instituciones públicas, consejos de desarrollo y municipalidades

- a. El acompañamiento y asistencia técnica a las instituciones públicas, Consejos de Desarrollo y Municipalidades será brindado de manera integrada y coordinada por parte de Segeplán y el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), en las diferentes etapas del proceso de planificación y presupuesto, con base a demanda. Esto implica articular de manera integral

criterios para la aplicación del marco normativo y metodológico, en el proceso de formulación de la planificación y presupuesto institucional, complementado con el fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades, según el cronograma del marco operativo que se presenta en el apartado 4.2.3.

- b. Los Planes entregados por las instituciones a Segeplán serán revisados y retroalimentados para verificar su alineación al Plan Nacional de Desarrollo.

Resultado de la Etapa 2

Plan Estratégico Institucional y sus diferentes niveles operativos (Multianual y Anual) alineados a la PND.

Etapa 3. Seguimiento del ciclo de la planificación

Las instituciones deberán dar seguimiento al proceso de planificación atendiendo lo siguiente:

- 3.1 Priorizar los indicadores definidos en la etapa del marco operativo, aquéllos que contribuyan al alcance de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo a los lineamientos y responsabilidades establecidas en la PND. (Según la cadena de resultados).
- 3.2 Definir la temporalidad y alcance de los indicadores según el nivel de planificación que corresponda. (PEI-POM-POA).
- 3.3 Implementar el proceso de seguimiento interno, para medir los avances del cumplimiento de las

metas establecidas e implementar las acciones correctivas en caso de incumplimiento, luego de un análisis de las causas.

- 3.4 Presentar los informes de avance correspondientes a las instancias según lo establecido en la legislación vigente, a saber:
 - a. Informe Anual de Calidad del Gasto.
 - b. Informe Cuatrimestral.
 - c. Informes de Avance Físico y Financiero de la Ejecución de la Inversión Pública (Aplica para instituciones públicas, consejos de desarrollo y municipalidades).
 - d. Informes Bimestrales sobre el Avance de la Ejecución Física y Financiera (IAFF) de la Cooperación Externa Reembolsable y No Reembolsable.
- 3.5 Atender las medidas correctivas recomendadas por Segeplán-Minfin, según corresponda.

Resultado de la Etapa 3

Sistema de Monitoreo de las acciones de las instituciones en la implementación del PND e infor.

5

Cronograma del proceso para la alineación del ciclo de la planificación al Plan Nacional de Desarrollo

[illegible]

Conograma del proceso para la alineación del ciclo de la planificación al Plan Nacional de Desarrollo

2. Proceso de asistencia técnica integrada	2.2 Proceso de asistencia técnica integrada	Marco Operativo	a. Asistencia y capacitación integrada a las instituciones.	Seguimiento a Instituciones y Consejos de Desarrollo	Municipalidades																					
	3. Seguimiento a la Planificación	Seguimiento a la Planificación	3.1 Priorizar los indicadores definidos en la etapa de diagnóstico, los indicadores que contribuyan al alcance de las metas establecidas en el K'atun 2032, de acuerdo a los lineamientos y responsabilidades establecidas en la PND. (Según la cadena de resultados).	Instituciones y Consejos de Desarrollo	Municipalidades																					
			3.2 Definir la temporalidad y alcance de los indicadores según el nivel de planificación que corresponda. (PEI- POMPOA)	Instituciones y Consejos de Desarrollo	Municipalidades																					

[illegible]