



SEGEPLAN

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

Guía Conceptual
y Metodológica
para la Elaboración de

PLANES ESTRATÉGICOS SECTORIALES

Segunda Edición





Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
9ª. Calle, 10-44 Zona 1,
Guatemala, Centro América
PBX: 2504-4444
www.segeplan.gob.gt

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



Índice general

Siglas y acrónimos.....	i
Presentación	6
SECCIÓN 1: MARCO PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SECTORIAL.....	7
1.1 Marco normativo	7
1.2 Sistema Nacional de Planificación	8
1.3 Planificación para el desarrollo	11
1.4 Marco conceptual	11
1.5 Organización de la administración pública por sector.....	14
1.6 Objetivos de la guía PES	21
1.6.1 Objetivo general	21
1.6.2 Objetivos específicos.....	21
1.7 Funciones de la guía PES.....	21
1.8 Alcances de la guía PES.....	22
1.9 Mecanismos de la guía PES	22
1.9.1 Integración de gabinetes sectoriales.....	23
1.9.2 Mesas técnicas y/o temáticas.....	24
SECCIÓN 2: PLANES ESTRATÉGICOS SECTORIALES -PES-	25
2.1 Bases para elaborar PES	25
2.2 Pasos para elaborar el PES	26
2.2.1 Análisis de situación.....	28
2.2.2 Diseño de la implementación del plan estratégico sectorial	68

2.2.3 Seguimiento, evaluación, reprogramación y gestión del conocimiento del PES y sus programas	81
2.3 Temporalidad PES.....	96
SECCIÓN 3: MARCO DE APLICACIÓN	97
3.1 Gestión por resultados	97
3.2 Articulación con lo territorial.....	101
3.3 Marco programático de país	103
3.4 Plan Nacional de Inversiones –PNI-	105
Anexos	106

Índice de figuras

Figura 1. Articulación del Sistema Nacional de Planificación de Guatemala.....	10
Figura 2. Entidades vinculadas por mandato legal al sector social al 2024.....	16
Figura 3. Entidades vinculadas por mandato legal al sector económico al 2024.	18
Figura 4. Entidades vinculadas por mandato legal al sector ambiental al 2024.	19
Figura 5. Entidades vinculadas por mandato legal al sector político institucional al 2024.	20
Figura 6. Esquema de bases del proceso de elaboración de PES.	26
Figura 7. Proceso para la elaboración del PES y un programa de implementación de resultado estratégico.	27
Figura 8. Ejemplos de magnitudes.	30
Figura 9. Ejemplo de magnitud: Índice de Gini en América Latina 2016. Anuario Estadístico CEPAL 2017.	31
Figura 10. Definición de resultado y sus elementos básicos.	33
Figura 11. Población universo, población objetivo y población elegible.	34
Figura 12. Diagrama de modelo conceptual (árbol de problemas sin ramas).	35
Figura 13. Diagrama de Ishikawa adaptado para modelos conceptuales.....	36
Figura 14. Ejemplo de cadena parcial de causalidad de mortalidad infantil.....	45
Figura 15. Elementos necesarios para definir correctamente un producto y sus cualidades esenciales.....	53
Figura 16. El papel del producto en la cadena de resultados.....	54
Figura 17. Esquema de cadena de producción de producto con sus subproductos	56
Figura 18. Cadenas de producción interinstitucionales	58
Figura 19. Cascada de productos para ejercer el rol rector.....	59
Figura 20. Modelo lógico para el abordaje de un resultado estratégico	67
Figura 21. Estructura de la Estrategia de Implementación de las Prioridades Nacionales de Desarrollo.....	69
Figura 22. Pasos de elaboración de los programas de implementación de resultados estratégicos.....	71
Figura 23. Diagrama para el análisis de situación	75
Figura 24. Ciclo de la gestión de riesgos para el logro de los resultados	76

Figura 25. Tabla para el seguimiento de un resultado estratégico (periodicidad anual)	87
Figura 26. Tendencia de los indicadores del resultado estratégico durante el periodo planificado.....	89
Figura 27. Diferentes tipos de evaluación y su expresión en la cadena de resultados	91

Índice de recuadros

Recuadro 1. Proceso de selección de los problemas de desarrollo.....	32
Recuadro 2. Proceso para la identificación y selección de modelos conceptuales y su adaptación a la realidad nacional	38
Recuadro 3. Medición de la magnitud	40
Recuadro 4. Clasificación de la calidad de la evidencia de las relaciones causales que aportan distintos tipos de estudios	41
Recuadro 5. Posible proceso de jerarquización de las causas	47
Recuadro 6. Proceso de cálculo del Factor de Jerarquización de las causas.....	50
Recuadro 7. Proceso de selección de productos costo – eficaces.....	60
Recuadro 8. Proceso de priorización de productos costo – efectivos	64
Recuadro 9. Información para la priorización de proyectos	74
Recuadro 10. Ejemplos de desagregaciones de indicadores para el PES y los programas de implementación.....	83

Índice de tablas

Tabla 1. Algunas causas de los modelos conceptuales traducidos a resultados.....	39
Tabla 2. Ejemplo de letalidad infantil (< 1 año) por causas.....	44
Tabla 3. Análisis de Magnitud, Evidencia y Fuerza explicativa.....	46
Tabla 4. Valores de la magnitud, evidencia y fuerza explicativa en la escala de valoración cualitativa o escala de Likert	49
Tabla 5. Ejemplos de productos y unidad de medida recomendada	55

Tabla 6. Productos que agrupan varios elementos eficaces para la misma población	57
Tabla 7. Dimensiones e indicadores para el seguimiento de la entrega de productos	62
Tabla 8. Priorización de productos	66
Tabla 9. Indicadores de seguimiento del Resultado Estratégico de Desarrollo «Para el 2024, se ha incrementado la cobertura forestal en 33.7 por ciento a nivel nacional»	84
Tabla 10. Indicadores para el seguimiento de la entrega de productos	85
Tabla 11. Ejemplos de productos y sus resultados inmediatos	92

Anexos

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

Anexo 15. Ejemplos de modelo lógico, aplicado al resultado sobre mortalidad materna.....	120
Anexo 16. Elementos de control del presente documento	121
Anexo 17. Revisión y actualización de la guía PES	122
.....	123

Siglas y acrónimos

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

CPR	Constitución Política de la República
CR	Congreso de la República
CT	Comité Técnico
CVBG	Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala
DASPP	Dirección de Análisis y Seguimiento a Políticas Públicas y Planes
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DPS	Dirección de Planificación Sectorial
DSED	Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
ENCA	Escuela Nacional Central de Agricultura
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
EMPORNAC	Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla
EPNCH	Empresa Portuaria Nacional de Champerico
EPQ	Empresa Portuaria Quetzal
ESMI	Encuesta de Salud Materno Infantil
FEGUA	Ferrocarriles de Guatemala
FHA	Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas
FODIGUA	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
FONTIERRAS	Fondo de Tierras
GS	Gabinete Sectorial
GpR	Gestión por Resultados
GIMBOT	Grupo Interinstitucional de Monitoreo de Bosques y Otros usos de la Tierra
GTTI	Grupo Técnico de Trabajo Institucional
GWP	<i>Global Water Partnership</i>
GUATEL	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
IAAP	Instrumento de Apoyo a la Administración Pública
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
IGSS	Instituto Guatemalteco del Seguro Social
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala
INACOP	Instituto Nacional de Cooperativas
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOM	Instituto de Fomento Municipal

INGECOP	Inspección General de Cooperativas
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IPM	Instituto de Previsión Militar
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MCIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MCD	Ministerio de Cultura y Deportes
MDN	Ministerio de Defensa
MED	Meta Estratégica de Desarrollo
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo
MNP-OPT	Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MP	Ministerio Público
MPP	Marco Programático de País
NNUU	Naciones Unidad
OCRET	Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJ	Organismo Judicial
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil
PANCC	Plan de Acción Nacional de Cambio Climático
PEI	Plan Estratégico Institucional
PES	Plan Estratégico Sectorial
PD	Problema de Desarrollo
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PDM-OT	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial

PGN	Procuraduría General de la Nación
PIFF	Programa de Inversión Físico y Financiero
PND	Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032
PNI	Plan Nacional de Inversión
POA	Plan Operativo Anual
POM	Plan Operativo Multianual
PGG	Política General de Gobierno
PP	Política Pública
PTC	Programas de Transferencias Condicionadas, o con corresponsabilidad
RIC	Registro de Información Catastral
RED	Resultado Estratégico de Desarrollo
RENAP	Registro Nacional de las Personas
RGP	Registro General de la Propiedad
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República
SCAE	Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica
SCSPR	Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SECCATID	Secretaría Ejecutiva Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas
SECONRED	Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEICMSJ	Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia
SENABED	Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIFGUA	Sistema de Información Forestal de Guatemala
SGP	Secretaría General de la Presidencia de la República
SIB	Superintendencia de Bancos
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SIE	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
SIGEACI	Sistema de Gestión, Ejecución y Análisis de la Cooperación Internacional
SINPET	Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial
SIPLAN	Sistema de Planes



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

Presentación

La guía para la elaboración de Planes Estratégicos Sectoriales -PES- con enfoque de Gestión por Resultados -GpR- segunda edición fue elaborada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, se basa en las normas del gobierno de Guatemala y, especialmente, en la «Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala»¹ es de hacer notar que la primera edición contó con el apoyo del programa «Instrumento de Apoyo a la Administración Pública en Guatemala» -IAAP-, de la Unión Europea.

Guatemala cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo -PND-, K'atun Nuestra Guatemala 2032. Además, desde 2016 se ha realizado un trabajo de armonización entre el PND y los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- de Naciones Unidas para 2030, el resultado se ha denominado como Prioridades Nacionales de Desarrollo, condición que define el marco estratégico para la planificación de largo plazo. De acuerdo con las metas establecidas en los resultados, se propone que el Plan Estratégico Sectorial -PES- contemple una temporalidad de diez años, además que cuente con proyecciones de metas al 2032.

La guía PES es un instrumento del Sistema Nacional de Planificación -SNP- de Guatemala y, a su vez, se constituye en la base para actualizar el alcance y los contenidos de otros instrumentos, como los de planificación territorial, Planes Estratégicos Institucionales -PEI-, Planes Operativos Multianuales -POM- y el Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP-.

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

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

¹ Elaborada entre el Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN- y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- Segunda edición del año 2023.

SECCIÓN 1: MARCO PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SECTORIAL

1.1 Marco normativo

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

- Constitución Política de la República de Guatemala

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

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

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

a) Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza;

b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país;

c) Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente;

d) Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia; y

l) Promover el desarrollo ordenado y eficiente del comercio interior y exterior del país, fomentando mercados para los productos nacionales.

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

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

El Artículo 23 establece que los Ministerios «Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda.». Por aparte, el Artículo 27, inciso c, establece que es atribución general de los Ministerios «Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector...».

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

Esta ley, en el Artículo 8 Vinculación Plan-Presupuesto, indica que «Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, **a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales**, regionales e institucionales».

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

La Subsecretaría de Planificación y Programación para el Desarrollo está a cargo de «coordinar la asesoría especializada a instituciones del sector público en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de planes sectoriales» (Artículo 14, inciso d); además, indica que es la Dirección de Planificación Sectorial la responsable de «asesorar y orientar a las instituciones públicas en la articulación de los planes de acción de las políticas públicas con los planes sectoriales» (Artículo 18, inciso d).

Así como, «elaborar y actualizar las guías y herramientas metodológicas para la planificación sectorial y estratégica institucional» (Ídem, Inciso f).

1.2 Sistema Nacional de Planificación

En Guatemala, el concepto de Sistema Nacional de Planificación -SNP- ha evolucionado a partir de articular y darle homogeneidad a la planificación en el país después de la formulación de las estrategias de reducción de pobreza, dada la dispersión y multiplicidad metodológica que prevalecía desde los años 80. Con esa experiencia, se partió desde la década de los años 2000 con un sistema de gestión territorial, que inició en el contexto de los procesos de planificación territorial que SEGEPLAN impulsaba, como el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial -SINPET-, que fue el generador de los procesos de planificación municipal y departamental.

El siguiente paso en la evolución del sistema fue la incorporación de plataformas, como el SNIP, y la incorporación de enfoques de planificación, como el de riesgo y resiliencia, gestión por resultados, cambio climático y equidad; posteriormente se establecieron las

plataformas del Centro de Acopio de Políticas Públicas, el Sistema de Planes -SIPLAN- y el Sistema de Gestión, Ejecución y Análisis de la Cooperación Internacional -SIGEACI- (SEGEPLAN, 2020).

En el 2016, como lo indica la Guía General de Planificación del Desarrollo (SEGEPLAN, 2016), se da la primera aproximación para conceptualizar el SNP, al definirla como: El conjunto de procesos y ciclos articulados que permite establecer puntos de convergencia entre las políticas públicas, la planificación y la programación, el seguimiento y la evaluación y los mecanismos que orientan a la cooperación internacional. Asimismo, contiene los siguientes tres macroprocesos: 1) Análisis Estratégico del Desarrollo; 2) Planificación para el Desarrollo y 3) Programación para el desarrollo.

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

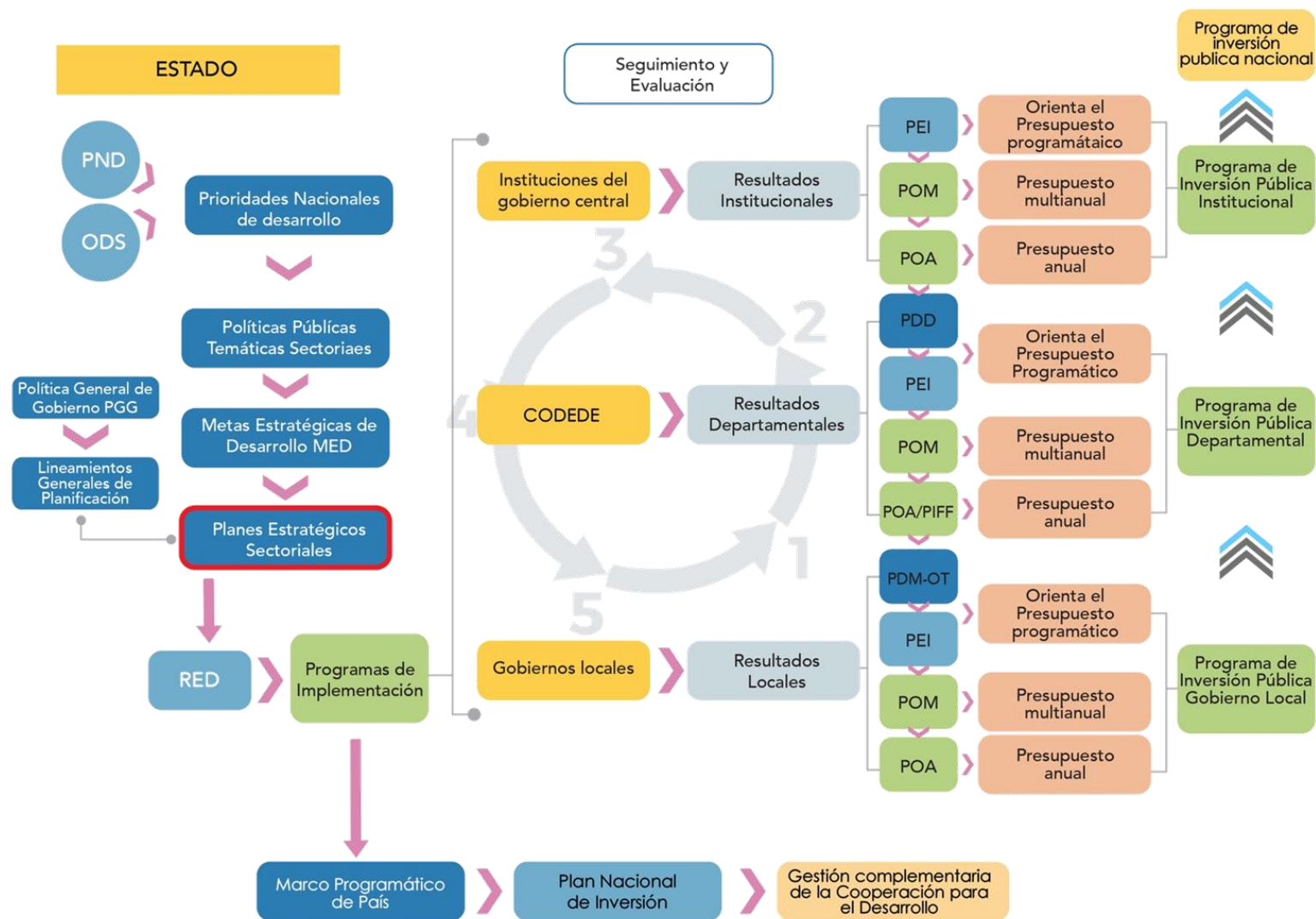


Figura 1. Articulación del Sistema Nacional de Planificación de Guatemala
Fuente: Elaborado por SEGEPLAN 2020 a partir de la Guía General de Planificación del Desarrollo en Guatemala, 2016.

El SNP se visualiza como un proceso articulado que, en Guatemala, orienta su acción en función a las agendas estratégicas nacionales e internacionales y los compromisos adquiridos; además, la Política General de Gobierno y otras políticas públicas vigentes, evidenciando la vinculación de las Prioridades Nacionales de Desarrollo y metas, esto con el objetivo de permitir la elaboración de Planes Sectoriales, mismos que tienen como objetivo constituirse en la ruta a seguir tanto para la institucionalidad pública, como los CODEDE y gobiernos locales para la territorialización.

1.3 Planificación para el desarrollo

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

1.4 Marco conceptual

Planificación

La planificación², afirman algunos autores, es inherente a la naturaleza humana debido a que antepone la razón y el método, al azar y a la eventualidad; aun cuando no sea una práctica común del ser humano.

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

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

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

²Guía General de Planificación del Desarrollo en Guatemala. Guatemala, octubre 2016. SEGEPLAN.

Sin embargo, antes de eso y como producto de la revolución industrial, se generaron procesos dirigidos a establecer formas o criterios de planificación para atender la expansión urbana de las primeras ciudades industriales, producto de la rápida urbanización que algunas ciudades tuvieron.

Este crecimiento urbano acelerado estuvo vinculado a fenómenos migratorios de la población de las áreas rurales a las ciudades, es decir, a la búsqueda por ubicar a grandes contingentes de trabajadores cerca de las fábricas, en los nacientes centros industriales. En este sentido, se consideraron aspectos relativos al transporte y al acceso a los servicios públicos, lo que, para algunos, fue el inicio de la planificación urbana.

En Latinoamérica, la planificación como práctica de los Estados comenzó en algunos países en la segunda mitad de la década de los cincuenta, con una visión de la planificación que centraba el proceso en el tratamiento de las variables económicas, dejando por fuera aspectos políticos, sociales, culturales o ambientales y sin considerar, necesariamente, la interacción con los actores sociales.

Esta forma de planificar en función a los intereses políticos y a la institucionalización de la planificación como mecanismo de decisión centralizado, fue la tónica en el continente, derivado de las resoluciones de la Carta de Punta del Este y la forma en que Estados Unidos incidió en la planificación por medio de la «alianza para el progreso». (Silva Lira, 2006).

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

Esta construcción conceptual, deliberada o no, de la planificación en el país y abordada en una perspectiva más amplia, alude a prever con anticipación las acciones que modificarán las condiciones o situaciones encontradas, en algún grupo social, sector, ámbito de acción o en general al desarrollo nacional.

De acuerdo con lo anterior, la planificación requiere de decisiones y del establecimiento de prioridades sociales, políticas, ambientales, de reducción del riesgo y técnicas para realizar el proceso, en el nivel, escala y ámbito en el que se desarrolle y que contribuyan a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos.

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

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

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

Planificación para el desarrollo

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

Sector

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

Planificación sectorial

La planificación sectorial³ apunta a la noción de una gestión con carácter indicativo, interinstitucional y orientado por políticas, que pueden ser de carácter transversal, intersectorial o sectorial, y responden a temas o propósitos que son parte de competencias y funciones de un grupo de instituciones.

Adicionalmente, es importante señalar que la planificación sectorial no es un nivel, sino un espacio de gestión. Su punto de partida es nacional y se articula por la vía de las políticas y orientación de recursos, con los otros niveles de planificación subnacional⁴; de igual

³ Guía General de Planificación del Desarrollo en Guatemala. Guatemala, octubre 2016. SEGEPLAN.

⁴ El concepto de «subnacional» en la planificación alude a la autoridad y demarcación político administrativa y a la gestión de la planificación en todos los niveles bajo el nacional, que, en una relación dialéctica entre ambos, contribuye y se apoya principalmente en el Sistema Nacional de Consejos de

manera, la planificación institucional y la operativa multianual y anual son parte de cada uno de los niveles de planificación.

Plan estratégico sectorial

El plan estratégico sectorial⁵ facilita el proceso que, basado en las políticas sectoriales, integra con carácter indicativo la planificación de las instituciones que conforman el sector, por medio de estrategias y acciones que respondan a las prioridades y resultados del Plan Nacional de Desarrollo. Posibilita la definición integral de resultados, estrategias, intervenciones, responsabilidades, costos, para el corto, mediano y largo plazo, en el marco de la coordinación del conjunto de organismos e instituciones públicas y privadas que integran el sector.

1.5 Organización de la administración pública por sector

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

La Constitución Política de la República Guatemala, en la sección décima, establece el «Régimen Económico y Social» e incorpora principios de justicia social y la obligación del Estado para lograr la utilización de recursos naturales y el potencial humano, promoviendo el desarrollo económico de la nación y la utilización y la distribución equitativa del ingreso general de la nación (CPR. Artículo 118 y 119, sección décima: Régimen Económico y Social).

Estos principios se materializan en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, al establecer que la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, se realizarán en consideración con las categorías y niveles de la planificación.

Sectores de la administración pública de Guatemala, instituciones y entidades que forman parte y su vinculación con las prioridades nacionales, metas estratégicas de desarrollo y resultados estratégicos.

La Ley del Organismo Ejecutivo vigente en Guatemala (Decreto número 114-97) indica en su Artículo 23 que «Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben

Desarrollo, para llevar a cabo el mandato de formular políticas, planes, programas y proyectos por cada nivel.

⁵ Guía General de Planificación del Desarrollo en Guatemala. Guatemala, octubre 2016. SEGEPLAN.

coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los ramos de cada Ministerio forman parte del sector o los sectores correspondientes y están obligadas a coordinar con el rector sectorial.»

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

La creación de estos nuevos sectores y los Gabinetes de Gestión Sectorial correspondientes se sustenta en el Artículo 18 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97, que expresa «Para fines de coordinación del diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas que atañen a más de un ministerio a ser presentadas al Presidente de la República, podrán funcionar gabinetes específicos creados por acuerdo gubernativo. Estos se integran, reunidos en sesión, por los ministros y otros funcionarios de alto nivel administrativo titulares de órganos o representantes de entidades estatales afines al objeto de los asuntos que toca abordar a cada gabinete específico.»

Para la integración de los sectores, se toma como base las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible⁶, que indica que se debe hacer un proceso de cambio por medio del abordaje desde los enfoques: a) Social, que a través de procesos garanticen el acceso a servicios básicos, entre otros desde la visión de equidad, b) ambiental, que lleva a cabo actividades de desarrollo sustentable y gestión integrada de recursos hídricos, c) económico, que se enfoca en resultados económicos productivos y d) político institucional, que pretende organizaciones administrativas locales y su relación con el sistema nacional e integra los conceptos gobernabilidad, ejercicio de la ciudadanía, entre otros. A continuación, se presentan los cuatro sectores que ha definido SEGEPLAN para atender las Prioridades Nacionales de Desarrollo:

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

Se presentan cuatro temáticas de atención.

Combate a la pobreza: se refiere a la reducción y/o eliminación de la pobreza, a través de políticas sociales de impacto y eficientes en el largo plazo, que consigan mejorar las

⁶ <https://desarrollo-sustentable.org/las-cuatro-dimensiones-del-desarrollo-sostenible/>

condiciones de vida de la población y fortalezcan su capacidad de resiliencia, así como otro tipo de capacidades, como la cultural y las relacionadas a la ciencia y tecnología.

Fortalecimiento de la protección social: priorización de políticas y medidas que orientan a reducir o eliminar las barreras que obstaculizan el desarrollo de grupos de la población vulnerable, excluida. El sistema de protección social debe contribuir en la disminución de la pobreza y pobreza extrema.

Cobertura y calidad de los servicios básicos: atención ciudadana y cobertura de servicios dados por la administración pública con calidad, especialmente en educación, salud, agua y saneamiento, seguridad alimentaria y vivienda.

Compensadores sociales efectivos y focalizados: se refiere a los programas de transferencias condicionadas, o con corresponsabilidad. De acuerdo con investigaciones de CEPAL, los programas estatales orientados a la superación de la pobreza han logrado cubrir poblaciones tradicionalmente excluidas de cualquier prestación de la protección social, articulando distintas acciones intersectoriales, en particular, en el ámbito de la educación, la salud y la nutrición; además, desde una óptica multidimensional.

Una de las principales contribuciones de este tipo de programas, según el estudio, ha sido la de reorientar la protección social hacia la infancia y su desarrollo humano, buscando disminuir la pobreza en el corto plazo a través de las transferencias monetarias directas, ya que permiten sostener niveles básicos de consumo y, en el largo plazo, a través de mejoras en los niveles de salud y educación de niños y niñas de hogares pobres.



Figura 2. Entidades vinculadas por mandato legal al sector social al 2024

Sector económico: constituye el mecanismo de conducción y coordinación de las principales responsabilidades gubernamentales con relación al crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, el acceso a empleos formales y el fomento al emprendimiento y desarrollo autónomo, que generan ingresos suficientes para una vida digna. Por su naturaleza, es necesario presentar la definición de cada una de las temáticas que integran el concepto del sector:

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

Redistribución de la riqueza: la distribución⁷ equitativa de la riqueza permite el avance por el camino de mayor igualdad. La CEPAL plantea que «también es una condición necesaria para acelerar el crecimiento de la productividad, internalizar y difundir la revolución digital, transitar hacia la sostenibilidad ambiental y proveer un marco institucional que permita actuar en un mundo en el que se conjugan grandes desequilibrios con enormes posibilidades» (2018).

Acceso a empleos formales: la Organización Internacional del Empleo establece que «El desarrollo viene con el empleo... el trabajo permite a los hogares de bajos recursos superar la pobreza y que la expansión del empleo productivo y decente⁸ es la vía hacia el crecimiento y la diversificación de las economías» (2015).

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

⁷ «Para combatir el flagelo de la desigualdad en todas sus formas y manifestaciones, seguirá siendo esencial generar mayor conciencia y ampliar el apoyo en materia de políticas, fijar objetivos y replantear las prioridades del gasto público a fin de reducir la desigualdad del acceso y las oportunidades, reorientar los marcos fiscales y tributarios para reducir las desigualdades intra e intergeneracionales de los ingresos y la riqueza, y gestionar el rápido avance de los cambios tecnológicos» (Naciones Unidas. 1918255S.)

⁸ «Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres» (OIT. Recuperado de <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>)

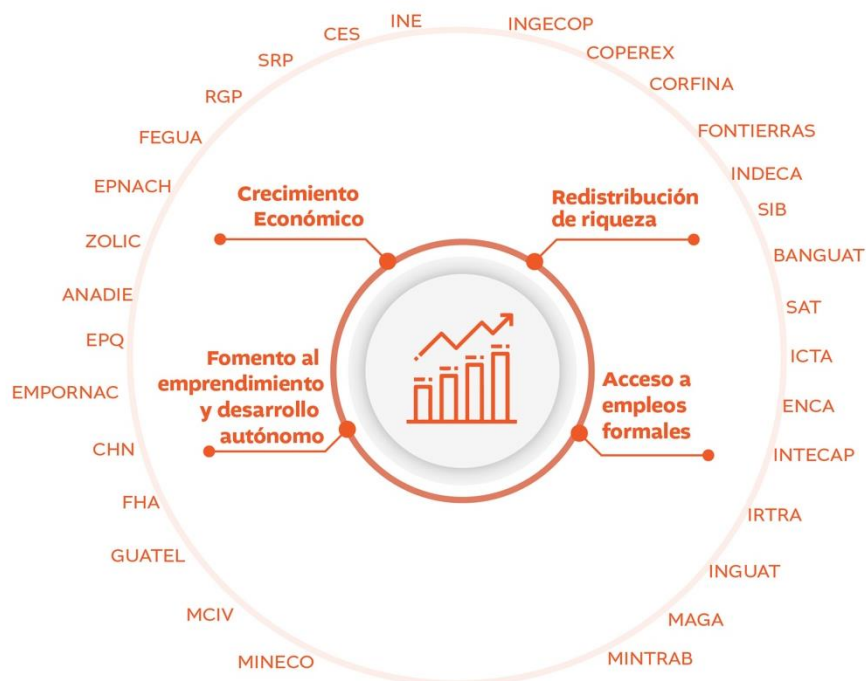


Figura 3. Entidades vinculadas por mandato legal al sector económico al 2024

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

Protección, uso sostenible y recuperación de los recursos naturales y la biodiversidad: considerada como la gestión de los recursos naturales para garantizar su disponibilidad y orientar la toma de decisiones que permita el equilibrio del desarrollo socio- ambiental.

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

Vulnerabilidad ante el cambio climático: con base en lo definido en el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (MARN. 2018), la vulnerabilidad se deriva de la posición del país, entre la zona de convergencia intertropical y en la zona de influencia de los fenómenos del Niño y de la Niña, lo que contribuye a la presencia de eventos extremos, que provoca inundaciones, sequías, variaciones extremas de temperatura y que se

exacerba por las condiciones socioeconómicas de las personas (PANCC. 2018). Según el Sistema Nacional de Planificación, el cambio climático está considerado como enfoque estratégico que debe ser considerado e internalizado en los ejercicios de planificación del desarrollo.

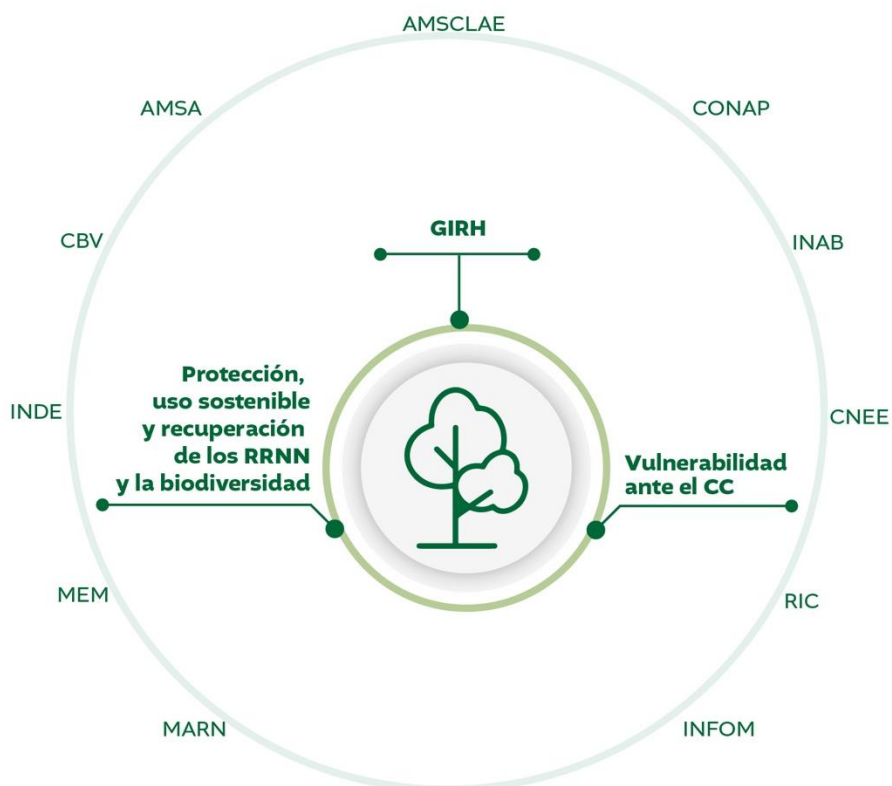


Figura 4. Entidades vinculadas por mandato legal al sector ambiental al 2024.

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

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

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

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

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



Figura 5. Entidades vinculadas por mandato legal al sector político institucional al 2024.

Funcionamiento de lo político institucional

Para la generación de la planificación del desarrollo político institucional del Estado, las experiencias en otros países sugieren las siguientes acciones estratégicas⁹:

- Revisión de la política fiscal.
- Saneamiento de finanzas públicas y economía.
- Reforma institucional y empleo público.
- Centros de gobierno.
- Gestión estratégica del recurso humano estatal.

⁹ Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2017, BID.

- Política y gobernanza efectiva.
- Gobierno digital y abierto.
- La revisión de contratación pública y sus procesos.

1.6 Objetivos de la guía PES

1.6.1 Objetivo general

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

1.6.2 Objetivos específicos

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

1.7 Funciones de la guía PES

La guía tiene principalmente una función estratégica ya que, por medio de la coordinación a nivel político, permite orientar a la institucionalidad pública en atención a las prioridades de desarrollo del país, a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a las políticas públicas y, de acuerdo con la especificidad que requiera, a la interrelación de las categorías, niveles y tipos de planificación.

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

La tercera función es la técnica, porque propone lineamientos estratégicos, establece prioridades, plazos y dimensiona los productos, proyectos, para que las instituciones

públicas atiendan las intervenciones claves para las dimensiones: social, ambiental, económica y política institucional.

Por último, tiene la función de orientar el seguimiento y la evaluación, que será responsabilidad de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de SEGEPLAN, ya que proporcionará información a las distintas instancias sectoriales y a las instituciones involucradas en la entrega de productos a la población o a otra entidad.

1.8 Alcances de la guía PES

Como instrumento, pretende brindar lineamientos que permitan mejorar la planificación y que ésta se enfoque en alcanzar resultados de desarrollo de país para que, quienes la pongan en práctica, incorporen un trabajo riguroso, integren intuición e innovación.

Además, es útil para quienes tienen tareas de coordinación inherentes a los sectores, sin embargo, no considera aspectos institucionales específicos, como: la estandarización y costeo de los productos ni la elaboración del presupuesto, porque esto se aborda en el instrumento de Planificación Operativa Multianual –POM- y Operativa Anual –POA-, del presupuesto correspondiente.

Sirve de orientación técnica para la alternancia del poder gubernamental, así como para facilitar modificaciones parciales de la planificación estratégica sectorial.

1.9 Mecanismos de la guía PES

La organización de la administración pública en sectores es una decisión del gobierno con el máximo consenso político, para fortalecer su continuidad. Junto con la definición de los sectores, el gobierno determina qué ministerio es el rector de cada uno y, tras un análisis de los mandatos de cada entidad pública, qué entidades van a formar parte de cada sector. Una entidad puede formar parte de más de un sector y no es obligatorio que la totalidad de entidades estén adscritas a un sector. Las instancias organizativas mínimas para la gestión sectorial son:

Gabinete sectorial

Mesas técnicas y/o temáticas

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

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

1.9.1 Integración de gabinetes sectoriales

Previo a la integración del gabinete sectorial (GS), es pertinente identificar si se cuenta con una instancia que articule y gestione en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y políticas públicas vigentes, que aborde temas a nivel de país y que oriente las acciones correspondientes.

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

a. Miembros

- El ministro/a y/o viceministro/a de la institución rectora del sector que actuará como presidente.
- El ministro/a y/o el viceministros/as de los ministerios que forman parte del sector y las máximas autoridades de otras entidades que forman parte del sector.
- El Viceministro de Finanzas Públicas o el Director Técnico del Presupuesto cuando se aborden temas relativos a sus competencias.
- Los especialistas de las estrategias sectoriales de implementación del sector.
- Un directivo/a de la institución rectora del sector con funciones de secretaría.
- Un asesor de SEGEPLAN.

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

b. Funciones relacionadas a la planificación sectorial

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

- Analizar e informar los proyectos para la mejora de la entrega de productos de cara a su priorización e inclusión en el SNIP.

1.9.2 Mesas técnicas y/o temáticas

Las mesas técnicas y/o temáticas elaborarán los pasos del análisis de situación hasta el modelo lógico, el documento base del PES; información que se analizará desde el planteamiento estratégico del Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032, los Resultados Estratégicos de Desarrollo -RED-, de los que considere o alinee, la Política General de Gobierno -PGG- y del marco de políticas públicas temáticas institucionales vigentes.

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

SECCIÓN 2: PLANES ESTRATÉGICOS SECTORIALES -PES-

2.1 Bases para elaborar PES

Previo a iniciar la elaboración de los planes estratégicos sectoriales, se debe realizar el análisis e identificación de:

- Compromisos nacionales e internacionales que el país debe cumplir en el largo plazo.
- Marcos normativos vigentes inherentes al sector y otros.
- Políticas públicas vigentes que aborden la situación de desarrollo que da origen al PES, en función del sector y la PGG.
- Las estructuras mínimas para la organización y gestión de la administración pública e información para la definición de las entidades públicas del sector.

La figura seis permite visualizar las bases sobre las cuales serán construidos los PES, esto como resultado del trabajo colaborativo interinstitucional que permite iniciar con la primera parte del proceso de elaboración, llamado **análisis de situación o diagnóstico** que, además, en la planificación estratégica sectorial, es la presentación de la información sistematizada y analizada sobre todos aquellos elementos que hay que considerar y valorar para el abordaje de los problemas de desarrollo que corresponden a su ámbito.

Ahora, para la elaboración del PES, es necesario realizar la identificación de compromisos a nivel de país, PGG vigente, agendas, prioridades, enfoques y políticas públicas que se relacionen con el problema de desarrollo, para que se integren y analicen las inherentes al sector. Lo anterior, es la base para iniciar con el análisis de situación o diagnóstico de los planes estratégicos sectoriales.

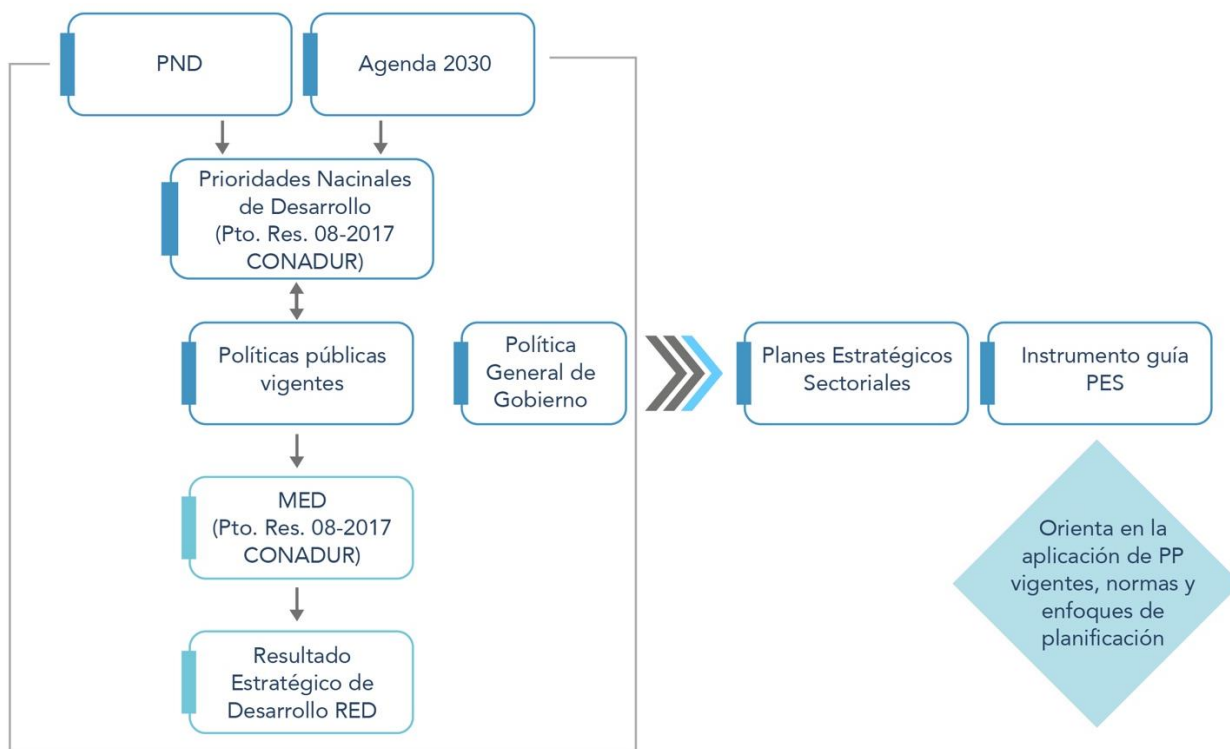


Figura 6. Esquema de bases del proceso de elaboración de PES

2.2 Pasos para elaborar el PES

El proceso de elaboración del PES está organizado en tres partes:

- 1) Análisis de situación,
- 2) diseño de la implementación y
- 3) seguimiento, evaluación, innovación y reprogramación.

Son 25 elementos, o también llamados pasos, enumerados correlativamente, en los cuales se estructura todo el proceso de elaboración. Cada paso añade un valor importante al proceso, pero ninguno de ellos es útil por sí solo; se requiere desarrollar los 25 para que el plan pueda ser efectivo. La figura 7 evidencia los tres procesos y los 25 pasos en los que se ha organizado la elaboración del plan estratégico sectorial.

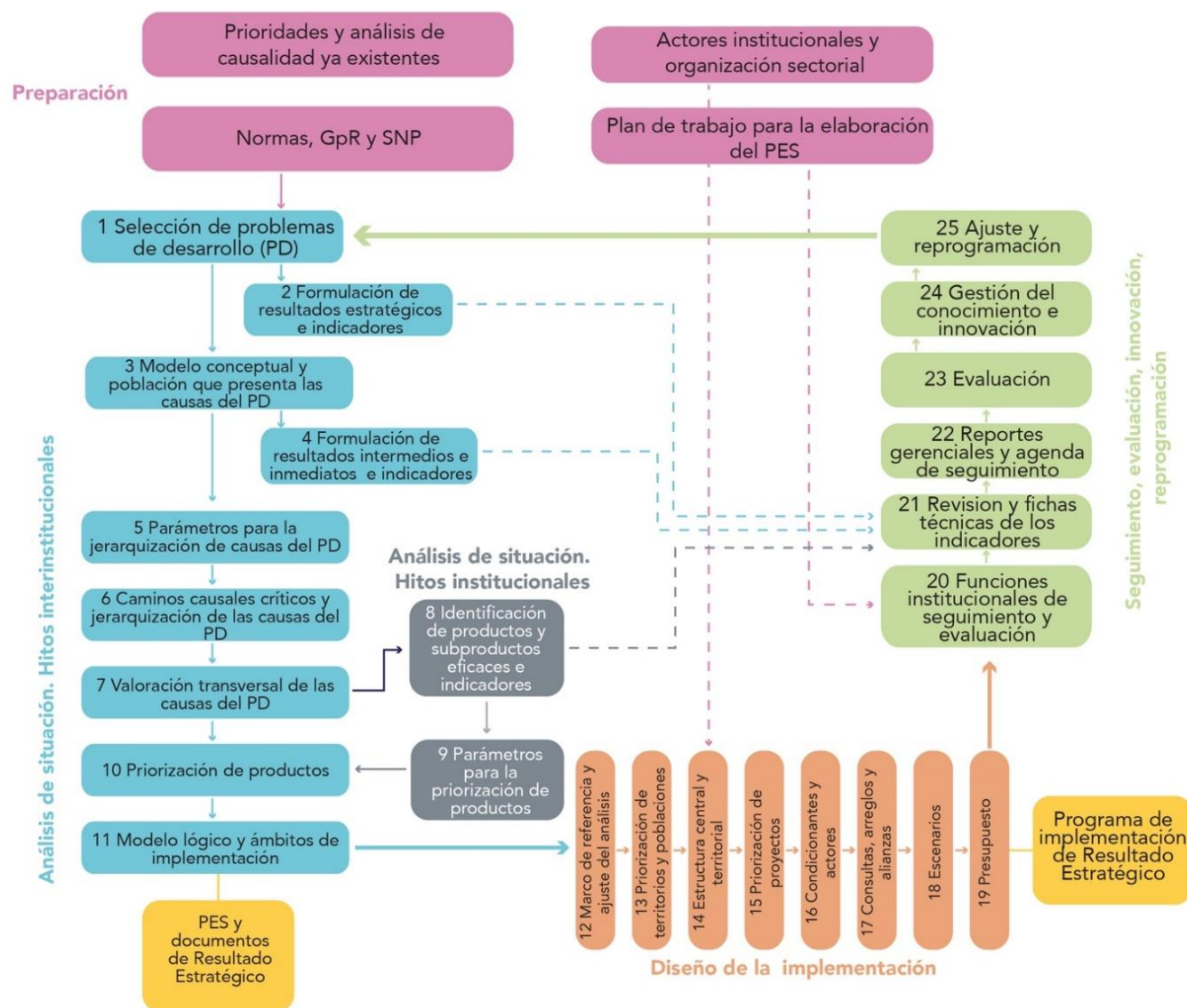


Figura 7. Proceso para la elaboración del PES y un programa de implementación de resultado estratégico

Si bien el proceso de secuencia está enumerado de forma correlativa, esto no hay que interpretarlo como un proceso rígido ya que, lo importante es realizar todos los pasos al concluir las tareas. Es posible que, por ejemplo, en el paso 1 «Selección de los problemas de desarrollo», además de obtener información para identificar y seleccionar los problemas de desarrollo más importantes, se obtengan también datos sobre sus causas. Estos datos alimentarán al paso 3, «Modelo conceptual». También es posible que se obtenga información sobre la magnitud de las causas a nivel nacional, que se aprovechará en el paso 5 «Parámetros para la jerarquización de causas».

El seguimiento y la evaluación se encuentran casi al final del proceso; sin embargo, la búsqueda de indicadores se inicia desde el momento en que se prepara la información para la selección de los problemas de desarrollo y continúa hasta el final del trabajo, especialmente en los pasos 2 «Formulación de resultados estratégicos e indicadores», 4 «Formulación de resultados intermedios e inmediatos e indicadores» y 8 «Identificación de productos, acciones eficaces para abordar las causas del problema de desarrollo». El paso 25 «Ajuste y reprogramación» es la base para un nuevo PES o para rectificar los programas de implementación si no están siendo efectivos.

2.2.1 Análisis de situación

El análisis de situación (o diagnóstico) en la planificación estratégica sectorial consiste en la presentación de información sistematizada y analizada, sobre todos aquellos elementos que hay que considerar y valorar para el abordaje de los problemas de desarrollo que corresponden a su ámbito. En esta etapa se define lo siguiente:

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

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

No olvidar que los problemas de desarrollo son indefectiblemente multicausales y que sus determinantes suelen, además, formar una red de interrelaciones con múltiples influencias.

En consecuencia, cualquier modelo, como la metodología de nodos y eslabones o los modelos lógicos, es una simplificación de la realidad para tratar de entender mejor cómo abordar el problema de desarrollo.

La principal fortaleza de los modelos lógicos es la valoración de la causalidad con base en tres parámetros objetivos: a) la evidencia científica de las relaciones causales; b) la magnitud de las causas en el contexto nacional o local y c) su fuerza explicativa (capacidad de generar la causa). La valoración de los productos radica en: a) su eficacia para resolver la causa; b) la evidencia científica de esta eficacia y c) su costo de producción y entrega.

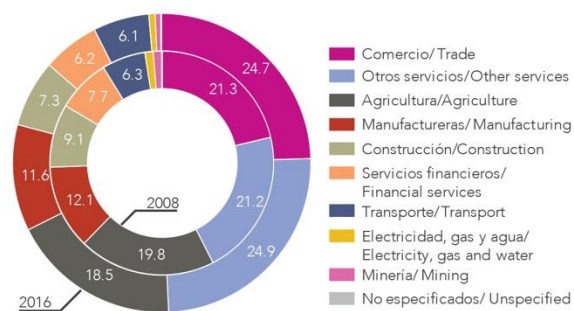
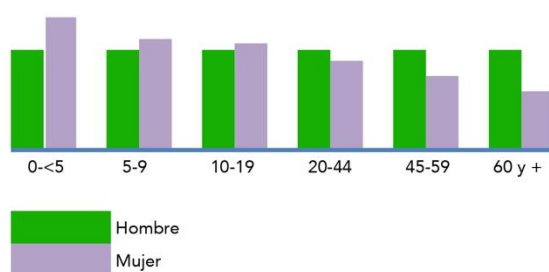
Es importante también que, una vez se cuente con todos los resultados estratégicos del sector o, mejor, con todos los del país, se analice si hay causas que inciden en varios problemas de desarrollo, de modo que se valore si hay que establecer un programa específico para su abordaje.

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

- **Paso 1. Selección de los principales problemas de desarrollo**

Este paso inicia con el **análisis de la problemática**, donde se lleva a cabo la recolección y análisis de información necesaria para identificar, caracterizar y traducir a resultados los principales problemas de desarrollo¹⁰. Dado que el país pretende la implementación de enfoques interculturales, de género y de ciclo de vida, así como, busca la reducción de la exclusión social y otras desigualdades, es importante que las desagregaciones necesarias para valorar el problema con base en estos enfoques se apliquen desde este momento. La caracterización tiene que proporcionar la magnitud del problema a nivel nacional, por grupos de población y por territorios.

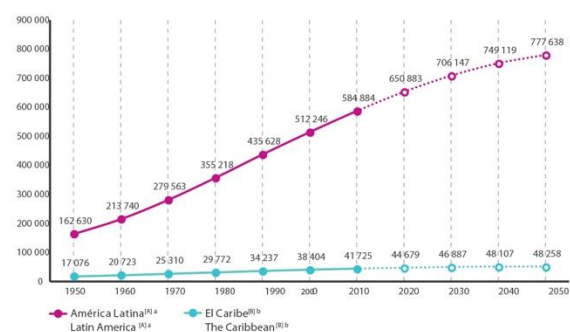
¹⁰Los problemas de desarrollo son aquellas condiciones que están dificultando de forma relevante el avance de la ciudadanía, de forma sostenible, hacia el bienestar, la igualdad y el acceso a oportunidades para vivir de una forma digna, autónoma y satisfactoria.



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



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



[A] CEPAL, Revisión 2016. Base de datos de población.

[B] DPNU, Panorama de la Población Mundial, Revisión 2017.

^a Incluye 20 países.

^b Incluye 26 países.

[A] ECLAC, The 2016 Revision, Population database.

[B] UNPD, World Population Prospects, The 2017 Revision.

^a Includes 20 countries.

^b Includes 26 countries.

Figura 8. Ejemplos de magnitudes

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

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

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

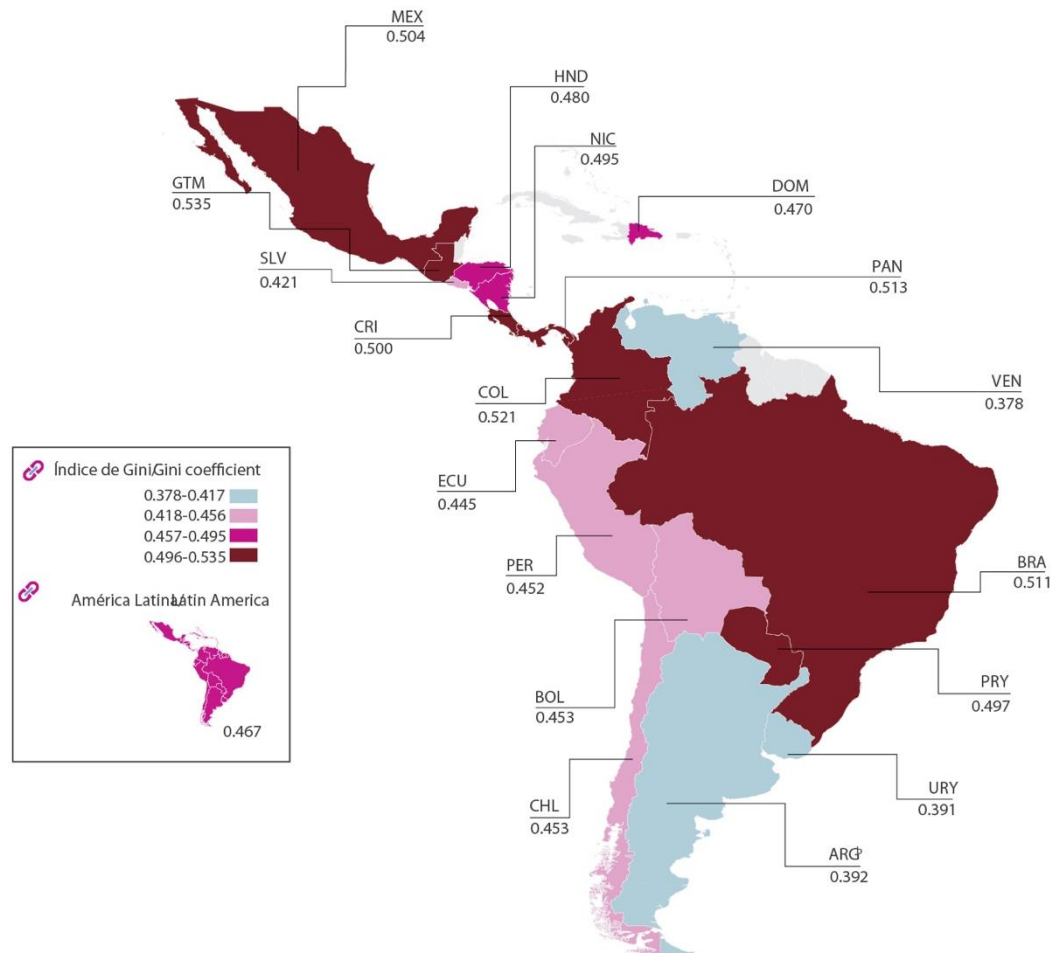


Figura 9. Ejemplo de magnitud: Índice de Gini en América Latina 2016. Anuario Estadístico CEPAL 2017

Las principales fuentes de información son los registros y encuestas nacionales que proporcionan la magnitud de los problemas, la tendencia en el tiempo, la distribución en el territorio y por grupos de población. Se debe considerar que las instituciones académicas, organizaciones nacionales e internacionales producen y analizan mucha información científica que puede ser de gran utilidad en esta fase como en las siguientes, incluso en la fase de diseño del programa de implementación.

Contar desde el inicio con ellas, incorporándolas en las instancias de consulta de los sectores, será de enorme utilidad y mejorará la calidad del trabajo, además de ser una excelente estrategia de formación de los funcionarios públicos.

Derivado de esto, se seleccionan los **principales problemas de desarrollo** que van a convertirse en la guía para la administración pública en los próximos años; es una tarea

sumamente política en la que los equipos técnicos van a tener gran importancia por la capacidad de presentar información de calidad y fácilmente comprensible a quienes van a tomar la decisión política. El proceso puede organizarse de la siguiente forma:

Recuadro 1. Proceso de selección de los problemas de desarrollo

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

- Selección de indicadores para la medición del problema en la actualidad.
- Comparación con países similares del momento actual y de la tendencia.
- Tendencia de los últimos 5 o 10 años y proyecciones si no se actúa.
- Tendencias desagregadas por las variables más importantes para la comprensión del problema y para la toma de decisiones, por ejemplo: territorio, grupos de edad, etnia, nivel socioeconómico, tipo de bosque, tipo de vía, tipo de producción.

2. Elaboración de las preguntas clave: es importante la participación de expertos quienes, más adelante, colaborarán en la elaboración de otros pasos, se explicará la finalidad de las preguntas y se empleará una técnica previamente definida (por ejemplo, grupo nominal).

Ejemplos de preguntas clave:

Sector económico

¿Tiene Guatemala un crecimiento económico satisfactorio?

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

¿Es Guatemala suficientemente competitiva a nivel internacional?

Sector ambiente

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

¿Están preservados los recursos naturales, como el agua?

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

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

- **Paso 2. Formulación de resultados estratégicos y sus indicadores a partir de los problemas de desarrollo**

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

Una vez se conozcan los productos que se van a entregar, su eficacia, se hayan estandarizado y costeadado y se cuente con un presupuesto, se podrá definir CUÁNTO cambio se espera lograr en el periodo definido (CUÁNDO).

Las metas, aunque muchas veces se decide con base en criterios políticos, también deberían calcularse en función a la información sobre productos eficaces, sus costos y el presupuesto para un periodo. En el caso de los planes sectoriales, esta información se tomará de los POM de las instituciones porque, como ya se ha señalado, el proceso de producción y entrega de productos es institucional.

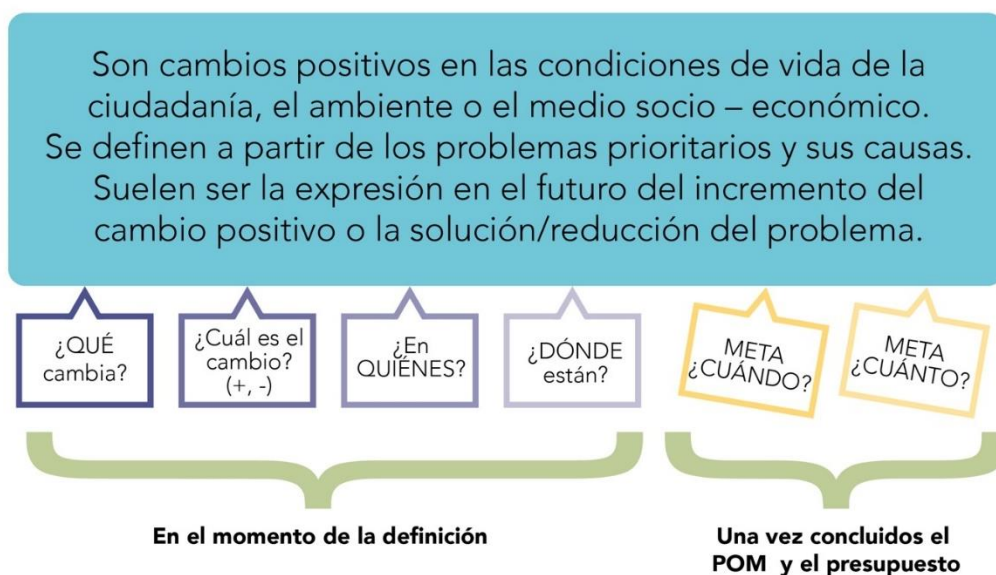


Figura 10. Definición de resultado y sus elementos básicos

Así mismo, es necesario **delimitar la población**¹¹ que se empleará para identificar los grupos de población y otros que presentan un problema o factor causal, a quienes aplicarán los

¹¹Población considerada como conjunto de individuos, colectivos, aspectos del medio socioeconómico o del ambiente, identificados por sus características internas y externas.

resultados esperados. A continuación, se presentan algunos ejemplos de características internas:

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

Ejemplos de características externas:

- De las personas: lugar de residencia, características de hogar.
- De las organizaciones: entorno socioeconómico y cultural.
- Hectáreas: urbanas, de áreas protegidas.
- Mercancías: procedencia, finalidad.

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

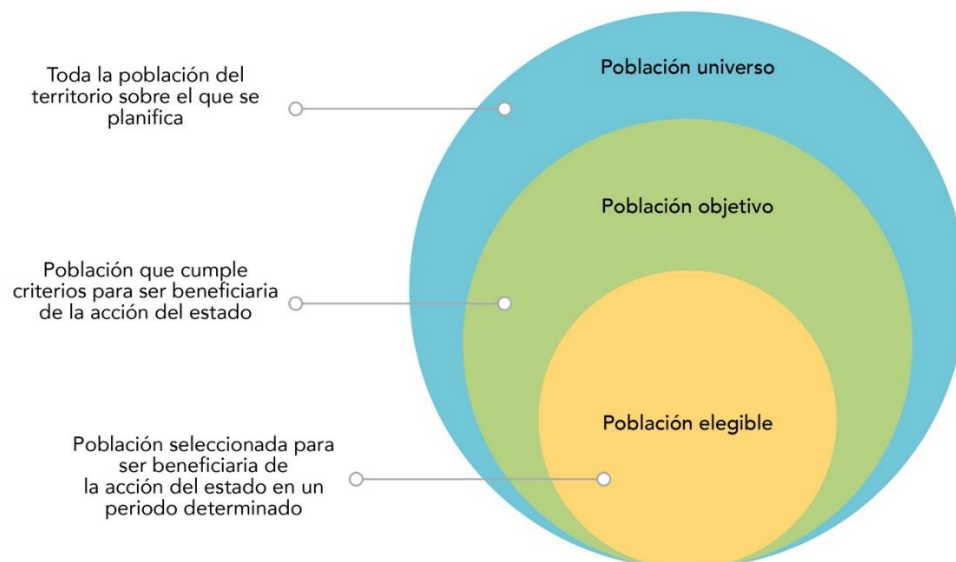


Figura 11. Población universo, población objetivo y población elegible

1. Población universo: toda la población del territorio sobre la que se planifica (país, región, departamento, municipio, comunidad).
2. Población objetivo: aquella que presenta el problema de desarrollo o sus causas (personas con bajo nivel educativo, microempresas textiles que no generan utilidades,

hectáreas de vocación forestal degradadas). Se trata, por lo tanto, de la población que cumple criterios para recibir los productos que el estado va a entregar para resolver el problema de desarrollo.

3. Población elegible: es aquella parte de la población objetivo que el estado ha elegido para recibir atención en un periodo determinado, en función de criterios previamente establecidos.

Además, si los problemas de desarrollo se han formulado correctamente como resultados estratégicos y se han identificado los indicadores, dada la importancia política de estos, es conveniente de que, antes de aprobar el resultado, se cuente con todos los datos requeridos en la ficha técnica, incluyendo las desagregaciones señaladas anteriormente y su tendencia. El mismo equipo de planificadores puede llevar a cabo esta tarea.

• Paso 3. Modelo conceptual

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

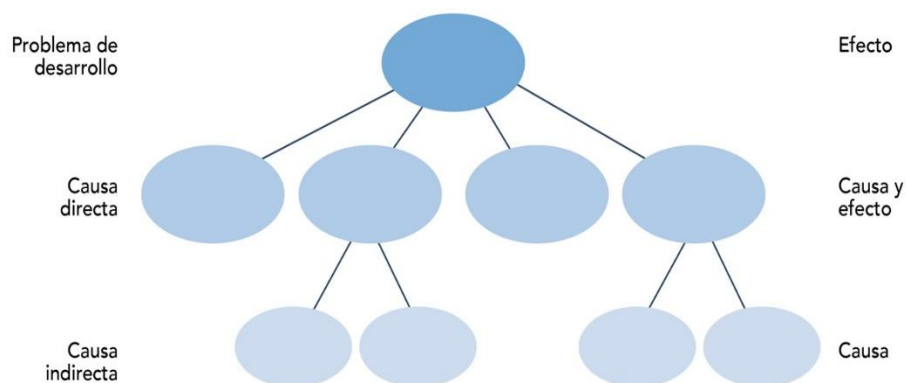


Figura 12. Diagrama de modelo conceptual (árbol de problemas sin ramas)

En el modelo conceptual, los distintos niveles de causas y el problema tienen entre sí una relación de causa – efecto, **por lo que se puede utilizar la metodología¹² y diagrama que consideren para representar el modelo conceptual**. Si se emplea el árbol de problemas, es importante recordar limitarse al tronco y las raíces, las ramas no tienen aplicación en el modelo conceptual de la GpR.

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

¹² Árbol de problemas, Diagrama de Ishikawa, Diagrama Toyota, entre otros.

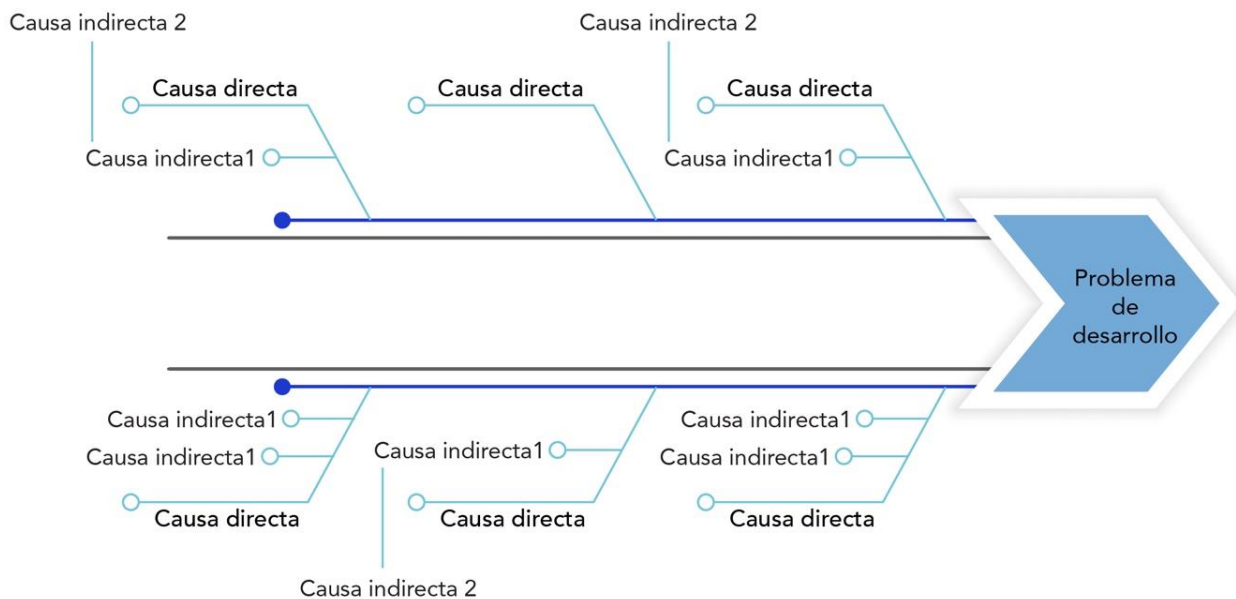


Figura 13. Diagrama de Ishikawa adaptado para modelos conceptuales

El modelo conceptual debe partir preferiblemente de uno validado internacionalmente, esto debido a que la mayoría de problemas de desarrollo son comunes en varios países, han sido estudiados y se cuenta con modelos conceptuales.

Para encontrarlos, debe revisarse la literatura existente de forma ordenada y sistemática, en las diferentes bases de datos electrónicas disponibles y en reuniones con expertos en el tema¹³. Como se ha mencionado anteriormente, las instituciones académicas pueden ayudar significativamente a los funcionarios públicos al enriquecer el aporte en este proceso.

Los modelos conceptuales pueden **encontrarse en forma de diagrama o como texto**. Por aparte, en el modelo conceptual se definen con precisión las causas del problema de desarrollo (los QUÉ de dichas causas), sin entrar en otros parámetros, que se abordarán en las siguientes fases.

Un criterio fundamental para la adopción de un modelo es la pertinencia de los factores causales a la realidad nacional, de no existir uno probado y aceptado internacionalmente, o

¹³ El objetivo no es recolectar las opiniones de los expertos con relación a la red de causalidad, sino de que contribuyan a buscar modelos conceptuales basados en evidencias, internacionalmente validados y adaptarlos al contexto nacional y local.

los que existen se han desarrollado en países o territorios con condiciones muy diferentes a las del país, se tendrá que desarrollar uno propio.

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

Un modelo conceptual propio es probable que cuente con menos evidencia de las relaciones causales, pero no puede abandonarse un problema importante por falta de modelo conceptual y, si se desarrollan adecuadamente el seguimiento y la evaluación, después de cierto tiempo la evidencia sobre las relaciones causales se habrá fortalecido substancialmente y, además, con información local. Una vez seleccionados los modelos conceptuales, se debe propiciar la discusión abierta en torno a los mismos, por lo que se debe proceder a:

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

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

Los modelos conceptuales de la literatura pueden incluir factores causales que no tienen importancia relativa (que se medirá con la magnitud o con la fuerza explicativa) en el país o no incluir algunos que sí la tienen y hay que incorporar.

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

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

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

A continuación, se pregunta ¿Qué produce cada causa directa para obtener las causas indirectas? Este ejercicio debe continuar hasta que sea claramente identificable qué puede hacer la administración pública, directamente o a través de su incidencia en otros actores, para resolver o disminuir cada causa. Este ejercicio, totalmente necesario, puede dar lugar a varios niveles causales. El proceso puede ser como en la siguiente tabla.

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

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

- b) Identificar y ubicar la población que presenta las causas identificadas en el modelo conceptual adaptado a la realidad nacional.

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

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

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

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

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

Causa	Resultado															
Deserción, repitencia, sobre edad y reprobación	Para el año XXXX, con relación al año 2018, las siguientes tasas habrán mejorado: <table><tr><th>Tasa</th><th>2018</th><th>XXXX</th></tr><tr><td>Deserción en</td><td></td><td></td></tr><tr><td>Repitencia</td><td></td><td></td></tr><tr><td>Sobreedad</td><td></td><td></td></tr><tr><td>Reprobación</td><td></td><td></td></tr></table>	Tasa	2018	XXXX	Deserción en			Repitencia			Sobreedad			Reprobación		
Tasa	2018	XXXX														
Deserción en																
Repitencia																
Sobreedad																
Reprobación																
Incorporación al trabajo por orientación de los padres	Para el año XXXX, los adolescentes de 16 años o menos que abandonen la escuela para trabajar no superará el XX % del total de adolescentes de esa edad.															
Embarazo y maternidad a edad temprana	En XXXX, ninguna niña o adolescente abandonará la escuela por estar embarazada o ser madre.															
Las quemas agrícolas incontroladas incendian el bosque	Para XXXX, se habrá dejado de utilizar el proceso de quema y roza después de la cosecha en todo el territorio nacional, el % de hectáreas de caña quemadas después de la recolección no será superior a XX y las hectáreas de bosque destruidas por incendios de origen agrícola serán inferior a XX.															
Cambio inadecuado de uso de la tierra	En XXXX, no se producirán cambios de uso de la tierra que no estén aprobados de acuerdo a los planes de ordenamiento territorial.															

Caminos rurales con mala transitabilidad	Para XXXX, el XX % de los caminos rurales serán transitables durante todo el año con vehículos sin tracción en las cuatro ruedas.
---	---

Nota: elaboración SEGEPLAN, 2020.

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

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

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

a) Magnitud

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

Recuadro 3. Medición de la magnitud

Cómo medir la magnitud de un factor causal

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

- Días anuales de lluvia
- Accidentes en un tramo de carretera
- Casos de dengue anuales (en salud se denomina incidencia)

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

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

Establecer la magnitud no es suficiente, además de compararla con otros países (ver anexo 5), tiene que medirse y valorarse en el territorio y en grupos de población específicos, porque

las cifras internacionales, e incluso las nacionales, pueden diferir substancialmente en un contexto concreto.

La magnitud de las brechas entre territorios y grupos de población del país es sumamente útil, debido a que proporciona información comparativa con relación a la media nacional; además, ayudará a definir a dónde deben llevarse prioritariamente los productos. Las brechas se obtienen del análisis empleado en el paso 3 «Modelo conceptual», para ubicar a la población que presenta la causa.

En consecuencia, es importante disponer desde este momento de información, tanto de datos a nivel nacional, municipal y, en lo posible, a nivel de comunidades y barrios; de modo que, en el momento de entregar los productos, se tenga un alto nivel de seguridad de que se trata de la población que cumple los criterios para recibirla.

b) Evidencia

La evidencia de las relaciones causales entre un problema de desarrollo y sus causas, o entre causas de distintos niveles, es la demostración por métodos científicos de la veracidad de dicha relación.

La toma de decisiones con base en **evidencias** es un pilar esencial de la GpR que se aplicará en la elaboración de las redes de causalidad, en la selección y priorización de los productos y en la aplicación de los hallazgos que se deriven del seguimiento y la evaluación. De ser posible, tiene como base revisiones sistemáticas¹⁴.

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

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

¹⁴ Las revisiones sistemáticas son artículos científicos que analizan y sintetizan otros estudios con el objetivo de fortalecer el conocimiento. Siguen un método explícito para resumir la información que se conoce acerca de determinado tema o problema. Revisan y pueden combinar principalmente estudios experimentales. A diferencia de una revisión narrativa, la revisión sistemática proviene de una pregunta estructurada y de un protocolo de investigación previo. Colaboración Cochrane es la principal organización que produce y financia revisiones sistemáticas en salud (extraído de Wikipedia).

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

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

A. Causas irrefutables

Existen relaciones causa – efecto que se demuestran con la observación, por ejemplo, la pérdida de bosque por un incendio. Esta evidencia irrefutable es poco frecuente y, antes de aceptarla, hay que tener la seguridad de que ningún otro fenómeno se encuentra involucrado.

A. Estudios experimentales, metaanálisis y revisiones sistemáticas de la literatura.

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

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

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

El término metaanálisis, como tal, fue inicialmente aplicado en las ciencias sociales y en psicología. A partir de la década de los 80, se comenzó a aplicar de forma creciente en medicina y, a partir de los 90, son muy frecuentes los artículos que describen resultados de metaanálisis en publicaciones médicas. También existen metaanálisis en otros ámbitos, como el ambiental¹⁵

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

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

¹⁵ Ejemplos del uso de metaanálisis en Acuicultura y Estudios Ambientales. Disponible en: <https://gia.org.br/portal/ejemplos-del-uso-de-meta-analisis-en-acuicultura-y-estudios-ambientales/>

¹⁶ El Centro Cochrane Iberoamericano (CCIB) es la principal agencia de investigación sistemática en salud para América Latina. Disponible en: <https://es.cochrane.org/es>

Sus inconvenientes principales son el alto costo y largo tiempo, la existencia de problemas éticos (como privar de una intervención muy probablemente eficaz para aumentar la producción agrícola de una familia en extrema pobreza), la imposibilidad de llegar a conclusiones ante fenómenos de muy baja frecuencia de presentación o la imposibilidad de la selección aleatoria en fenómenos del ambiente o del comportamiento humano^{17 18}.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Aplicación de la metodología de estudio experimental a la telefonía celular. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81632390010>

¹⁸ Descripción de un estudio experimental sobre mapas de riesgo de volcanes. Disponible en: http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2018_027.html

D. Estudios cualitativos no representativos, opiniones de expertos

Los estudios que no utilizan muestras representativas y todos los métodos que se basan en los conocimientos y opiniones de diversas personas, como los grupos nominales o Delphi, tienen muy poco valor en esta etapa¹⁹.

c) Fuerza explicativa

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

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

Causa	% de niños y niñas que presentan la causa y mueren ²⁰
Nacimiento prematuro (28 semanas de embarazo o menos)	63.29
Sepsis	03.96
Malformaciones congénitas	70.00
Asfixia perinatal	59.09
Diarrea	00.39
Neumonía	00.31

Nota: Tomado de informe de El Salvador.

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

¹⁹ Sin embargo, se emplearán en el paso 6 para jerarquizar las causas. La gran diferencia es que en ese momento quienes opinen lo harán sobre la base de toda la información sobre magnitud, evidencia y fuerza explicativa que se les proporcionará de forma sistematizada.

²⁰ Datos ilustrativos.



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

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

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

- a) Caminos causales críticos

Los caminos causales críticos se elaboran a partir de la simbología de «cajas», para representar la magnitud, y «flechas», para representar la fuerza explicativa, como se explica en los apartados 2.61 a 2.67 de la Guía Conceptual de Gestión por Resultados.

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

- b) Jerarquización de causas con base a la magnitud, evidencia y fuerza explicativa

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

La medición de los parámetros debe basarse en la información científica y estadística que se recolectó desde el inicio del trabajo de planificación sectorial, sin embargo, no es posible realizar la valoración sólo con medios matemáticos porque la información disponible ha sido

elaborada con métodos y enfoques diversos, de manera que hay que recurrir a la opinión de expertos, a los que se solicita que valoren cada parámetro, para cada causa, a partir de la lectura y análisis de la información que se les proporciona, pidiéndoles que eviten al máximo las opiniones personales.

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

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

c) Análisis de Magnitud, Evidencia y Fuerza explicativa

Un proceso importante previo a la jerarquización de las causas, lo constituye el análisis de la magnitud, la evidencia y la fuerza explicativa, de acuerdo a lo desarrollado en el paso 5; para este fin se sugiere que se utilice la siguiente tabla de análisis, la cual, sirve de soporte al panel de expertos sobre la valoración de cada uno de estos parámetros.

Tabla 3. Análisis de Magnitud, Evidencia y Fuerza explicativa

Problema principal: XXXXXXXX
Causa directa X
Análisis sobre la magnitud - Datos estadísticos retrospectivos entre 5 a 10 años nacionales y comparativos con datos internacionales. Considerar ubicación geográfica para territorios a priorizar. Ejemplos: tasa de homicidios, tasa de desempleo, etc. - Información de las fuentes de acuerdo a normas APA.
Análisis sobre la fuerza explicativa - Fragmento del documento consultado donde se fundamenta la relación causa-efecto entre la causa directa analizada y el problema principal. - Información del documento consultado de acuerdo a normas APA.
Clasificar la calidad de la evidencia consultada Enlistar las evidencias consultadas y categorizarlas de acuerdo a lo estipulado en el recuadro 4.

Causa última X.X. (Causa indirecta de la causa X)

Análisis sobre la magnitud

- Datos estadísticos retrospectivos entre 5 a 10 años nacionales y comparativos con datos internacionales. Considerar ubicación geográfica para territorios a priorizar. Ejemplos: tasa de homicidios, tasa de desempleo, etc.
- Información de las fuentes de acuerdo a normas APA.

Análisis sobre la fuerza explicativa

- Fragmento del documento consultado donde se fundamenta la relación causa-efecto entre la causa última analizada y la causa directa.
- Información del documento consultado de acuerdo a normas APA.

Clasificar la calidad de la evidencia consultada

- Enlistar las evidencias consultadas y categorizarlas de acuerdo a lo estipulado en el recuadro 4.

Nota: Elaboración SEGEPLAN, 2021.

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

d) Descripción del proceso de jerarquización de las causas

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

Recuadro 5. Posible proceso de jerarquización de las causas

Responsable: SEGEPLAN	
1	Síntesis de las causas en dos niveles: directas y últimas. Como se presentó en la figura 14.
2	Sistematización de la información sobre magnitud, evidencia y fuerza explicativa de las causas de forma que sea fácil y claramente comprensible, según tabla 3.

Responsable: SEGEPLAN

3	Decisión sobre el método a emplear. Las causas se puntúan en un formulario donde los participantes, después de haber leído la información pertinente, puntúan cada parámetro para cada causa en una escala de valoración cualitativa o escala de Likert (gráfico 18). El trabajo de llenado de los formularios es individual y conviene que no haya interacción entre los participantes para que no se influyan entre sí. Puede hacerse a distancia o en forma presencial. La ventaja de hacerlo a distancia es la facilidad y el bajo costo de la organización. La ventaja de convocar y reunir a los participantes es la rapidez de la obtención de las respuestas; además, pueden acudir más participantes si se da relevancia al acto.
4	Selección de los participantes en la puntuación de las causas. Este equipo puede ser muy grande –lo que aumentará la confiabilidad de la jerarquización– porque el trabajo que va a realizar será individual y la complejidad del procesamiento no incrementa mucho con el número de participantes ²¹ . Los criterios principales para seleccionarlos son sus conocimientos y experiencia en el resultado estratégico y en sus causas. Hay que evitar a las personas con intereses o prejuicios que pueden ir en contra de su objetividad. Es muy recomendable que participen la academia y personas de la sociedad civil y del sector privado que cumplan los criterios de conocimientos, experiencia y objetividad.
5	Invitación por correo electrónico a las personas que se espera formen parte del equipo de puntuación. De ser posible, esta debe ser enviada por una autoridad de alto nivel y acompañada de una explicación de la planificación estratégica sectorial con enfoque GpR, la importancia de este paso y cómo se va a llevar a cabo la jerarquización de las causas.
6	Recepción de las respuestas a la invitación y valoración de la necesidad de invitar a más personas. En caso necesario, invitar.
7	En función del método elegido se enviarán los formularios y la información sobre magnitud, evidencia y fuerza explicativa o solo se enviará la información sobre magnitud, evidencia y fuerza explicativa y se preparará la sesión de puntuación.
8	Recolección de los cuestionarios por parte de SEGEPLAN. Si se empleó el método a distancia y cuando finaliza el plazo de entrega hay pocas respuestas, puede hacerse un recordatorio de la importancia del proceso y dar unos días más para responder.
9	SEGEPLAN procesará las puntuaciones (el proceso de puntuación se explica más abajo) y preparará la lista jerárquica , así como otros reportes con información interesante producto de este ejercicio.

²¹ El procesamiento de los datos de la jerarquización de causas, como el de priorización de productos que se explica más adelante, puede hacerse con Excel o con aplicaciones disponibles de forma gratuita en internet, mientras no se disponga de un reporte del sistema de información que lo haga automáticamente.

Procesamiento de las puntuaciones de las causas

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

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

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

La magnitud puede valorarse por: a) la «cantidad» de causa presente en el país o, en caso de no tener información nacional, en países similares; b) su frecuencia de presentación o c) por ambas.	Evidencia de la relación causal entre una causa y la del nivel superior a la que contribuye.	La fuerza explicativa mide la cantidad de cambio que una causa indirecta genera sobre una directa o una causa directa sobre el problema.
5: Muy Alta	5: La relación causa - efecto es irrefutable. Existe evidencia científica de la relación causa - efecto basado en metaanálisis o en un número suficiente de estudios experimentales realizados en contextos y condiciones directamente aplicables al país, población o territorio de estudio.	5: Siempre produce cambios importantes en la causa de nivel superior.
4: Alta	4: Existe evidencia científica de la relación causa - efecto basado en metaanálisis o en un número suficiente de estudios experimentales, realizados en contextos y condiciones distintos del país, población o territorio de estudio. Se cuenta con estudios de cohortes realizados en contextos aplicables al país.	4: Con frecuencia produce cambios importantes en la causa de nivel superior.
3: Moderada	3: Existen estadísticas y/o estudios observacionales de casos y controles, nacionales o aplicables al país, población o territorio de estudio, que sugieren que hay relación causa - efecto.	3: Con frecuencia produce cambios moderados en la causa de nivel superior.

2: Baja	2: Existen estadísticas y/o estudios observacionales realizados en contextos distintos al del país, población o territorio de estudio, que sugieren que hay relación causa – efecto.	2: Raramente produce cambios importantes en la causa de nivel superior.
1: Muy baja	1: Hay opiniones de expertos que afirman que existe una relación causa – efecto.	1: Produce cambios leves en la causa de nivel superior.
0: Sin evidencia	0: No se dispone de evidencia.	0: No produce cambios en la causa de nivel superior.

Nota: Elaboración SEGEPLAN, 2020.

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

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

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

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

Donde:

FJC= Factor de jerarquización de la causa

MC= Magnitud de la causa

EC= Evidencia de la causa

FC= Fuerza explicativa de la causa

Para la jerarquización del conjunto del modelo conceptual se reducen los niveles de causas a 2: directas y últimas. Se llama causa última a la que no es efecto de ninguna otra. Si la causa última es una causa directa, se repetirá en el nivel de causa última. El factor de jerarquización de las causas últimas se calculará con la siguiente fórmula, que desarrolla un proceso de ponderación de las calificaciones de la causa directa con la causa última:

$$FJC_u = MC_d * MC_u * ((EC_d * EC_u) + (FC_d * FC_u))$$

Donde:

FJC_u= Factor de jerarquización de la causa última

MCd= Magnitud de la causa directa
MCu= Magnitud de la causa última
ECd= Evidencia de la causa directa
ECu= Evidencia de la causa última
FCd= Fuerza explicativa de la causa directa
FCu= Fuerza explicativa de la causa última

Para el caso en el que la causa última es una causa directa, como se menciona en el primer párrafo de este recuadro. Los valores de la Magnitud, Evidencia y Fuerza Explicativa se repiten y el cálculo sería el siguiente:

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

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

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

- **Paso 7. Valoración transversal de las causas**

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

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

La identificación de productos²² costo-eficaces es un trabajo que hace cada institución o entidad bajo la conducción del ente coordinador del PES. En la Guía Conceptual de Gestión por Resultados, se desarrolla en el modelo prescriptivo.

²² En GpR aplicada a la administración pública, un producto es un conjunto estandarizado de bienes y servicios terminales que una entidad pública entrega a la población, a otras instituciones o al ambiente para contribuir al logro de un resultado (puede ser estratégico, institucional u otro).

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

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

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

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

En el siguiente gráfico se resumen los elementos indispensables de un producto y las cualidades que debe tener.

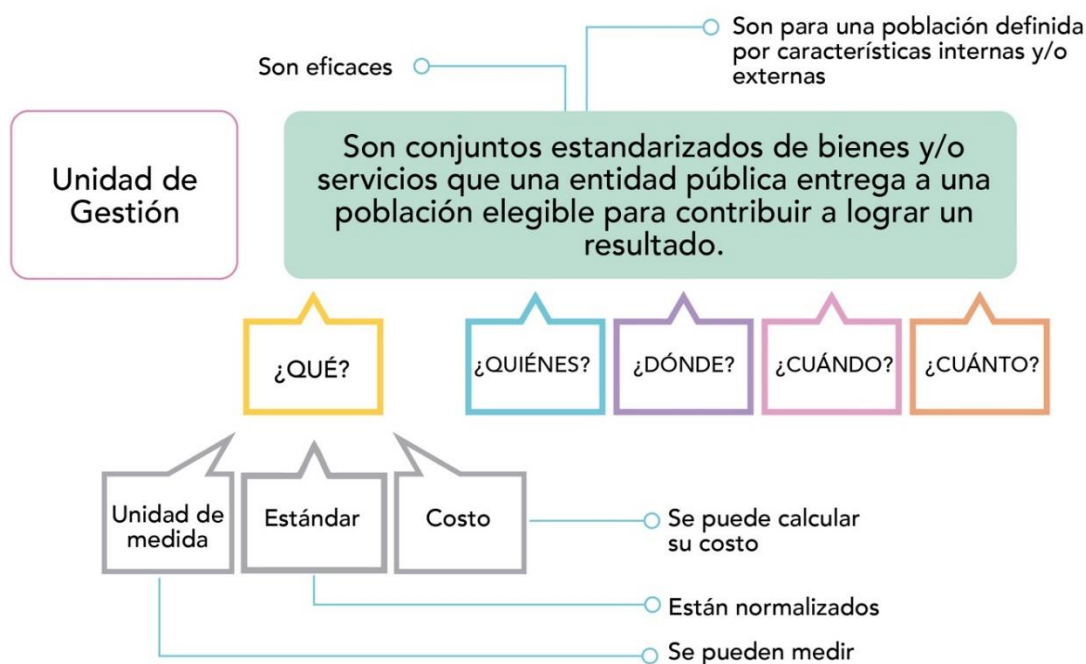


Figura 15. Elementos necesarios para definir correctamente un producto y sus cualidades esenciales

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

1. Los productos son concretos, sean o no sean tangibles. Siempre puede describirse qué es un producto, empezando la frase con el sustantivo o sustantivos que mejor lo define.
2. Los productos deben contar con una unidad de medida relacionada con la población beneficiaria.
3. Los productos tienen eficacia demostrada para cambiar el resultado al que contribuyen.
4. Los productos están estandarizados. Su estándar es la suma de los estándares de sus acciones.
5. Es posible calcular el costo unitario de los productos mediante el cálculo del costo de los insumos empleados en sus acciones.
6. Los productos y todas sus acciones son producidos y entregados por una sola institución y, la mayoría de las veces, son entregados por una unidad de gestión específica.
7. Los productos están dirigidos a una población bien caracterizada, que es la que cambiará positivamente al recibir el producto.
8. Esta población está ubicada en uno o varios territorios bien delimitados.
9. Los productos tienen mayor valor añadido que el conjunto de los insumos empleados en su producción.
10. Pueden unirse varios productos en uno solo, siempre que la población beneficiaria y la

unidad de gestión que entrega sean las mismas. En estos casos, la institución podrá optar por añadir al nombre del producto el adjetivo “integral o integrado” (ver la ampliación de producto integral o integrado).

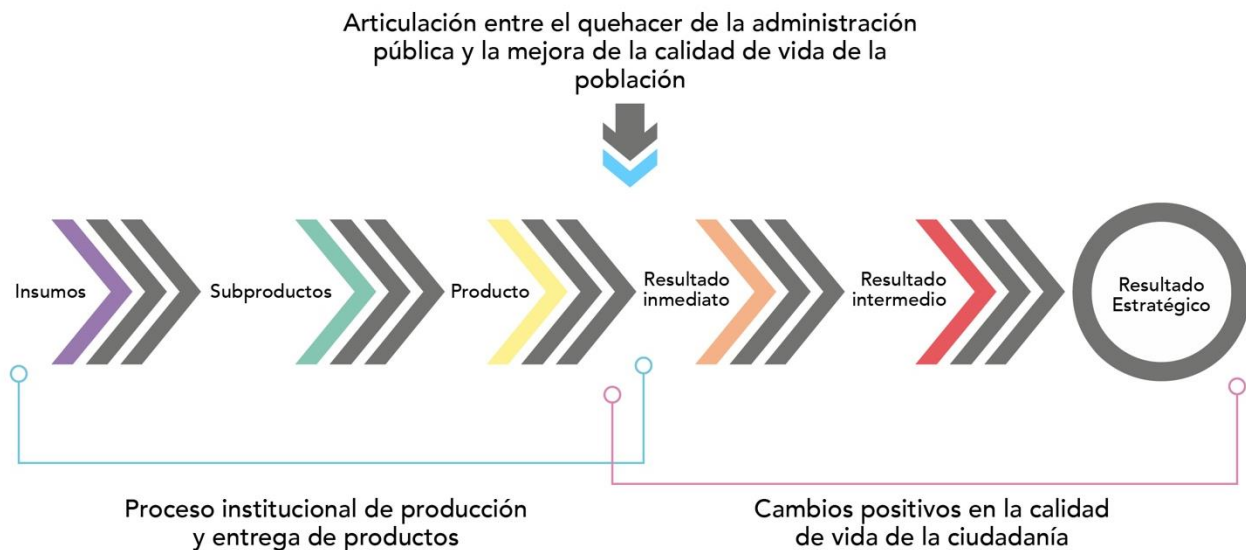


Figura 16. El papel del producto en la cadena de resultados.

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

a) Unidad de medida

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

En líneas generales, hay que evitar que las unidades de medida sean «documento», «informe», «evento» u otras igualmente inespecíficas, dejándolas para aquellos casos en que el producto es efectivamente un informe o documento inclasificable de otra forma²³.

²³ Muchos productos que utilizan como unidad de medida “informe” o “producto” podrían emplear otros términos más precisos y que darían mayor información como certificación, evaluación, estudio, reporte de seguimiento, entre otros

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

A continuación, se muestran a modo de ilustración algunos productos y las unidades de medida que podrían emplearse.

Tabla 5. Ejemplos de productos y unidad de medida recomendada

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

Nota: Elaboración SEGEPLAN, 2020.

La redacción de un producto debe iniciar con el sustantivo que mejor lo define, ya que orienta sobre el tipo de producto del que se trata; por otro lado, se evita que, al leer, pueda confundirse con un resultado. Como se observa en la figura siguiente:

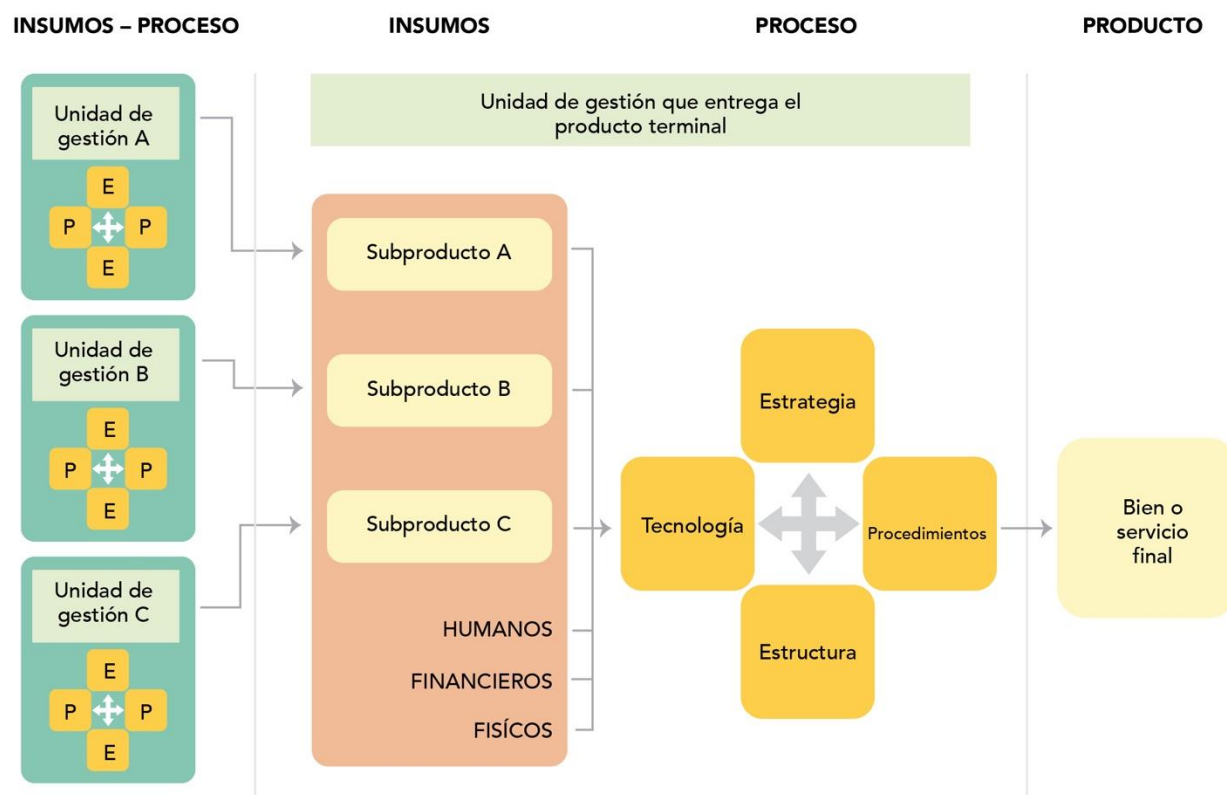


Figura 17. Esquema de cadena de producción de producto con sus subproductos

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

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

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

- Todos esos productos sean para la misma población.
- Los entregue la misma unidad de gestión.

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

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

Producto integral	Acciones/ Subproductos	Número de entregas anuales
Atención integral a la mujer de 15 a 49 años durante el periodo de preconcepción	Inscripción en el padrón	1
	Control de salud	1
	Vacunación	En función de si estaba previamente vacunada. Promedio 0,7
	Entrega de ácido fólico	6
	Consejería sobre planificación familiar y entrega de anticonceptivos	En función del tipo de anticoncepción elegido. Promedio 3
Atención integral al parto	Fortalecimiento de los comités de apoyo de salud materna y neonatal	6
	Estancia parto en casa materna	1. 15 días en promedio
	Referencia para la atención institucional del parto	1
Atención integral del escolar y el adolescente (9 a 18 años)	Control de salud escolar	1
	Suplementación con hierro de 9 a 12 años	2. Promedio para el conjunto de adolescentes 1
	Vacunación	Según calendario de vacunación
	Consejería al adolescente	Promedio 2
Atención integral del adulto y adulto mayor	Control y pesquisa de cáncer, diabetes y factores de riesgo cardiovascular	1
Atención integral al adulto y adulto mayor con diabetes durante el primer año después de la detección	Historia clínica, exploración general y específica y selección del método de tratamiento	1
	Consejería sobre nutrición, ejercicio e higiene	3
	Seguimiento y entrega de medicamento	6

Nota: Elaboración SEGEPLAN, 2020.

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

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

Cuando un producto final contribuye a lograr un resultado estratégico de gobierno se denomina **producto estratégico**, se constituyen en la respuesta a ¿CÓMO pretende la administración pública lograr las metas de resultados estratégicos de gobierno a las que se ha comprometido?

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

Además del gobierno central, en la entrega del producto pueden estar involucradas las instancias públicas territoriales (las municipalidades o CODEDE, por ejemplo)²⁴, como se refleja en el gráfico siguiente.

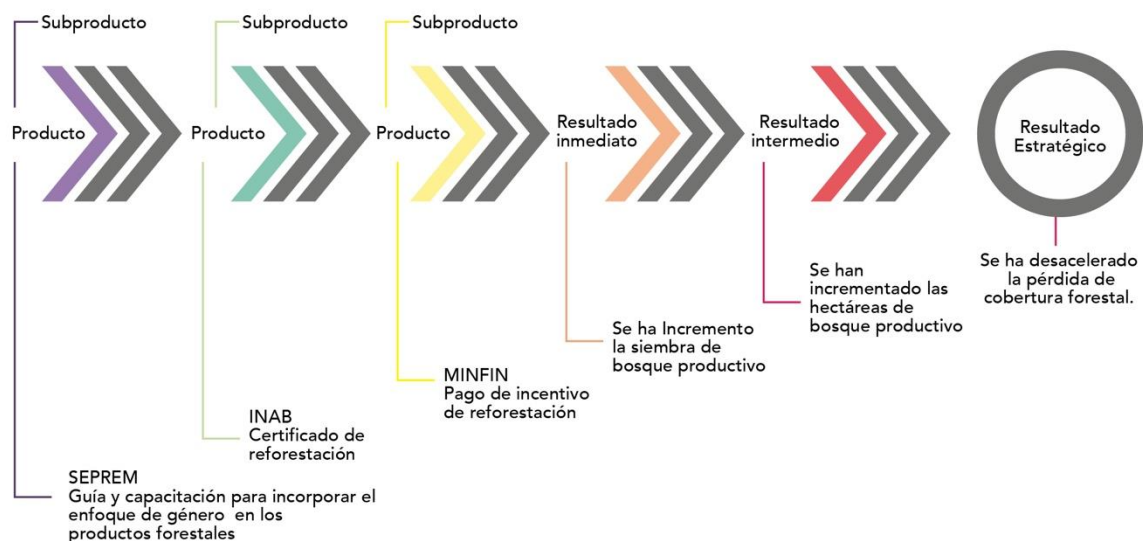


Figura 18. Cadenas de producción interinstitucionales

²⁴También puede estar involucrado el sector no gubernamental o el privado por contrato, convenio u otra forma de relación con la administración pública. En este caso, no se establece un nuevo eslabón, ya que se está planificando lo que tiene que hacer la administración pública. La unidad de medida del producto «contrato» será el mismo que el del producto que va a entregar el sector no gubernamental o privado, como se ha explicado en el apartado de unidad de medida.

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

d) Productos para que los entes rectores ejerzan la regulación

Las instituciones que tienen un rol de rectoría necesitan desarrollar los productos que permitan ejercerlo de forma efectiva. Estos tienen que ver con hacer cumplir las normas y pueden ser varios, como se muestra:



Figura 19. Cascada de productos para ejercer el rol rector

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

En el gráfico se muestra como primer producto la difusión de la norma, ya que es posible que se necesite brindar capacitación y asistencia técnica a quienes tienen que cumplirla; esta

sensibilización puede consistir en un periodo inicial con mucha información sobre el tema, pero todavía sin penalizaciones, para que la población conozca el tema y se prepare. Una vez entre en fase de vigencia, la institución rectora tiene que verificar que se cumple mediante inspecciones, auditorías u otros medios.

De no darse el cumplimiento, puede darse un periodo para rectificación o directamente multar al incumplidor. Si se cumple, es útil dar un incentivo de tipo económico u otro a considerar.

e) Codificación de productos

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

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

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

a) Eficacia de los productos

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

Recuadro 7. Proceso de selección de productos costo - eficaces

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

1. Investigación y sistematización de la información sobre:

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

2. Identificación de:

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

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

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

Otro parámetro esencial para valorar los productos es el costo, que podrá calcularse una vez esté elaborada la receta o estándar del producto. A continuación, se describen de forma muy breve dos elementos que son de responsabilidad institucional; por lo tanto, se describen con detalle en las guías de planificación o programación institucionales, pero, indispensables para priorizar los productos.

➤ Estandarización de los productos y cálculo del costo unitario

Consiste en definir con precisión todas las acciones que se requieren para entregar el producto y los insumos que se emplean en cada acción.

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

➤ Otros parámetros para la valoración de los productos

Adicionalmente se pueden emplear tres parámetros más:

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

3. La aplicación de los enfoques de equidad.

b) Dimensiones de los productos a seguir e indicadores para medir la entrega de productos

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

Por ejemplo, si una institución entrega un producto para el tratamiento de desechos sólidos, es importante establecer el porcentaje de los desechos sólidos que genera el municipio, la cuenca, entre otros aspectos a considerar.

Si se determina que sólo se trata adecuadamente el 5 % de los desechos sólidos generados (es decir, de la población objetivo), será evidente que esta cobertura no contribuirá de forma efectiva a la solución del problema de contaminación, de modo que habrá que entregar más productos o buscar opciones complementarias.

Además de la cobertura, se necesita medir: a) la calidad técnica, entendida como el cumplimiento del estándar definido para el producto; b) la eficiencia, que se mide comparando el costo unitario real de la entrega de los productos al final del periodo con el costo unitario calculado; c) la pertinencia, si se entregó a la población elegible.

En ocasiones, también hay que medir si el producto se entregó oportunamente, porque el momento de la entrega es importante para el logro del resultado, como sucede con los productos vinculados al ciclo agrícola o a la edad de las personas; por otro lado, es necesario establecer indicadores para medir la pertinencia cultural de los productos. En la tabla siguiente se presentan ejemplos de dimensiones e indicadores para la entrega de productos:

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

	Dimensión	Fórmula
	Eficacia	$(\text{Población que ha recibido el producto y presenta el efecto esperado} / \text{Población que ha recibido el producto}) * k$
	Cobertura	$(\text{Población que recibe el producto} / \text{Población objetivo}) * k$
	Desempeño	$(\text{Productos entregados} / \text{Productos programados para entregar}) * k$
	Eficiencia	$(\text{Costo de la entrega de los productos} / \text{productos entregados}) / \text{Costo unitario}$
Calidad	Calidad técnica	$(\text{Productos entregados que cumplieron el estándar} / \text{Productos entregados}) * k$ Es conveniente establecer varios niveles de calidad en función del cumplimiento del estándar
	Oportunidad	$(\text{Productos entregados a tiempo} / \text{Productos entregados}) * k$

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

Nota: Elaboración SEGEPLAN, 2020.

Una vez terminados estos pasos, 8 y 9, el conjunto de las instituciones involucradas en el problema de desarrollo compartirá el trabajo realizado.

• Paso 10. Priorización de los productos

La finalidad de la priorización es proporcionar información analizada, sistematizada y valorada de los productos a los tomadores de decisiones con respecto a la asignación de recursos, de modo que tengan información necesaria para decidir. En caso de existir una cadena de producción interinstitucional, sólo se priorizan los productos finales, los que forman parte de la cadena quedarán priorizados automáticamente. A continuación, se describen los parámetros que se pueden emplear.

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

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

Es necesario realizar la priorización de forma conjunta para todos los productos y de todas las instituciones que contribuyen al resultado estratégico, bajo la conducción de la institución líder del programa. Así como, dicha priorización debe revisarse todos los años al hacer el ajuste del POM o, en su defecto, al hacer el POA y el presupuesto anual, utilizando oportunamente la información generada por el seguimiento y evaluación de los programas y las propuestas de incorporación de nuevos productos más eficaces o de menor costo.

Es sumamente importante tener en cuenta la priorización cuando hay situaciones de incremento o decremento del presupuesto. En el recuadro siguiente se presenta el proceso de priorización de productos costo-efectivos:

Recuadro 8. Proceso de priorización de productos costo – efectivos

1	Jerarquización de las causas (realizada en la causa 6)
2	Búsqueda de información sobre la eficacia y la evidencia de la eficacia del producto. Nacional e internacional
3	Solicitar a las entidades el estándar o receta y el costo del producto
4	Decidir si se emplean parámetros opcionales como impacto ambiental, inclusión de enfoques de equidad o momento de actuación del producto (preventivo, resolutorio del factor causal o paliativo de los efectos de la causa)
5	Decisión sobre el método a emplear. La recolección de la información se hace mediante un formulario en el que los participantes, después de haber leído la información pertinente, puntúen cada parámetro para cada producto en una escala de valoración como la que se explicó en el paso 6, jerarquización de causas. Este formulario será preparado por SEGEPLAN. El trabajo de llenado de los formularios – que es individual y conviene que no haya interacción entre los participantes para que no se influyan entre sí – puede hacerse a distancia o en forma presencial. La ventaja de hacerlo a distancia es la facilidad y el bajo costo de la organización. La ventaja de convocar y reunir a los participantes es la rapidez de la obtención de las respuestas y que, probablemente, llegará una proporción más alta de los convocados, especialmente si los recibe alguna autoridad que respalde el proceso.
6	Selección de los participantes en la puntuación de los productos. Este equipo puede ser grande –lo que incrementa la confiabilidad de la priorización– porque el trabajo que va a realizar será individual y el procesamiento de los datos es rápido. Los criterios principales para seleccionar a los participantes son sus conocimientos y experiencia en las causas sobre las que incide el producto y sobre los mismos productos. Hay que evitar incluir a personas con intereses o prejuicios que pueden ir en contra de su objetividad a la hora de puntuar. Es recomendable que participen la academia y sectores de la sociedad civil y del sector privado que cumplan los criterios anteriores.

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

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

$$FPP = FJC * Ef * (Ev+C+A+I+M)$$

Donde:

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

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

Tabla 8. Priorización de productos

Código del producto ²⁵	Institución	Nombre del producto	Factor de jerarquización de las causas	Eficacia	Evidencia de la eficacia	Costo	Impacto ambiental	Enfoques de equidad	Momento de actuación	Prioridad

Nota: Elaboración SEGEPLAN, 2020.

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

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

²⁵ El código de producto debe ser único para todos los procesos de la administración pública e incluir el resultado estratégico en el que incide, preferiblemente también los resultados intermedios e inmediatos, y la entidad que lo entrega. Como en la actualidad la DTP emplea un código que cumple con estos criterios, éste debería ser el que se adoptará para la planificación, el seguimiento y cualquier otro proceso.

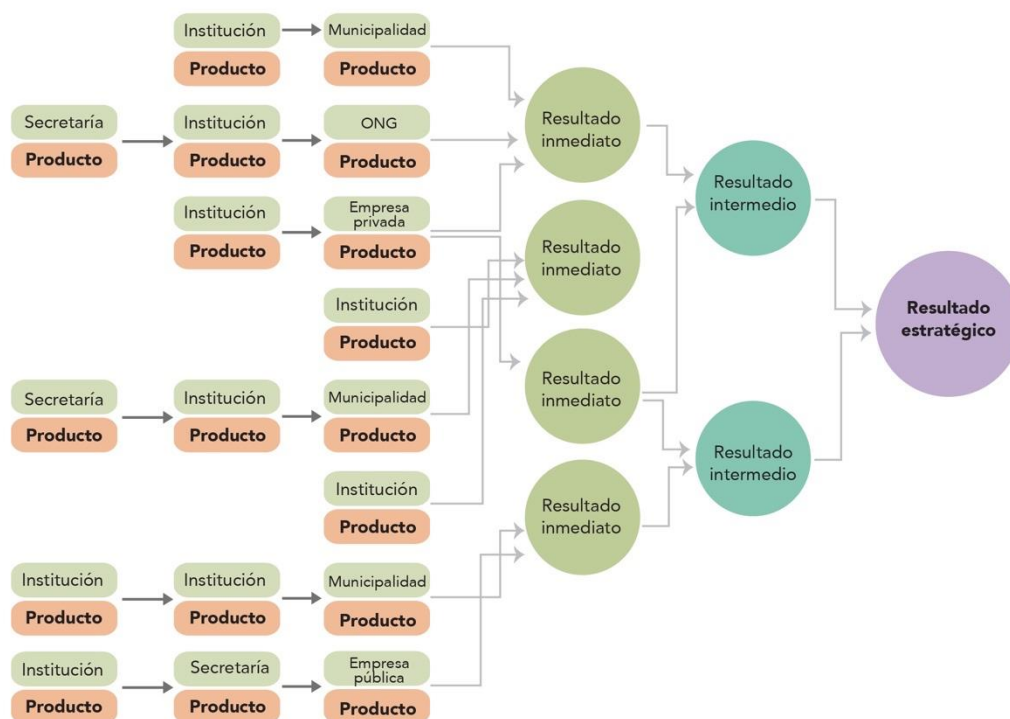


Figura 20. Modelo lógico para el abordaje de un resultado estratégico

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

Los programas de implementación serán para los resultados estratégicos y para algunas causas seleccionadas en función de su efecto transversal sobre varios resultados estratégicos, cuando la suma de sus valores en cada uno de estos resultados muestra una gran importancia para el desarrollo²⁶.

Así mismo, debe explicar de forma operativa CÓMO se van a alcanzar los resultados a mediano plazo (aproximadamente entre cinco y siete años); esto se describe en la siguiente parte de este documento «Diseño de la implementación del Plan Estratégico Sectorial».

Documento de análisis de situación

El PES incluirá a) el marco legal y de políticas, b) los aspectos organizativos para la planificación, derivados de la gestión sectorial; c) la metodología y los instrumentos para definir, de acuerdo al enfoque de GpR y otros como territorial, igualdad o ambiental, desde

²⁶ Si hay evidencia de que una causa es de alta relevancia para varios resultados estratégicos, lo más apropiado sería elevarla a la categoría de resultado estratégico y proceder a su elaboración como tal.

los resultados estratégicos, hasta los productos costo-efectivos para lograrlos; d) Estimaciones de los proyectos para mejorar la entrega de productos²⁷ y, e) la orientación para diseñar y aplicar los programas de implementación de resultados estratégicos.

El PES no abordará la estandarización y el costo de los productos que las entidades entregan ni la elaboración del presupuesto, porque estas son tareas claramente institucionales; no obstante, va a requerir estos aportes para poder vincular resultados y productos, así como los proyectos institucionales cuyo objeto sea la mejora de la entrega de productos.

También necesitará contar con estimaciones presupuestarias multianuales para poder elaborar escenarios realistas que ayuden a mejorar la asignación económica y a plantear metas de resultados alcanzables.

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

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

2.2.2 Diseño de la implementación del plan estratégico sectorial

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

El documento de la Estrategia de Implementación de las Prioridades Nacionales de Desarrollo (SEGEPLAN) define la **coordinación política** en su primer componente, que será la responsable de la implementación de las prioridades nacionales, de la coordinación interinstitucional y del establecimiento de alianzas con los actores de la sociedad guatemalteca y la cooperación internacional.

La **coordinación técnica** está a cargo de la Comisión de Alineación, Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, del CONADUR. Además,

²⁷ Los proyectos priorizados en el SNIP deberían ser, con escasas excepciones, para mejorar la entrega de productos priorizados.

propone crear un comité técnico –CT- con tres subcomités, de modo que la estructura queda así:

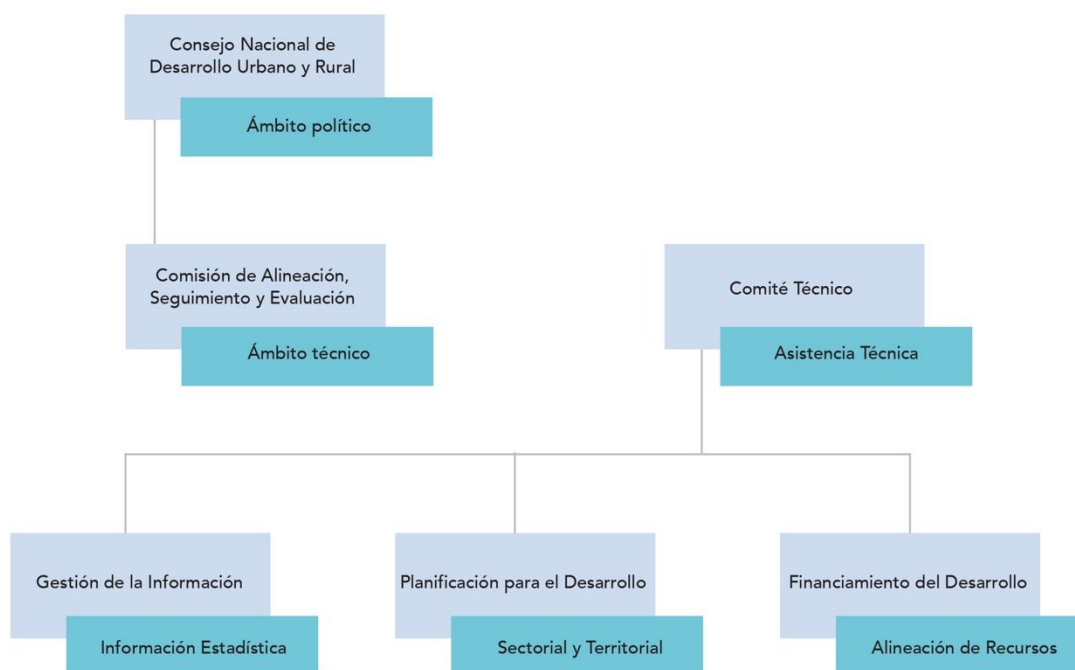


Figura 21. Estructura de la Estrategia de Implementación de las Prioridades Nacionales de Desarrollo

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

El proceso de **integración de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de la Agenda de Desarrollo Sostenible** –que ya se ha realizado– inicia el componente 3, seguido de la aplicación de la metodología de gestión por resultados a las metas estratégicas de desarrollo y su socialización.

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

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

El componente 6 trata de la **gestión de la información estadística para el desarrollo**, a cargo del Instituto Nacional de Estadística, quien contará con las oficinas coordinadoras

sectoriales de estadísticas para el desarrollo (OCSED) para que actúen como unidades técnicas interinstitucionales especializadas, donde se definirán los indicadores sectoriales. Además, se investigarán las experiencias internacionales para avanzar en la información.

El **seguimiento y evaluación de las prioridades nacionales** conforma el componente 7, a cargo de SEGEPLAN hasta que se cree el Consejo Nacional de Evaluación previsto en el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, el componente 8 aborda las **alianzas para el desarrollo** por ser necesarias para movilizar y compartir conocimientos, experiencias, tecnología y recursos financieros; además, servirán para promover asociaciones públicas, público-privadas, de la sociedad civil y con los medios de comunicación.

Siguiendo las orientaciones del documento de CONADUR, en esta guía se definen los **programas de implementación de resultados estratégicos** como el instrumento operativo de las prioridades nacionales, una vez formuladas como resultados.

Cada programa debe presentar de forma estructurada todos los aspectos del CÓMO se va a lograr el resultado al que responde. Se trata pues, de un instrumento operativo de programación con componentes más amplios que, por ejemplo, un plan operativo multianual. Entre ellos:

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

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

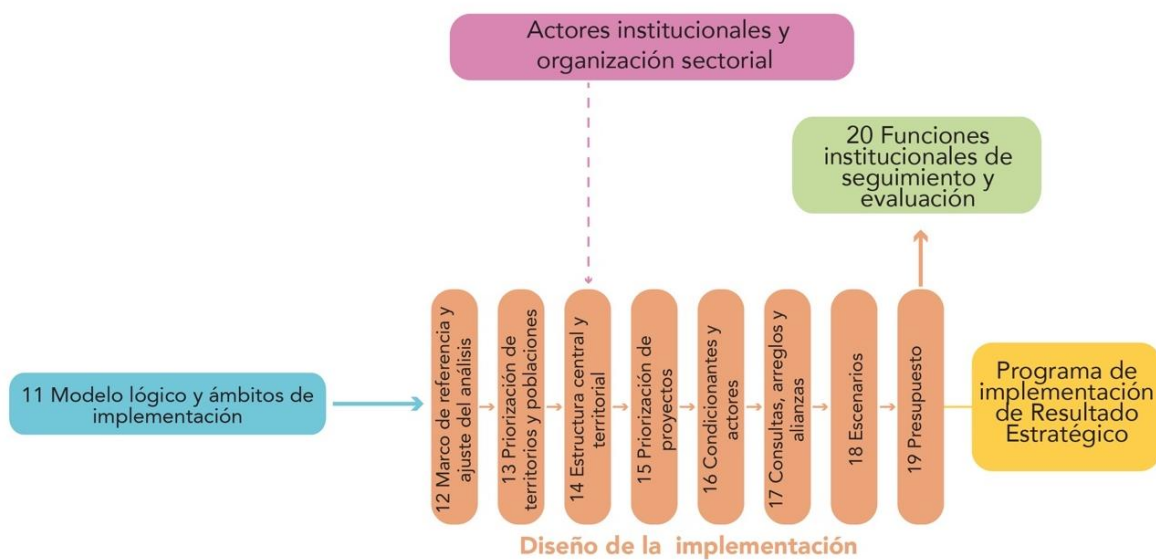


Figura 22. Pasos de elaboración de los programas de implementación de resultados estratégicos

Como lo indica la figura 22, la primera acción del programa de implementación de resultados estratégicos es el nombramiento de la autoridad o ente rector, quien coordinará y asumirá las funciones necesarias para el diseño del programa y la coordinación de todas las instancias que tengan importancia para alcanzarlos.

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

El documento del programa debe contener todos los elementos necesarios para que sea fácilmente comprensible y se visibilice en qué contexto se ha decidido crearlo, por lo que se recomienda incluir un marco de referencia donde se explique:

- La justificación, por la importancia del resultado que se busca lograr y su relación con las prioridades nacionales.
- El documento de base del resultado estratégico.
- El marco legal y de políticas.
- Los enfoques, principios, valores que orientan el quehacer.
- El criterio de eficiencia que se ha seguido al elaborarlo para evitar crear estructuras paralelas a la administración pública y que los recursos específicos del programa serán los mínimos y se empleará sólo el tiempo necesario para la consolidación del programa.

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

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

Será sumamente importante recolectar experiencias del país o de países similares, para identificar y analizar la posibilidad de aplicar lo que fue exitoso y evitar lo que fracasó. Este es un trabajo laborioso, porque hay muchas experiencias interesantes que no se encuentran en internet. De nuevo, el apoyo de la academia, de organizaciones especializadas y, en muchos casos, de la cooperación internacional será de gran valor.

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

El análisis de situación habrá proporcionado la información sobre quiénes constituyen la población que cumple criterios para beneficiarse del programa y dónde se ubica (población objetivo).

Al momento del diseño, habrá que determinar si se incluye a toda la población que cumple criterios o solo a una parte (por ejemplo, si no hay disponibilidad de recursos para dar cobertura de productos a la totalidad). Esta última es la que se denomina población elegible. Además, se definirán los territorios en los que se encuentra la población objetivo y elegible.

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

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

Se recomienda que cada programa esté dirigido por un responsable nombrado por el ente rector o coordinador (gabinete sectorial o mesa técnica interinstitucional), que proponga a las autoridades la estructura que considere necesaria para que el programa funcione de forma eficaz y sea eficiente.

No es posible establecer una estructura común a todos los programas porque van a tener distintas características, pero las propuestas de los responsables deben tomar en cuenta, en primer lugar, la utilización de los recursos ya existentes en las estructuras del Estado, en el nivel central (especialmente en la institución rectora del resultado al que apunta el programa) y en los niveles territoriales, tanto en las municipalidades como en los diversos consejos de participación. También se debería estudiar si varios programas pueden compartir recursos.

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

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

La forma en que la administración pública incide en el logro de resultados es a través de la entrega de productos. El análisis de los productos que entregan las entidades –y de los que deberían entregar– mostrará que hay que mejorar las capacidades institucionales si quieren alcanzarse las metas de resultados planificadas.

Los cambios en estas capacidades tienen que ver fundamentalmente con la entrega de productos y pueden ser: a) introducir un nuevo producto, b) incrementar la entrega de un producto, c) mejorar la distribución, d) aumentar la calidad, e) reducir costos, f) reducir o eliminar la producción o g) combinaciones de varios de los anteriores.

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

Los proyectos en GpR son procesos que se desarrollan durante un periodo de tiempo determinado, con un costo establecido, para lograr cambios en la entrega de productos y, a través de este cambio, lograr un mayor impacto en los resultados, incrementando además el valor social y calidad del gasto de las instituciones públicas.

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

Algunas instituciones, como el Ministerio de Comunicaciones, entregan productos que son esencialmente bienes –carreteras, caminos vecinales, puentes, entre otros– cuya entrega se estructura en proyectos. Estos proyectos tienen que estar vinculados también a los resultados y llevar valorada su contribución.

Por ejemplo, un proyecto de construcción de una carretera interoceánica tiene que incluir la valoración de la reducción del costo del transporte de mercancías para exportación que, a su vez, redundará positivamente en la competitividad del país.

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

Recuadro 9. Información para la priorización de proyectos

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

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

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

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

En este paso es necesario analizar si existen **condicionantes** que pueden poner en riesgo la implementación del plan estratégico sectorial, como se muestra en el gráfico siguiente:

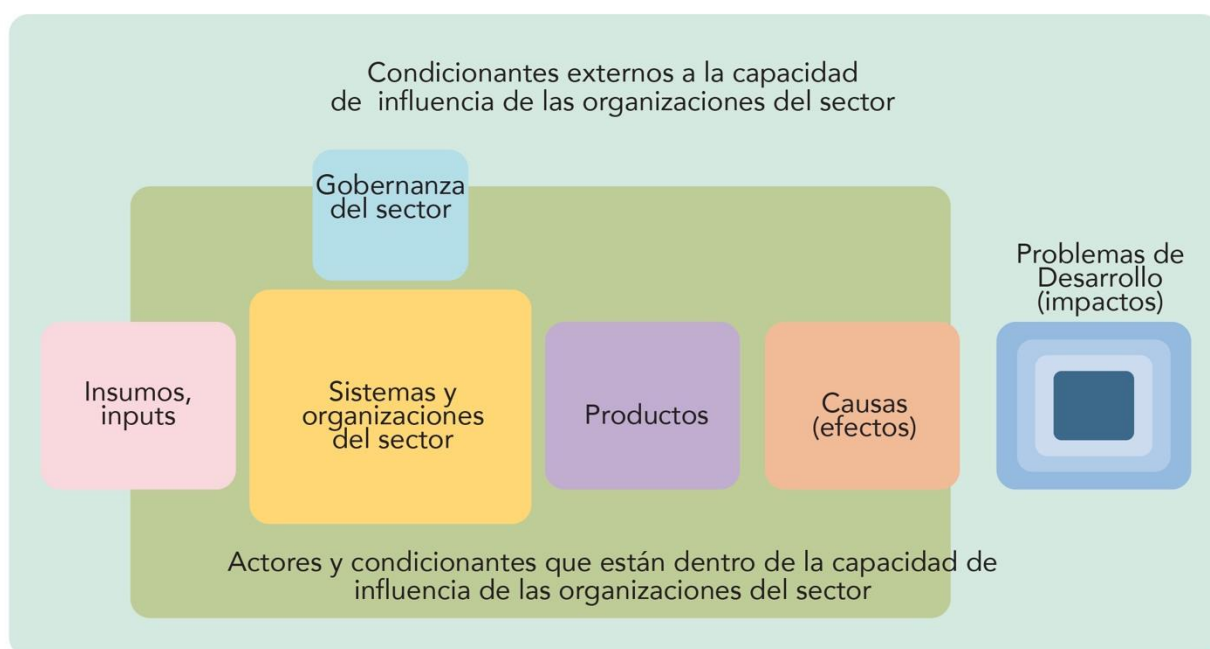


Figura 23. Diagrama para el análisis de situación. Tomado de fuente: Nils Boesen. *A Sector Development Focus on Sector Diagnosis: Time for a More Holistic Approach*- 2008

Algunas de estas condicionantes pueden abordarse desde las instituciones del sector y otros quedan fuera de su capacidad de incidencia, pero es posible que se atiendan desde el gobierno, el Estado o el conjunto del país. Finalmente, hay condicionantes sobre las que el país no tiene capacidad de actuar o su participación es muy pequeña.

Las condicionantes abordadas desde las entidades sectoriales están relacionadas con la producción y entrega de productos: cantidad, calidad, pertinencia cultural, distribución territorial, entre otros aspectos. Las formas de reducir su efecto negativo son, en primera instancia, institucionales; sin embargo, no hay que olvidar que de la solución de estas condicionantes depende el logro del resultado y, en consecuencia, hay que tenerlas en cuenta al diseñar los programas de implementación.

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

Así mismo, se debe realizar el **análisis de riesgos**, según el «Glosario de Términos Clave de la Evaluación y Gestión Basada en Resultados» de la OCDE²⁸, ya que constituye un análisis o evaluación de los factores que afectan o pueden afectar la consecución de los resultados.

²⁸ Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

También incluye la cuantificación de las probabilidades y los impactos esperados de los riesgos identificados, como se refleja en la figura siguiente:

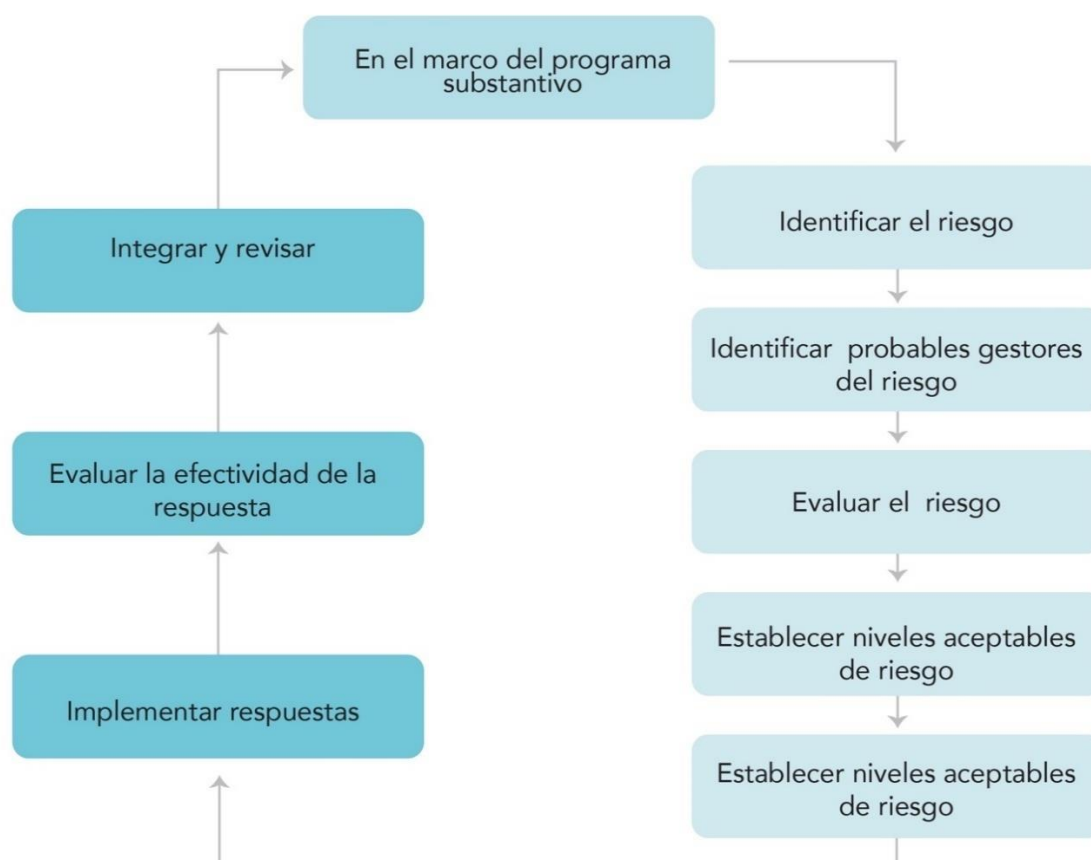


Figura 24. Ciclo de la gestión de riesgos para el logro de los resultados

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

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

Además, siempre hay que evaluar los riesgos desde la visión del conjunto del programa, porque algunas actuaciones para resolver algunas condicionantes pueden empeorar otros aspectos, por carecer de una visión global. Pueden presentarse riesgos en todos los aspectos, desde incertidumbre en el análisis de situación hasta problemas en la adquisición de los

insumos o entrega del producto a la población elegible; la importancia de un riesgo está determinada por su capacidad de afectar al logro del resultado.

Asimismo, se debe realizar el **análisis de actores e involucrados**, el cual tiene dos objetivos: 1. Situarlos según su capacidad de incidencia y su posición en relación a los medios para lograr los resultados estratégicos. 2. Identificar a los participantes en alguna de las fases del proceso de planificación.

Como el logro de resultados no depende exclusivamente de lo que puedan hacer las instituciones públicas, el análisis de los intereses y de la capacidad de influencia de otros actores²⁹ y grupos involucrados aporta información, orienta sobre las necesidades de diálogo, negociación y búsqueda de alianzas para el desarrollo y sobre los productos que las instituciones públicas habrán de entregar.

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

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

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

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

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

- a) Consultas

En el caso de las instituciones públicas, **las consultas** servirán para que los niveles territoriales de las entidades centrales y las administraciones locales conozcan en

²⁹ Son individuos o colectivos sociales que disponen de atributos y recursos estratégicos que les permiten influir en la toma de decisiones. Los involucrados son la población afectada directa o indirectamente por un problema (o por la forma de resolverlo) y que no tiene capacidad significativa de influencia. En el caso de los involucrados que van a recibir los productos, es sumamente importante conocer su aceptación de los mismos.

profundidad el programa de implementación de resultado estratégico y para ajustar información sobre las capacidades instaladas y los requerimientos para la entrega de productos.

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

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

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

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

b) Arreglos institucionales

Con la información del análisis de actores y el estudio del mandato de las entidades públicas, el coordinador estará en condiciones de presentar propuestas para establecer **arreglos entre las entidades e instituciones públicas**, en las que éstas se comprometan a entregar los productos seleccionados a la población elegible, de forma oportuna y con la calidad establecida, así como a ejecutar los proyectos priorizados para reducir las brechas de entrega de productos. Estos compromisos tienen que reflejarse en el presupuesto de las entidades e instituciones.

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

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

Los **acuerdos con las municipalidades** pueden basarse en las normas constitucionales, en los puntos resolutivos correspondientes y en la Ley del Presupuesto, que marcan la orientación del gasto. También pueden establecerse acuerdos donde las instituciones centrales y las municipalidades se comprometen a aportar parte de los proyectos requeridos para mejorar la entrega de productos en el municipio; también coordinaciones con los Consejos Departamentales de Desarrollo –CODEDES- y otros consejos de participación establecidos por puntos resolutivos.

c) Alianzas para el desarrollo

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

- **Paso 18. Escenarios**

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

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

Se recomienda elaborar por lo menos tres escenarios: 1) con el marco presupuestario de mediano plazo; 2) con un incremento entre 5 y 10 % anual del marco presupuestario de mediano plazo y 3) a partir de las capacidades instaladas y los proyectos que pueden terminarse en el periodo para el que se planifica.

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

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

Cada programa de implementación tiene la función de alcanzar una prioridad nacional formulada como resultado estratégico, que tiene su expresión en el presupuesto mediante un programa presupuestario cuyo nombre y codificación se repite en cada una de las instituciones que entregan productos para el mismo.

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

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

En la actualidad la DTP produce un “Reporte de Seguimiento Especial del Gasto” a partir del Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN-, en este se muestra la información sobre el gasto por resultado estratégico. Debe ser actualizado para que permita dar seguimiento a la entrega de productos por resultado estratégico que es, en definitiva, la forma en que se concreta la calidad del gasto.

Documento de programa de implementación del resultado estratégico

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

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

- Plan de seguimiento y evaluaciones programadas.
- Escenario a cinco años.

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

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

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

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

Gabinete sectorial –GS-

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

Mesa técnica con apoyo de la DASPP

- Solicita los datos a las instituciones 15 días antes de las reuniones del GS.
- Controla la calidad de los datos.
- Remite al grupo técnico de trabajo institucional –GTTI- las preguntas y requerimientos de información adicional para la reunión del GS.
- Revisa e informa los términos de referencia y los informes de las evaluaciones.

Mesa técnica

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

Grupo de trabajo técnico institucional

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

Mecanismos de participación de la sociedad civil

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

Esta guía está dirigida a la planificación estratégica sectorial, de modo que se van a abordar los indicadores que tienen que ver con los aspectos estratégicos: resultados, entrega de productos y seguimiento de proyectos y ejecución financiera. Las instituciones que entregan estos productos tendrán que elaborar sus indicadores de proceso, acciones e insumos.

La definición de indicadores es parte del proceso de planificación y el primer paso para construir el sistema de seguimiento y evaluación. Como se ha señalado en el análisis de situación, los indicadores para medir resultados estratégicos, intermedios e inmediatos, así como la entrega de productos, se hará simultáneamente con la definición de los mismos, durante el análisis de situación, y se complementará en el diseño del programa de implementación de resultado estratégico si es necesario. Por lo tanto, esta es una tarea que cada mesa técnica realizará en la etapa 1 de elaboración del PES y consolidará después con las otras mesas técnicas de ser necesario.

Ficha técnica

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

La mesa sectorial puede empezar por revisar las fichas existentes, identificar la calidad y qué fichas están pendientes. El trabajo de llenado de las fichas es muy detallado y las mesas técnicas deberán presentar al GS los requerimientos para tenerlo listo en el momento adecuado.

También es importante que se revise la ficha técnica vigente, se analice si se están empleando todos los ítems que se solicitan o si hay que agregar alguno. Un cambio necesario es incorporar las desagregaciones necesarias para conocer el valor y la tendencia del indicador por territorios, grupos de población y otras variables requeridas.

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

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

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

Si se va a entregar un producto para fomentar la productividad de emprendimientos y MiPymes, probablemente habrá que desagregar los emprendimientos en función de:

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

Tabla de indicadores del Plan Estratégico Sectorial y de sus programas de implementación

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

Si estos indicadores cuentan con una aplicación informática adecuada, el trabajo de elaboración de informes se simplificará enormemente y los técnicos podrán dedicar mucho más tiempo al análisis. A continuación, se presenta la tabla de indicadores de seguimiento del Plan Estratégico Sectorial de Ambiente de Guatemala.

Tabla 9. Indicadores de seguimiento del Resultado Estratégico de Desarrollo «Para el 2024, se ha incrementado la cobertura forestal en 33.7 por ciento a nivel nacional»

Tipo de Indicador	Nombre del indicador	Reporta
Resultado	Superficie forestal como proporción de la superficie total.	GIMBUT ³⁰ ,
Resultado	Proporción de lugares importantes para la diversidad biológica terrestre y del agua dulce que forman parte de zonas protegidas, desglosada por tipo de ecosistema.	CONAP
Resultado	Incendios forestales	SIFGUA
Resultado	Proporción de vida silvestre comercializada que fue saqueada o traficada ilícitamente.	CONAP
Resultado	Índice de especies amenazadas o en peligro de extinción	CONAP
Resultado	Cantidad de hogares urbano y rural que consumen leña	ENCOVI
Resultado	Consumo per cápita (o de hogares) de leña, según territorio urbano/rural.	ENCOVI
Resultado	Nivel de efectividad de Manejo de Áreas Protegidas SIGAP.	CONAP
Resultado	Porcentaje de municipios que reciben Base Predial del RIC.	RIC
Resultado	Nivel de efectividad de Manejo de Áreas Protegidas SIGAP.	CONAP
Resultado	Beneficios económicos y agregados ambientales que genera el bosque a Guatemala su aporte al PIB.	SCAE ³¹

Nota: Elaboración SEGEPLAN, 2020.

Los indicadores de seguimiento del guion de RED para la cobertura forestal de Guatemala, en la primera columna indica el tipo de indicador y que forma parte del plan. Esta tabla solo incluye indicadores de resultados, porque se trata del seguimiento para el Gabinete Sectorial y solo se incorporan algunos insumos estratégicos.

Como las instituciones ya implementan gestión por resultados, deben incorporar indicadores de ejecución presupuestaria y de eficiencia de los productos. Las instituciones que entregan

³⁰ Grupo Interinstitucional de Monitoreo de Bosques y Uso de la Tierra –GIMBUT-. (INAB, CONAP, IGN, FAUSAC, UVG, URL, SEGEPLAN, MARN y MAGA)

³¹Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica SCAE, específicamente de la Cuenta integrada Bosque.

productos necesitarán también indicadores de proceso e insumos para saber cómo va la producción y entrega de productos.

Indicadores de producto y seguimiento financiero

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

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

Además de la cobertura se necesita medir: a) la calidad técnica, entendida como el cumplimiento del estándar definido para el producto; b) la eficiencia, que se mide comparando el costo unitario real de la entrega de los productos al final del periodo con el costo unitario calculado; c) la pertinencia, si se entregó a la población elegible.

En ocasiones hay que medir también si el producto se entregó oportunamente, porque el momento de la entrega es importante para el logro del resultado, como sucede con los productos vinculados al ciclo agrícola o a la edad de las personas.

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

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

Tipo de indicador	Fórmula
Cobertura	(Población que recibe el producto/población objetivo) *k
Calidad técnica	(Productos entregados que cumplieron el estándar/productos entregados) *k ³²
Eficiencia	(Costo de la entrega de los productos/productos entregados) /costo unitario

³² Es conveniente establecer varios niveles de calidad en función del cumplimiento del estándar con base en criterios, como la formación o entrenamiento específico del personal que entrega, el lugar de entrega o la calidad de ciertos insumos.

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

Nota: Elaboración SEGEPLAN, 2020.

Catálogo de indicadores

Una herramienta de gran utilidad que se recomienda elaborar es el catálogo de los indicadores nacionales, que debe ser realizado por GS (u otra) con el acompañamiento técnico del Instituto Nacional de Estadística y otras instancias relacionadas.

Dicho catálogo incluirá todos los indicadores para el seguimiento de los planes, no solo a nivel sectorial, sino que también integrará otros derivados del presupuesto; además, estará compuesto por las fichas técnicas e indicará también en qué reportes se emplea cada indicador y con qué desagregaciones.

• Paso 22. Reportes gerenciales y agenda de seguimiento

El gobierno, los entes rectores y los gabinetes sectoriales para brindar seguimiento necesitan recibir la información de forma clara, analizada, comprensible y orientada al objetivo que se busca.

En primer lugar, habrá que diseñar los reportes adecuados a cada caso, ya que dichos reportes mostrarán la evolución de los indicadores en tablas y gráficos. Sin duda se va a necesitar un reporte periódico para cada resultado estratégico.

A continuación, se incluye una tabla como ejemplo de seguimiento de un resultado estratégico.

Valor de la línea de base:

Valor esperado al final del período:

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

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

A continuación, se describe el contenido de las columnas:

1. Se incluyen los resultados intermedios e inmediatos seleccionados para monitorear el avance hacia el resultado estratégico. Pueden ser todos los que forman la red de resultados, pero antes de incorporarlos todos, y para facilitar la comprensión de las tablas, habrá que pensar cuáles son más importantes, por ejemplo, porque pueden considerarse resultados «centinela»³³.

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

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

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

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

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

15-19. Se incluirá el presupuesto anual estimado con base a los presupuestos multianuales del Ministerio de Finanzas.

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

25. Relación entre el presupuesto estimado y el presupuesto efectivamente ejecutado.

Para determinar la brecha entre el presupuesto estimado y el ejecutado, además de los datos en la tabla, se incluye una gráfica que visualice la relación; como la que sigue:

³³ Se entiende un resultado centinela como la necesidad de recopilar información sobre la meta del resultado de una manera estandarizada para que, de contar con datos históricos, las instituciones puedan evaluar la situación actual en el contexto de la dinámica y del comportamiento del resultado, con el fin de abordar estas brechas con la capacidad institucional y promover la comparabilidad de los datos entre las instituciones vinculantes.

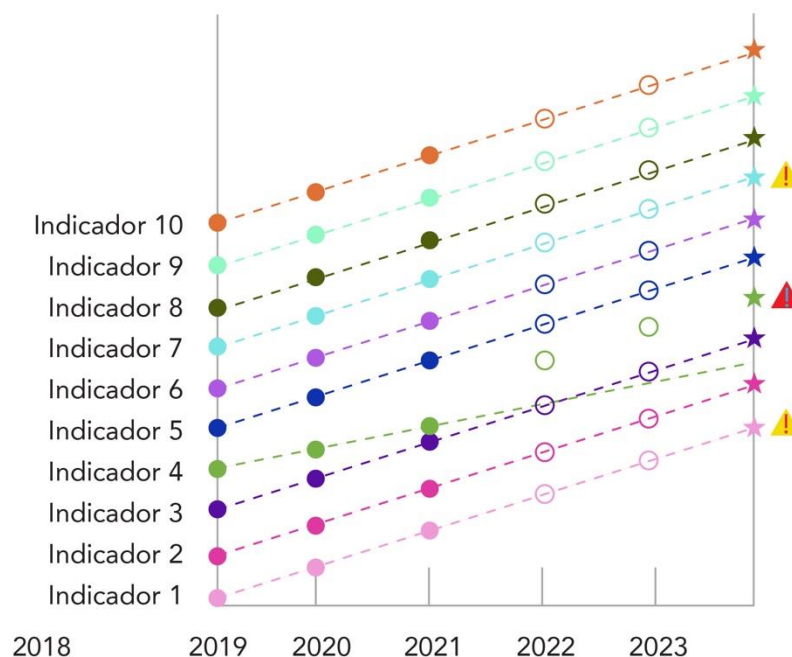


Figura 26. Tendencia de los indicadores del resultado estratégico durante el periodo planificado

Donde:

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

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

Agenda y herramientas del sistema de seguimiento gerencial

Los responsables del logro de resultados contarán con un calendario anual de reuniones ordinarias a nivel de GS u otras; con relación a la organización, se recomienda lo siguiente:

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

Reunión de mayo: se analizarán los aspectos sectoriales del Informe Anual de Resultados y Calidad del Gasto, de la ejecución de los PEI, POM, POA y del presupuesto de las instituciones que forman parte del sector. Todo ello referido al año anterior.

Reunión de agosto: Se analizará el Informe del Primer Cuatrimestre de Resultados y Calidad del Gasto y los PEI, POM, POA y presupuesto propuestos para el año siguiente.

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

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

• Paso 23. Evaluación

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

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

Algunas evaluaciones son fijas y están definidas desde el diseño del programa (por ejemplo, evaluaciones globales bianuales). Otras pueden definirse dentro de los ciclos

anuales y, aunque es mejor evitarlo, pueden surgir necesidades de evaluación en cualquier momento, si el seguimiento alerta sobre problemas importantes.

La mayoría de las evaluaciones se refieren a un periodo y se realizan en un momento definido, pero, en ocasiones, se necesitan evaluaciones concurrentes muy vinculadas al proceso de seguimiento, que proporcionen información adicional para conocer los «¿Por qué?» de las dificultades para la entrega de productos de calidad y el logro de resultados inmediatos. Estas evaluaciones son especialmente importantes cuando el programa está en sus inicios.

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

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

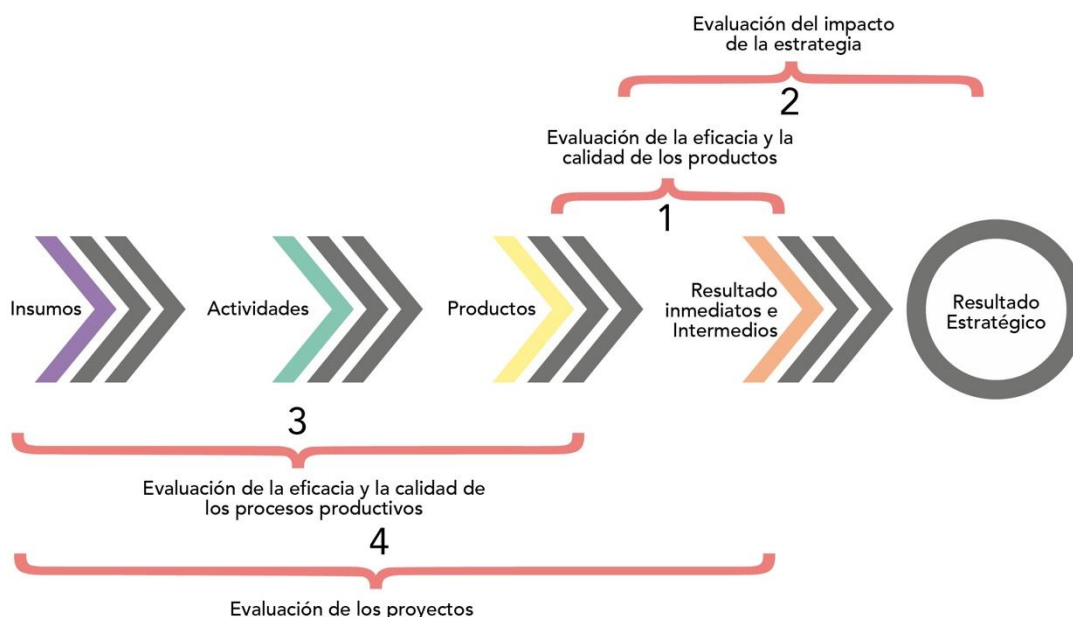


Figura 27. Diferentes tipos de evaluación y su expresión en la cadena de resultados

1 Evaluación de la eficacia y la calidad de los productos

Este tipo de evaluación informa sobre la relación entre el quehacer de las instituciones y el cambio positivo en la población (resultado) más inmediato, causado esencialmente por la

entrega del producto. Su importancia radica en que se puede calcular en fases iniciales de la implementación del programa y relacionar con la entrega del producto³⁴.

Este resultado se denomina «de eficacia del producto». En ocasiones, coincide con un indicador de resultado inmediato, pero es posible que haya que buscarlo durante la elaboración del paso 8, dedicado a la identificación de productos costo-eficaces. A continuación, se muestran algunos ejemplos.

Tabla 11. Ejemplos de productos y sus resultados inmediatos

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

Nota. Elaboración SEGEPLAN, 2020.

Una evaluación de la eficacia de los productos puede llevarse a cabo después del primer año de implementación del programa, analizando si se han entregado de acuerdo al estándar y si el indicador de eficacia ha mejorado.

³⁴ Es muy conveniente incluir el indicador de eficacia del producto en el estándar del producto

Esta evaluación servirá para valorar si la selección de productos o su estándar merecen ser revisados.

2 Evaluación del impacto del programa de implementación

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

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

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

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

3 Evaluación de la eficiencia y calidad de los procesos productivos

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

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

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

4 Evaluación de los proyectos

Los proyectos requieren de evaluaciones ex-ante que aseguren que la inversión va a contribuir efectivamente al logro de los resultados, mejorando las condiciones de la entrega de productos a la población elegible de forma sostenible.

Algunos proyectos de inversión, por ejemplo, las carreteras, contribuyen a diversos productos y resultados. En este caso, es importante que la evaluación ex-ante asegure que el proyecto está diseñado para maximizar su contribución a los más estratégicos.

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

Elaborar una agenda de evaluación

Los cuatro tipos de evaluaciones presentados son distintos en sus objetivos y en los métodos que, empleados para realizarlas, de manera que es importante diferenciarlos claramente en la agenda de evaluación del programa.

Es importante no olvidar que las evaluaciones son costosas y requieren mucho esfuerzo de las instituciones, incluso cuando son externas, y que solo contribuyen a mejorar el logro de resultados si las conclusiones y recomendaciones resultantes son analizadas por los responsables de tomar decisiones y se aplican en la medida en que se consideren oportunas.

Para preparar la agenda de evaluación del programa hay que empezar por definir cuáles son las necesidades de evaluación en cada periodo. Estas necesidades se derivan del estado de desarrollo del programa y de las preguntas que, sobre su desarrollo, han planteado las instancias de seguimiento y otros actores y beneficiarios.

Capacitar a las instituciones para evaluar y para encargar evaluaciones

La evaluación es una disciplina muy especializada y requiere de conocimientos y experiencia específicos que no siempre es necesario que tengan los profesionales de la administración pública. Esta es otra de las razones –además de la objetividad– que justifican las evaluaciones externas.

Sin embargo, las instituciones necesitan contar con cierta capacidad de evaluación, especialmente sus procesos de producción y entrega de productos y su vinculación con los resultados de eficacia del producto, sin excluir que, cuando se considere pertinente, se realicen evaluaciones externas sobre estos aspectos.

Por lo anterior, deben contar con la asesoría técnica especializada que brinda la Dirección de Análisis y Seguimiento de Políticas Públicas y Planes³⁵ de la Subsecretaría de Planificación y Programación para el Desarrollo, de SEGEPLAN.

³⁵ El Reglamento Orgánico Interno de SEGEPLAN, Art. 21, establece que «es la encargada de asesorar técnicamente... para el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, planes de desarrollo institucionales y sectoriales por medio de la aplicación metodológica y los instrumentos que se estimen necesarios».

Por lo tanto, las instituciones con la supervisión de MINFIN y SEGEPLAN, deben incorporar a sus planes de desarrollo de capacidades los elementos de evaluación que consideren necesarios.

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

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

Van a evidenciarse necesidades de investigación desde el momento de elaboración de los modelos conceptuales. El modelo conceptual y los parámetros de valoración de causas y productos van a ser la principal fuente de requerimientos de investigación, pero también surgirán necesidades derivadas de los procesos productivos.

Las instituciones y los gabinetes sectoriales podrán dar respuesta a algunos de estos requerimientos, pero, en muchas ocasiones, habrá que recurrir a organizaciones de la academia o especializadas en temas específicos, nacionales e internacionales.

En consecuencia, habrá que establecer una agenda de investigación jerarquizada y, en lo posible, costeadada. Para darle respuesta, habrá que hacer alianzas de desarrollo con las mencionadas organizaciones. El financiamiento de la investigación puede ser un ámbito de gran interés para la cooperación internacional.

- **Paso 25. Ajuste y reprogramación**

El ciclo de la GpR lleva a una mejora continua de procesos porque se recolecta y analiza la información y se ajustan los programas de implementación de resultado estratégico, los planes y programaciones con base a información técnica de calidad.

Esta actividad, a menudo olvidada, es esencial para que se produzca la mejora esperada. Además, es necesaria para incorporar los cambios en las prioridades que puedan darse por razones políticas como, por ejemplo, un cambio de gobierno o un nuevo compromiso internacional.

Anualmente, se revisarán los productos y los programas de implementación y se ajustarán de acuerdo con la información disponible. La revisión y el ajuste se harán con mayor profundidad cuando se cuente con una evaluación de impacto del programa, que puede realizarse cada dos o tres años, por ejemplo.

La información que se requiere para ajustar y reprogramar proviene del seguimiento, las evaluaciones, las previsiones presupuestarias, las investigaciones realizadas, las encuestas u otros medios que muestren la satisfacción de la ciudadanía con los productos recibidos y de los cambios en las prioridades de estado y de gobierno.

- Las instituciones y los gabinetes sectoriales elaborarán el análisis con base en los aspectos interinstitucionales y las primeras propuestas de ajuste. Se necesitará adaptar los instrumentos de planificación, presupuesto, seguimiento y evaluación de acuerdo con los cambios decididos, una vez los ajustes al programa ya han sido aprobados.

2.3 Temporalidad PES

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

SECCIÓN 3: MARCO DE APLICACIÓN

3.1 Gestión por resultados

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

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

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

Los países y agencias de cooperación han tenido un papel importante en la expansión de la GpR entre los países socios. Desde el año 2000, se han celebrado conferencias internacionales al más alto nivel (Monterrey 2002, Roma 2003, Marrakech 2004, París 2005, Hanói 2007, Accra 2008, Estambul 2010 y Busan 2011), donde el fomento de la GpR ha sido siempre un elemento clave.

Desde 2011, es la Asociación Mundial para una Eficaz Cooperación al Desarrollo -GPEDC-, por sus siglas en inglés, quien da seguimiento a los indicadores de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, buscando la racionalización y una mayor eficacia de la cooperación al desarrollo.

Entre los consensos alcanzados, uno de los que más éxito ha tenido es la orientación a resultados: Los recursos de los cooperantes, como los de los países socios, deben centrarse en la consecución de resultados concretos y medibles, con un impacto real y mensurable en el desarrollo.

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

En Guatemala, se han revisado tres estudios para orientar el proceso de definición de la planificación estratégica sectorial, con enfoque GpR, los cuales han proporcionado insumos sobre la situación actual de la planificación sectorial y la gestión por resultados en

América Latina y en Guatemala, así como sobre la calidad de la definición y estandarización de los productos y su vinculación a la red de causalidad en el país. Estos estudios son:

- a)** Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe (datos de 2009 y 2013)³⁶. Patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo.
- b)** Valoración de la planificación y presupuesto de 7 resultados estratégicos de Guatemala, 2014. Elaborado en el marco de la asistencia técnica de la Unión Europea a través del proyecto «Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala» (AGEP).
- c)** Análisis de los planes nacionales y sectoriales de cinco países de América Latina. Elaborado en el marco de la asistencia técnica de la Unión Europea a través del proyecto «Instrumento de Apoyo a la Administración Pública» (IAAP).

El primer documento compara la GpR en 24 países y sitúa a Guatemala en el grupo de nivel medio. Recomendaba que institucionalice un sistema de planificación sectorial y operativa, implemente un sistema de seguimiento y evaluación que realmente la gestión, planificación y evaluación. Por aparte, continuar con los avances en la implementación del presupuesto por resultados.

En 2014, la valoración de la aplicación de la GpR en los resultados estratégicos vigentes del país, evidenció que la calidad de la aplicación de los pasos previstos en la guía empeoraba con el avance del proceso: la calidad era alta en la definición de resultados estratégicos y la identificación de modelos conceptuales, pero entre regular y baja la elaboración de los elementos del modelo explicativo.

Prácticamente no se traducían las causas a resultados, de modo que no se contaba con indicadores para su medición. Los indicadores de producto se limitaban al desempeño. El problema más importante era la falta de definición clara del producto y la acción.

El tercer trabajo compara planes vigentes de Bolivia, Colombia, Guatemala, Perú y República Dominicana, denominados sectoriales o que incluyen más de una institución. Guatemala queda situada en un buen lugar en casi todos los parámetros valorados, con excepción de la medición de la eficacia de los productos, ya que no se encontró en ningún plan³⁷.

³⁶ Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. J. Kaufmann, M. Sanginés, M. García Moreno. BID. 2015. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos>

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

Elementos emergentes a tener en cuenta al planificar³⁸

En la actualidad, se reconoce la gravedad del **cambio climático** para las sociedades humanas y para el planeta, calificándolo como un fenómeno que «Impone límites, obliga a reorientar el paradigma productivo y los patrones de consumo, coloca la solidaridad intergeneracional en el centro de la agenda de igualdad e, incluso, cuestiona nuestra relación con el mundo».

También se reconoce la importancia del factor humano en su génesis, lo que significa que las transformaciones económicas, políticas y sociales deben incorporar el enfoque ambiental y buscar la reducción de la huella ecológica que generan.

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

Es bien conocido el problema de la **violencia** en los países latinoamericanos, que está asociada a factores como las secuelas de conflictos civiles, el narcotráfico, los procesos de deportaciones, la violencia intrafamiliar, la estigmatización de la juventud, la intolerancia a las diferencias de todo tipo.

Las investigaciones realizadas muestran que, si bien la pobreza es un factor agravante de la violencia, lo es mucho más la desigualdad y la polarización económico social, especialmente entre los jóvenes. «La violencia amenaza el presente y el futuro de las personas, en especial las y los jóvenes, coartando sus opciones, desintegrando el tejido social y debilitando la democracia».

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

³⁸ Para escribir este apartado se ha consultado Jorge Leyva (nota a pie 1) y CEPAL. Hacia una agenda regional de desarrollo inclusivo. Bases y propuesta inicial. (LC/MDS.2/2), Santiago, 2018. Disponible en: <https://www.google.com/search?q=hacia+una+agenda+regional+de+desarrollo+social+inclusivo+bases+y+propuesta+inicial>

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

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

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

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

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

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

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

Los **aspectos técnicos ineludibles** en la planificación por resultados engloban a) la investigación de modelos conceptuales, a ser posible internacionalmente validados, que

expliquen las causas de los problemas de desarrollo; b) estudios prospectivos que fortalezcan los escenarios de medio y largo plazo; c) investigación de la evidencia de las relaciones causales y de la eficacia de los productos, especialmente en el país, países similares o territorios específicos; d) estandarización y costeo de los productos eficaces; e) vinculación clara con los presupuestos y marcos presupuestarios de mediano plazo; f) buenos indicadores y un sistema gerencial de seguimiento; g) evaluaciones de proceso, entrega de productos e impacto; h) mecanismos explícitos de rendición de cuentas; i) sistemas de seguimiento y evaluación potentes e j) incentivos al logro de resultados³⁹.

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

Si los modelos conceptuales no tienen una base científica sólida, o cuando en su elaboración solo ha participado una institución (como sucede en muchas ocasiones), el riesgo de olvidar factores causales de relevancia es muy elevado. Es frecuente ver planes del sector salud que no incluyen a los institutos de seguridad social o a las instancias responsables del agua potable y el saneamiento; o planes de innovación tecnológica sin instituciones con competencias importantes para los sectores productivos.

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

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

3.2 Articulación con lo territorial

Definir la magnitud⁴⁰ de un problema permite territorializar las intervenciones, de tal forma que es posible precisar la ubicación geográfica. Para llegar a este nivel de precisión se requiere de líneas de base o métricas como bancos de generación de información.

³⁹ Los incentivos no son obligatoriamente pecuniarios. El reconocimiento del trabajo bien hecho o la rendición pública de cuentas son mecanismos muy eficaces para la incentivación de los profesionales

⁴⁰ La magnitud es la cantidad de causa presente en el contexto en que se va a planificar. Se mide en función de la frecuencia (número de veces que se presenta la causa) o la cantidad de causa presente.

Por ello, se presenta la propuesta para establecer si los planes sectoriales abordan temas de desarrollo a nivel macro y contienen a las políticas públicas; asimismo, cómo transitarán de lo estratégico hasta lo territorial.

La magnitud de las brechas entre territorios y grupos de población del país es sumamente útil, porque proporciona información comparativa con relación a la media nacional, lo que ayuda a definir a dónde deben llevarse prioritariamente los productos.

En consecuencia, es importante disponer desde este momento de información, no solo nacional, ni siquiera municipal sino, en lo posible, a nivel de comunidades y barrios, de modo que, en el momento de entregar los productos, se tenga un alto nivel de seguridad de que se trata de la población que cumple los criterios para recibirla.

Lo que indica que existe una conexión entre la magnitud y población⁴¹, debido a que son ellos quienes sufren o padecen los impactos de los problemas.

Como los problemas de desarrollo y sus causas los presentan poblaciones con características internas y externas específicas, es importante determinar con precisión en qué población se va enfocar la institucionalidad pública, de modo que su quehacer sea efectivo.

Ahora, las Mesas técnicas o temáticas son quienes definen la población a atender y que está sujeta al problema, porque ellos definen las áreas donde se van a desarrollar programas de implementación de resultados estratégicos.

La vinculación de los documentos PES con los consejos de desarrollo y los gobiernos locales es a través de la unidad técnica departamental y el equipo técnico municipal, donde analizan y adoptan los modelos lógicos y los contextualizan con relación a las prioridades departamentales y municipales; lo municipal será relacionado también con el cumplimiento de las competencias propias y delegadas.

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

⁴¹ Se denomina población al conjunto de individuos, colectivos, aspectos del medio socio – económico o del ambiente, identificados por sus características internas y externas. Esta definición se empleará para identificar las poblaciones que presentan un problema o factor causal, que son también aquellas en las que se espera que se den los resultados esperados.

3.3 Marco programático de país

Los procesos de desarrollo generalmente deben fundamentarse en la planificación, la cual consiste en la formulación de programas, proyectos e intervenciones que permitan cambiar de una situación determinada a una situación deseada.

El marco de programas y proyectos representa una referencia general que contiene una serie de orientaciones o directrices generales de abordaje de un determinado tema o temas, que se interrelacionan para obtener resultados de mediano y largo plazo.

Las orientaciones o directrices que emanan de un «marco» se diseñan para que las políticas, los planes, la programación de intervenciones, la definición de productos y subproductos y asignación de recursos, se sustenten en una visión integral que defina los períodos en los cuales se deben obtener resultados institucionales y nacionales, pero con un sentido integrado.

En cuanto al concepto de programático, se considera como un proceso continuo de previsión de recursos y servicios necesarios para conseguir objetivos determinados ante situaciones de falencias, según un orden establecido de prioridades.

Lo anterior permite elegir metas y resultados que resuelvan una problemática identificada, en diferentes áreas geográficas, en grupos sociales con brechas de desarrollo diferenciadas, por ejemplo, niños y mujeres, comunidades lingüísticas y étnicas, etc.

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

Dentro de este contexto, el Marco Programático de País⁴² (MPP) se constituirá en un instrumento que servirá a la SEGEPLAN como insumo para orientar la formulación de ciertas normativas o lineamientos que permitan hacer eficiente la gestión pública.

De manera específica, el MPP delineará intervenciones con carácter de institucionales, pero integrales, a las cuales se les denominará líneas programáticas. Dichas líneas programáticas deben surgir de un análisis de modelos lógicos y de situaciones de país, el cual, dependiendo de la temática que se esté abordando y la información estadística disponible, identificará brechas de desarrollo existentes, a nivel de los grupos poblacionales con mayores brechas de desigualdad.

⁴² Marco Programático de País -Dirección de Análisis Estratégico del Desarrollo- SEGEPLAN 2020. Documento preliminar sin aprobación.

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

Como ya se ha señalado, las intervenciones deben tener congruencia con las Prioridades Nacionales de Desarrollo emanadas del proceso de integración del Plan Nacional de Desarrollo K' atún: Nuestra Guatemala 2032 y la Agenda de Objetivos de Desarrollo Nacionales y de territorio, con especial interés en la población más vulnerable.

De esa manera, el MPP contribuirá a potenciar la implementación del Sistema Nacional de Planificación, al constituirse en un instrumento intermedio entre la planificación estratégica y la planificación operativa, para lo cual retomará la visión de desarrollo a largo plazo contenida en las PND y sus Metas Estratégicas del Desarrollo.

En virtud de lo expuesto anteriormente, el MPP tendrá como margen temporal al año 2032, y deberá ser revisado, ajustado y actualizado cada tres años, por lo que el mismo debe contar con ciertas características para su evaluación y seguimiento.

Para SEGEPLAN, el concepto de programático no difiere sustancialmente de la acepción de programa o programación de las instituciones financieras, ya que les corresponde orientar la planificación y la programación anual y multianual de todas las instituciones públicas.

Sin embargo, se separa de dicho concepto desde el momento en que la Secretaría, como ente rector de la planificación del Estado de Guatemala, tiene el reto de conducir el desarrollo nacional por medio de la articulación de las Prioridades Nacionales y el marco jurídico político, con las políticas públicas transversales, intersectoriales, sectoriales e institucionales, los planes, la programación anual y multianual, la orientación del presupuesto anual y a la cooperación internacional; es decir, el valor agregado a la programación es aportar la visión de largo plazo.

De esa cuenta, el marco programático para Guatemala representa un instrumento estratégico de largo plazo que se constituye en el puente entre el Plan Nacional de Desarrollo, las Prioridades Nacionales de Desarrollo y la parte operativa de las políticas públicas, planes, programación y presupuesto de cada institución y, en general, de las intervenciones que el Estado realiza.

En general, se puede explicar que el MPP representa la guía que contiene los criterios técnicos y políticos que orientan y definen desde el largo plazo la programación multianual y anual institucional y nacional, de todas las instituciones públicas.

3.4 Plan Nacional de Inversiones –PNI-

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

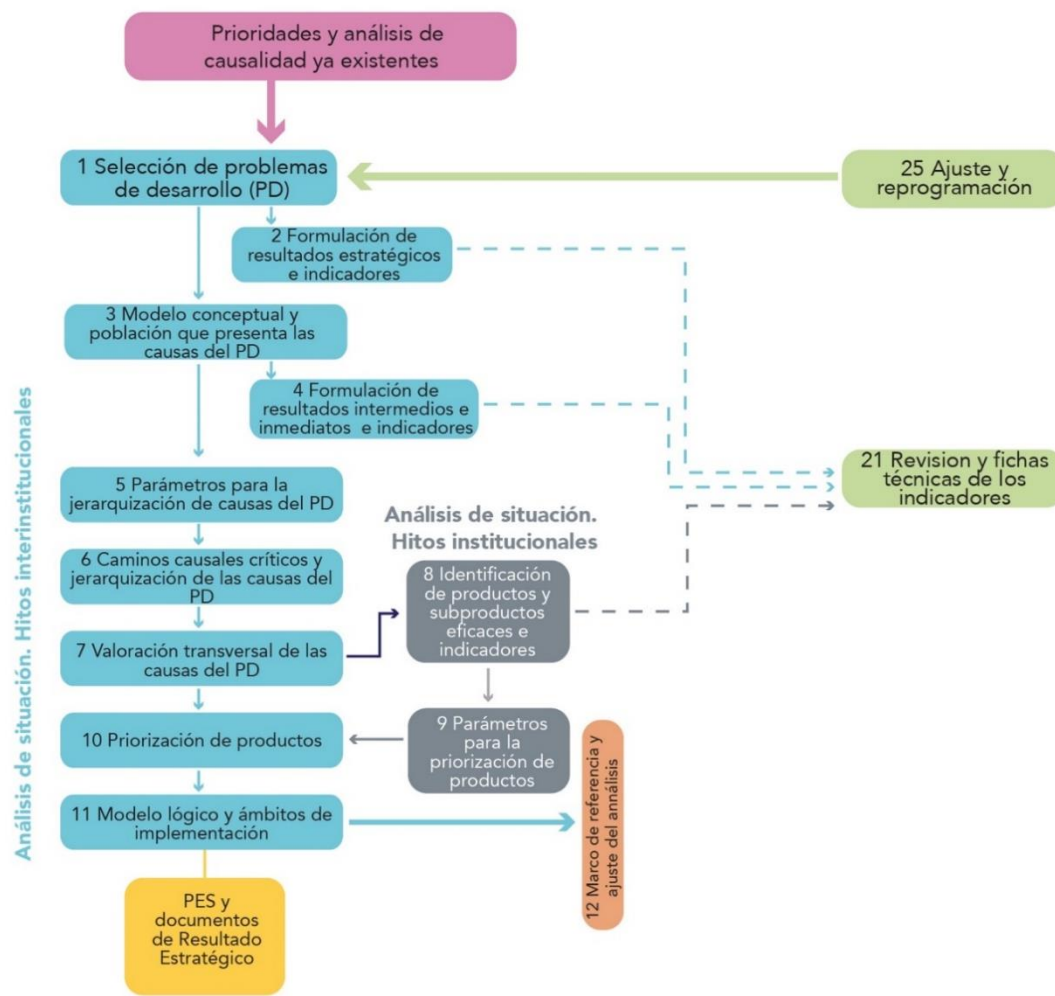
El plan describe la estrategia de gasto público, contempla un horizonte multianual y contiene un análisis del entorno macroeconómico, los lineamientos básicos de la política económica y social del gobierno, la programación financiera de mediano plazo que incorpora los costos financieros futuros del programa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

Anexos

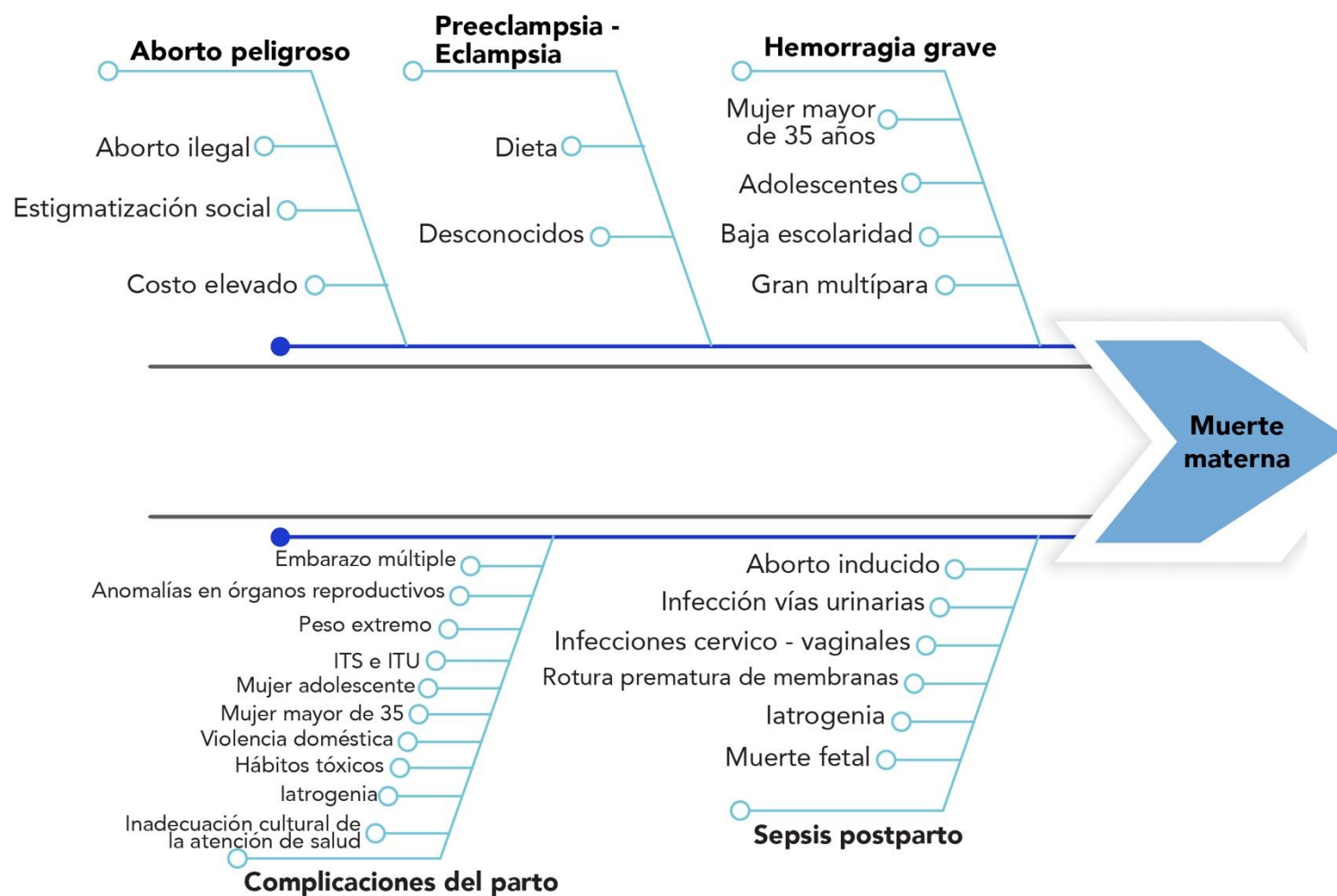
Anexo 1. Cronograma ilustrativo de elaboración del PES y un programa de implementación de resultado estratégico

	No.	Pasos para elaboración del PES	Tiempo de cumplimiento en meses																							
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Análisis de situación	1	Selección de problemas de desarrollo																								
	2	Formulación de resultados estratégicos e indicadores																								
	3	Modelo conceptual y población que representa las causas del Problema de Desarrollo -PD																								
	4	Formulación de resultados intermedios, inmediatos e indicadores																								
	5	Parámetros para la jerarquización de causas del PD																								
	6	Caminos causales críticos y jerarquización de las causas del PD																								
	7	Valoración transversal de las causas del PD																								
	8	Identificación de productos, subproductos eficaces e indicadores																								
	9	Parámetros para la priorización de productos																								
	10	Priorización de productos																								
	11	Modelo lógico y ámbitos de implementación																								
Diseño de la implementación	12	Marco de referencia y ajuste del análisis																								
	13	Priorización de territorios y poblaciones																								
	14	Estructura central y territorial																								
	15	Priorización de proyectos																								
	16	Condiciones y actores																								
	17	Consultas, arreglos y alianzas																								
	18	Escenarios																								
	19	Presupuesto																								
Seguimiento, evaluación, innovación y	20	Funciones institucionales de seguimiento y evaluación																								
	21	Revisión y fichas técnicas de los indicadores																								
	22	Reportes gerenciales y agenda de seguimiento																								
	23	Evaluación																								
	24	Gestión del conocimiento e innovación																								
	25	Ajuste y reprogramación																								

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



Anexo 3. Ejemplo de modelo conceptual de mortalidad materna



Anexo 4. Problemas y sus causas con población y ubicación

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

Nota. Elaborado SEGEPLAN 2020

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

Fenómeno	Magnitud a nivel Internacional	Magnitud a nivel nacional de Guatemala	Magnitud en un territorio o grupo de población
Coeficiente de Gini		0.53 (Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida 2014)	0.61 Departamento de San Marcos (Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida 2014)
Tasa de terminación en educación primaria	95 (Estado de la educación, Unesco 2017, valor para países con ingresos medio altos como Guatemala según la clasificación del Banco Mundial – BM- 2017)	71 (Estado de la Educación, Unesco 2017) 86.6 (Compendio Estadístico de Mineduc 2013)	93.7 Departamento de Guatemala 81.3 Departamento de Chiquimula (Compendio Estadístico de Mineduc 2013)
Prevalencia de desnutrición infantil (% de niños y niñas menores de 5 años con retraso en la talla para su edad)	10.7 (En el mundo. Banco Mundial 2015)	46.5 (2014-2015. ESMI 2015)	58 grupo indígena 70 departamento de Totonicapán (2014-2015. ESMI 2015)

Nota: Elaboración SEGEPLAN.

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

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

Anexo 7. Diferencias en la fuerza explicativa de algunas causas

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

Anexo 8. Procesamiento de las puntuaciones de las causas

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



Tres ejemplos de escala de valoración

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

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

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

El MINSAL mostró que en el año 2014 habían muerto 1162 menores de 5 años, de los cuales 329 (el 28%) murieron por haber nacido prematuros. Esta era la primera causa de mortalidad en la niñez, seguida por las anomalías congénitas, sobre las que hay poca capacidad de abordaje en las condiciones del país.

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

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

1. Mortalidad materna
2. Años de escolaridad de la población mayor de 25 años
3. Pobreza extrema
4. Bajo Índice de Desarrollo Humano
5. Alto Índice de Desigualdad de Género
6. Alto Índice de Pobreza Multidimensional
7. Baja proporción de mujeres de la población en edad de trabajar (PET) entre la población económicamente activa (PEA)
8. Baja proporción de jóvenes (19 a 25 años) en la PEA
9. Desempleo juvenil

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

Como consecuencia de este análisis, el Gabinete de Gestión Social acordó diseñar e implementar una estrategia específica de reducción del embarazo en niñas y adolescentes que se puso en marcha en 2017⁴³.

⁴³ Disponible en:

https://elsalvador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/EstrategPrevEmbarazos_2017.pdf

Anexo 10. Cálculo del factor de jerarquización de las causas

Problema	Causa Directa	Mag.	Evid,	F. Exp.	Causa Última	Mag.	Evid,	F. Exp.	Factor de Jerarquización
1. El aporte del sector agropecuario y forestal a la economía nacional es bajo en relación a los recursos naturales y la fuerza de trabajo que emplea	1.1 El modelo de producción agropecuario es altamente extensivo, basado en aumentar producción mediante aumento de áreas productivas	5	3	4	1.1.1.1 Los precios por los productos agrícolas que reciben los productores son bajos en relación a los costos	3	3	3	315
					1.1.1.2 Los productores no tienen acceso a financiamiento de mediano plazo	3	3	2	255
					1.1.2 Los Productores tienen insuficiente capacidad de información sobre opciones de intensificación de la producción y tendencia de precios	4	3	3	420
					1.1.3 Hay un alto grado de uso inadecuado del suelo	5	3	3	525
	1.2 Los productos agropecuarios nacionales son en un alto porcentaje materia prima con poca agregación de valor	5	3	4	1.2.1.1 Los acuerdos comerciales liberan demasiado pronto de aranceles la importación de productos alimenticios procesados	4	3	2	340
					1.2.1.2 El país está poco industrializado, especialmente en el sector agroindustrial (causa última de la causa indirecta 1.2.1)	5	3	2	425
					1.2.1.2 El país está poco industrializado, especialmente en el sector agroindustrial (causa última de la causa indirecta 1.2.2)	4	3	3	420
					El 1.2.2.1 El encadenamiento de los procesos productivos es bajo	4	3	2	340
					1.2.3 La dotación y el acceso de los pequeños productores a activos (tierra fértil, financiamiento, tecnología y conocimiento) es insuficiente	3	3	1	195
					+ } =845				

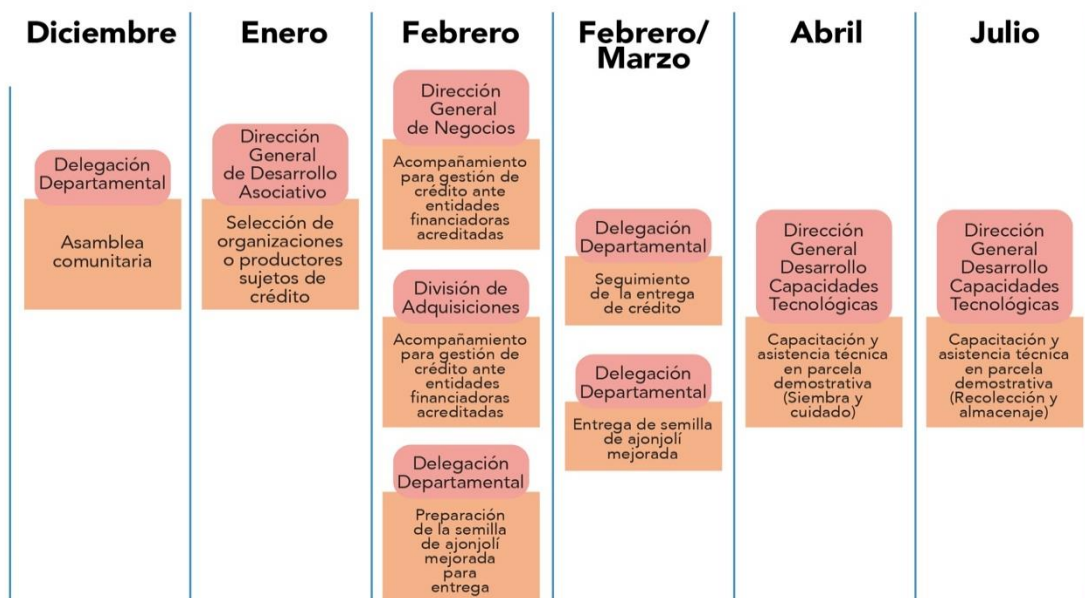
Anexo 11. Resumen de la jerarquización de las causas

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

Anexo 12. Ejemplos de productos otros países



Cupo para primer año de primaria

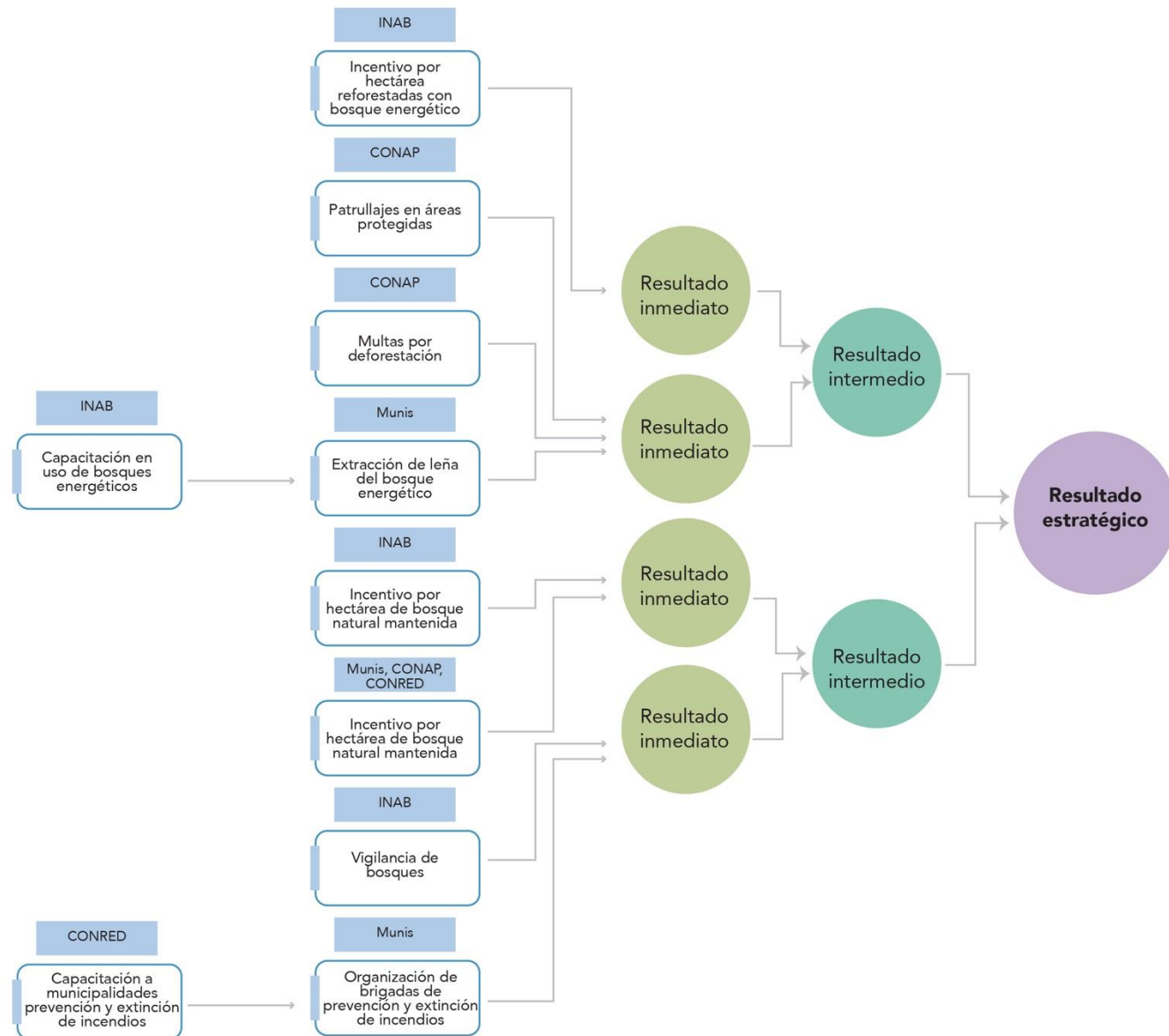


Producto de Nicaragua: Crédito, asistencia técnica y acompañamiento a productores organizados para la producción de ajonjolí de exportación. MEFCCA

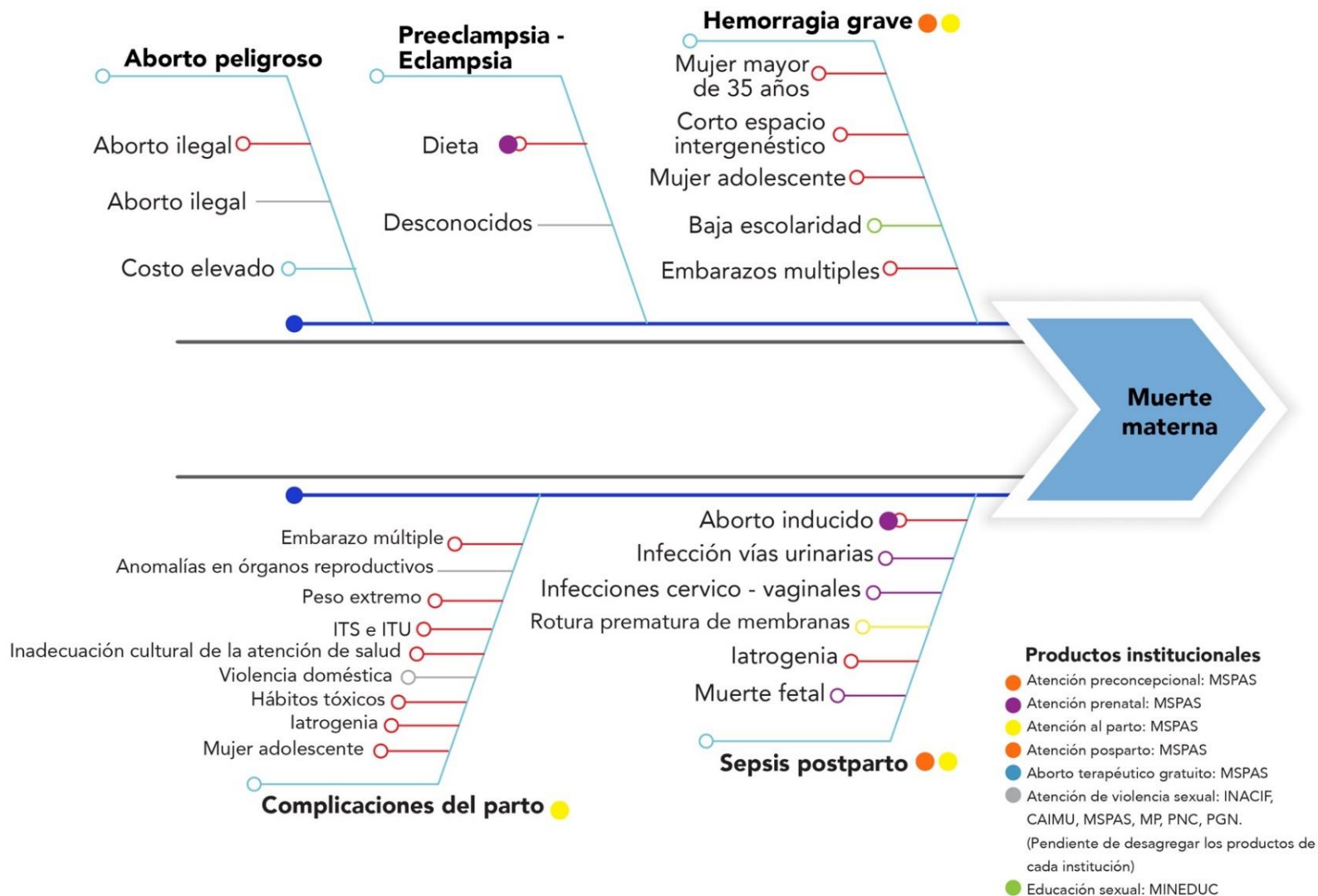
Anexo 13. Información para la priorización de los productos

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

Anexo 14. Ejemplo de modelo lógico, aplicado al resultado sobre cobertura forestal



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



Anexo 16. Elementos de control del presente documento

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

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

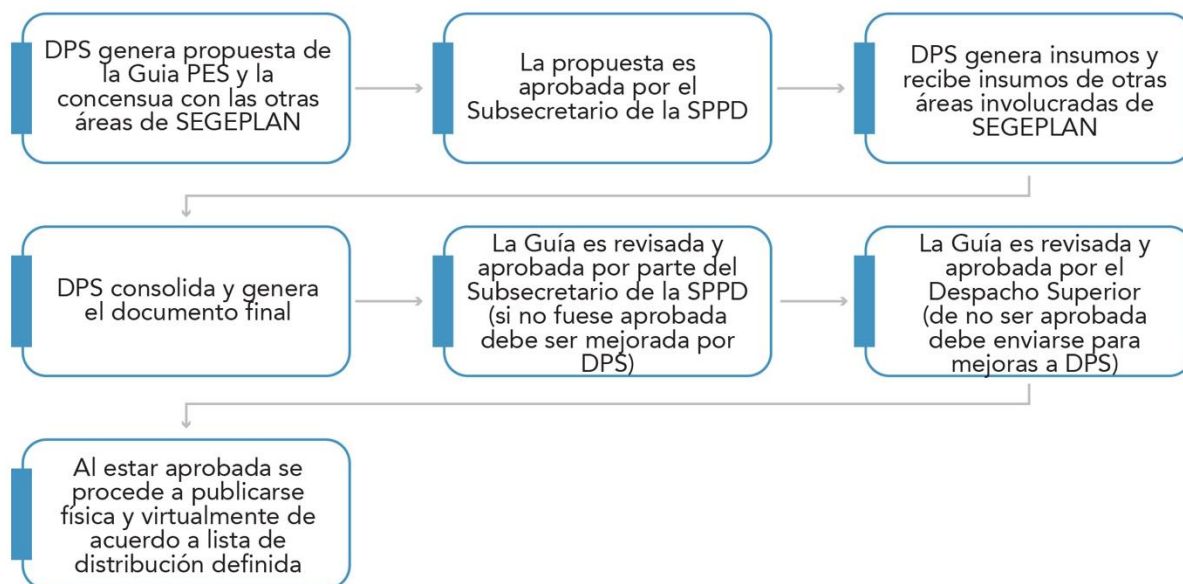
Cada versión obsoleta debe ser enviada con su respectivo informe de control de cambios a la biblioteca de documentos de SEGEPLAN.

Anexo 17. Revisión y actualización de la guía PES

La guía debe tener una revisión y actualización cuando las autoridades lo consideren oportuno o bien, cuando las circunstancias lo ameriten. Se plantea como puntos orientativos: las líneas estratégicas que contengan nuevas Políticas Públicas, la Política General de Gobierno vigente y otros instrumentos de planificación complementarios, como los denomina el Sistema Nacional de Planificación.

La Dirección de Planificación Sectorial –DPS-, en coordinación con otras direcciones a lo interno de SEGEPLAN, será quien coordinará las modificaciones a la guía y, de ser necesario, elaborará una ruta de trabajo para la actualización y siguiendo los estándares que se abordan en la figura siguiente.

Procedimiento para la actualización de la Guía PES.



Fuente: SEGEPLAN, 2020.



GUATEMALA



UNIÓN EUROPEA

PROGRAMA IAAP

Instrumento de Apoyo a la
Administración Pública en Guatemala

SEGEPLAN



www.segeplan.gob.gt