



Universidad de San Carlos de Guatemala

Facultad de Ingeniería

Escuela de Estudios de Postgrado

Maestría en Gestión de la Planificación para el Desarrollo

**PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA PARA QUE EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE
SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL FORTALEZCA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE
DE GESTIÓN POR RESULTADOS**

Lcda. Nancy Carolina Colindres Rios

Asesorado por la M.A. Lcda. María Angélica Morales Enamorado

Guatemala, febrero de 2023

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE INGENIERÍA

**PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA PARA QUE EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE
SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL FORTALEZCA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE
DE GESTIÓN POR RESULTADOS**

TRABAJO DE GRADUACIÓN

PRESENTADO A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE INGENIERÍA
POR

LCDA. NANCY CAROLINA COLINDRES RIOS
ASESORADO POR LA M.A. LCDA. MARÍA ANGÉLICA MORALES
ENAMORADO

AL CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE
MAESTRA EN GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO

GUATEMALA, FEBRERO DE 2023

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE INGENIERÍA



NÓMINA DE JUNTA DIRECTIVA

| | |
|------------|---------------------------------------|
| DECANA | Inga. Aurelia Anabela Cordova Estrada |
| VOCAL I | Ing. José Francisco Gómez Rivera |
| VOCAL II | Ing. Mario Renato Escobedo Martínez |
| VOCAL III | Ing. José Milton de León Bran |
| VOCAL IV | Br. Christian Moisés de la Cruz Leal |
| VOCAL V | Br. Kevin Armando Cruz Lorente |
| SECRETARIO | Ing. Hugo Humberto Rivera Pérez |

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN DE DEFENSA DE TESIS

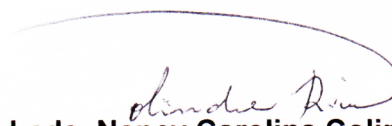
| | |
|------------|---|
| DECANA | Inga. Aurelia Anabela Cordova Estrada |
| DIRECTOR | Mtro. Ing. Edgar Darío Álvarez Cotí |
| EXAMINADOR | Mtro. Ing. Juan Carlos Fuentes Montepeque |
| EXAMINADOR | Mtro. Lic. Luis Alberto Santos Quiñónez |
| SECRETARIO | Mtro. Ing. Hugo Humberto Rivera Pérez |

HONORABLE TRIBUNAL EXAMINADOR

En cumplimiento con los preceptos que establece la ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presento a su consideración mi trabajo de graduación titulado:

**PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA PARA QUE EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE
SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL FORTALEZCA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE
DE GESTIÓN POR RESULTADOS**

Tema que me fuera asignado por la Dirección de la Escuela de Estudios de Postgrado, con fecha 31 de enero de 2022.


Lcda. Nancy Carolina Colindres Rios

LNG.DECANATO.OI.151.2023

La Decana de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, luego de conocer la aprobación por parte del Director de la Escuela de Estudios de Posgrado, al Trabajo de Graduación titulado: **PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA PARA QUE EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL FORTALEZCA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE GESTIÓN POR RESULTADOS**, presentado por: **Lcda. Nancy Carolina Colindres Rios**, que pertenece al programa de Maestría en artes en Gestión de la planificación para el desarrollo después de haber culminado las revisiones previas bajo la responsabilidad de las instancias correspondientes, autoriza la impresión del mismo.

IMPRÍMASE:


Inga. Aurelia Anabela Cordova Estrada
Decana



Guatemala, febrero de 2023

AACE/gaoc



Guatemala, febrero de 2023

LNG.EEP.OI.151.2023

En mi calidad de Director de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, luego de conocer el dictamen del asesor, verificar la aprobación del Coordinador de Maestría y la aprobación del Área de Lingüística al trabajo de graduación titulado:

“PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA PARA QUE EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL FORTALEZCA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE GESTIÓN POR RESULTADOS”

presentado por **Lcda. Nancy Carolina Colindres Rios** correspondiente al programa de **Maestría en artes en Gestión de la planificación para el desarrollo**; apruebo y autorizo el mismo.

Atentamente,

“Id y Enseñad a Todos”



Mtro. Ing. Edgar Darío Álvarez Cotí
Director

Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ingeniería



Guatemala, 18 de julio de 2022.

M.Sc. Edgar Darío Álvarez Cotí
Director
Escuela de Estudios de Postgrado
Presente

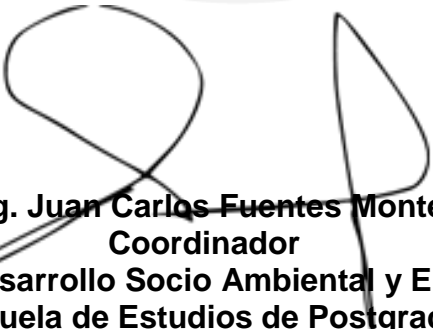
M.Sc. Ingeniero Álvarez Cotí:

Por este medio informo que he revisado y aprobado el **INFORME FINAL** del trabajo de graduación titulado: **“PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA PARA QUE EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL FORTALEZCA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE GESTIÓN POR RESULTADOS”** de la estudiante **Nancy Carolina Colindres Rios** quien se identifica con número de carné **202090947** del programa de **Maestría en Gestión de la Planificación para el Desarrollo**.

Con base en la evaluación realizada hago constar que he evaluado la calidad, validez, pertinencia y coherencia de los resultados obtenidos en el trabajo presentado y según lo establecido en el **Normativo de Tesis y Trabajos de Graduación aprobado por Junta Directiva de la Facultad de Ingeniería Punto Sexto inciso 6.10 del Acta 04-2014 de sesión celebrada el 04 de febrero de 2014**. Por lo cual el trabajo evaluado cuenta con mi aprobación.

Agradeciendo su atención y deseándole éxitos en sus actividades profesionales me suscribo.

Atentamente,


M.Sc. Ing. Juan Carlos Fuentes Montepeque
Coordinador
Área de Desarrollo Socio Ambiental y Energético
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ingeniería USAC



Guatemala, 21 mayo 2022.

Ingeniero M.Sc.
Edgar Álvarez Cotí
Director
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ingeniería USAC
Ciudad Universitaria, Zona 12

Distinguido Ingeniero Álvarez:

Atentamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que como asesor de trabajo de graduación de la estudiante Nancy Carolina Colindres Rios, Carné número 202090947, cuyo título es **"PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA PARA QUE EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL FORTALEZCA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE GESTIÓN POR RESULTADOS"**, para optar al grado académico de Maestra en Gestión de la Planificación para el Desarrollo, he procedido a la revisión de este.

En tal sentido, en calidad de asesor doy mi anuencia y aprobación para que la estudiante Colindres Rios, continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de usted.

Atentamente,



Licda. María Angélica Morales Enamorado
M.Sc. En Administración de Recursos Humanos
Asesora

ACTO QUE DEDICO A:

| | |
|---------------------|---|
| Dios | A quien le debo absolutamente todo, que me ha llenado de bendiciones y que ahora me permite alcanzar una meta más en mi vida. |
| Mis padres | Ignacio Colindres e Irma Rios, por haberme traído al mundo y guiado a través de él, mi eterno agradecimiento por su apoyo para hacer realidad este sueño. |
| Mi esposo | Otto Reyes, por su amor, comprensión y apoyo brindado en todo momento. |
| Mis hijos | Angel y Adriana Reyes, por su amor incondicional y ser mi orgullo desde antes de nacer, los amo con toda mi alma. |
| Mis hermanos | Yesenia, Patricia, Carlos, Luis y Rocío Colindres, por su apoyo y compañía durante mi vida, que Dios les llene de bendiciones. |
| Mis amigos | Evelyn Martínez, Gloria Mangandi, Erla Santa Cruz, Aníbal Echeverría, Liseth Ramos, Edna de León, por su amistad y compañía. |

AGRADECIMIENTOS A:

| | |
|---|--|
| Universidad de San Carlos de Guatemala | Por ser la <i>alma mater</i> que me permitió nutrirme de conocimientos. |
| Facultad de Ingeniería | Por proporcionarme los conocimientos que me han permitido realizar este trabajo de graduación. |
| SEGEPLAN | Por ser una escuela de aprendizaje que me permitió culminar esta maestría para contribuir al desarrollo de nuestro país. |
| Amigos de la Dirección Financiera y Administrativa | Por tantos momentos de alegría, compañerismo y apoyo en todo, que Dios les siga bendiciendo. |
| Mi asesor | M.A. Lcda. Angélica Morales, por haberme guiado durante el trabajo de graduación y por su apoyo incondicional. |
| Familia y amigos en general | Por acompañarme durante esta trayectoria. |

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|-------|
| ÍNDICE DE ILUSTRACIONES | V |
| LISTA DE SÍMBOLOS | VII |
| GLOSARIO | IX |
| RESUMEN | XV |
| PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA | XVII |
| OBJETIVOS | XXV |
| RESUMEN DEL MARCO METODOLÓGICO | XXVII |
| INTRODUCCIÓN | XXXI |
| | |
| 1. MARCO REFERENCIAL | 1 |
| 1.1. Estudios previos | 1 |
| 1.2. Antecedentes | 2 |
| | |
| 2. MARCO TEÓRICO | 5 |
| 2.1. Marco normativo | 5 |
| 2.1.1. Constitución Política de la República de Guatemala | 5 |
| 2.1.2. Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento | 7 |
| 2.1.3. Plan Nacional de Desarrollo | 8 |
| 2.1.4. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) | 10 |
| 2.1.5. Política general de gobierno 2020-2024 (PGG | |
| 2020-2024) | 11 |
| 2.2. Gestión por Resultados | 12 |
| 2.2.1. Antecedentes | 13 |
| 2.2.2. Etapas | 16 |
| 2.2.3. Plan operativo anual y multianual | 26 |

| | | |
|--------|---|----|
| 2.3. | Indicadores | 28 |
| 2.3.1. | Definición y clasificación..... | 28 |
| 2.4. | Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social | 29 |
| 2.4.1. | Estructura interna | 29 |
| 2.4.2. | Plan estratégico institucional | 30 |
| 2.4.3. | Presupuesto..... | 31 |
| 2.4.4. | Principales resultados obtenidos desde la implementación de la Gestión por Resultados..... | 33 |
| 2.4.5. | Contribución del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social a la sociedad, valor público e impacto social..... | 34 |
| 3. | DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN | 37 |
| 3.1. | Características del estudio | 37 |
| 3.1.1. | Diseño..... | 37 |
| 3.1.2. | Enfoque..... | 38 |
| 3.1.3. | Alcance | 38 |
| 3.1.4. | Unidad de análisis | 39 |
| 3.2. | Variables | 39 |
| 3.3. | Fases del diseño de investigación..... | 41 |
| 3.3.1. | Fase 1: exploración bibliográfica | 41 |
| 3.3.2. | Fase 2: gestión o recolección de la información | 41 |
| 3.3.3. | Fase 3: análisis de información | 42 |
| 3.3.4. | Fase 4: interpretación de información | 42 |
| 3.3.5. | Fase 5: elaboración de propuesta de solución | 42 |
| 3.4. | Técnicas de análisis de información..... | 42 |
| 3.4.1. | Variable Objetivos de Desarrollo Sostenible | 43 |
| 3.4.2. | Variable marco normativo..... | 43 |
| 3.4.3. | Variable plan-presupuesto..... | 44 |

| | | |
|------|---|----|
| 4. | PRESENTACIÓN DE RESULTADOS | 45 |
| 4.1. | Análisis de las áreas en estudio | 45 |
| 4.2. | Objetivos de Desarrollo Sostenible..... | 46 |
| 4.3. | Marco normativo | 50 |
| 4.4. | Variable plan-presupuesto..... | 52 |
| 4.5. | Propuesta de estrategia por medio de un plan de trabajo | 55 |
| 5. | DISCUSIÓN DE RESULTADOS | 61 |
| 5.1. | ¿La planificación en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social responde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030? | 61 |
| 5.2. | ¿Conoce el personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica, el Plan Estratégico Institucional y las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030? | 64 |
| 5.3. | ¿Existe una adecuada vinculación entre la planificación y el presupuesto en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030? | 65 |
| 5.4. | ¿Cuáles son las acciones que se deben establecer para fortalecer la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el marco del Sistema Nacional de Planificación que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030? | 67 |

| | |
|-----------------------|----|
| CONCLUSIONES | 69 |
| RECOMENDACIONES | 71 |
| REFERENCIAS | 73 |
| APÉNDICES | 77 |

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

FIGURAS

| | |
|--|----|
| 1. Árbol del problema | XX |
| 2. Etapas para implementar la Gestión por Resultados | 16 |
| 3. Etapa de análisis o diagnóstico | 18 |
| 4. Etapa de diseño | 21 |
| 5. Evolución y comportamiento del presupuesto del MSPAS del 2010 al 2021 (en millones de quetzales) | 33 |
| 6. Antigüedad del personal objeto del estudio, en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social | 45 |
| 7. Las metas institucionales son congruentes con las metas establecidas en la Política General de Gobierno a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social | 49 |
| 8. Conoce el personal del Departamento Financiero y la Unidad de Planificación Estratégica el Plan Estratégico Institucional | 50 |
| 9. El Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social da respuesta y contribuye para mejorar las condiciones de salud de la población | 51 |
| 10. Se encuentra vinculada la planificación al presupuesto | 54 |
| 11. El Plan Operativo Anual y Multianual del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se encuentran vinculados al Plan Estratégico Institucional | 55 |

TABLAS

| | | |
|-------|---|----|
| I. | Comparación sobre el avance en la implementación de la Gestión por Resultados en el Desarrollo (2007-2013)..... | 14 |
| II. | Presupuesto de egresos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social asignado para el año 2022 | 32 |
| III. | Mortalidad infantil, neonatal y postneonatal 2013-2020..... | 34 |
| IV. | Variable Objetivos de Desarrollo Sostenible | 39 |
| V. | Variable marco normativo..... | 40 |
| VI. | Variable plan-presupuesto..... | 41 |
| VII. | Vinculación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la planificación en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social | 46 |
| VIII. | Resultados del avance de las metas establecidas en la PGG 2020-2024 a cargo del MSPAS al año 2021 | 47 |
| IX. | Conoce las metas establecidas en la Política General de Gobierno, cuyo responsable es el MSPAS | 48 |
| X. | Presupuesto de egresos por entidad, aprobado mediante el Decreto 16-2021 Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022 | 52 |
| XI. | Evolución del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del año 2010 al 2021 (en millones de quetzales) | 53 |
| XII. | Listado de actividades | 58 |
| XIII. | Recursos necesarios | 60 |

LISTA DE SÍMBOLOS

| Símbolo | Significado |
|----------|----------------------------------|
| n | Cantidad de personas a encuestar |
| e | Error de estimación |
| Z | Nivel de confianza |
| % | Porcentaje |
| p | Proporción de éxito |
| q | Proporción de fracaso |
| Q | Quetzales |
| N | Tamaño de la población |

GLOSARIO

| | |
|-------------------------------|---|
| Cadena de resultados | Es un instrumento que ayuda a identificar la lógica de las relaciones de causalidad de las políticas, las estrategias y los programas. |
| Centros de costo | Son los centros de atención y unidades administrativas de producción. |
| CONADUR | Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. |
| ENSMI | Encuesta nacional de salud materno infantil. |
| Gestión por resultados | Es un enfoque de la administración pública que orienta sus esfuerzos a dirigir todos los recursos humanos, financieros y tecnológicos, sean estos internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo, con un uso articulado de políticas, estrategias, recursos y procesos para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. |
| GpR | Gestión por Resultados. |
| GpRD | Gestión para Resultados en el Desarrollo. |
| ICEFI | Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. |

| | |
|-----------------------------|--|
| MAGA | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. |
| MED | Metas Estratégicas de Desarrollo. |
| MINFIN | Ministerio de Finanzas Públicas. |
| NGP | Nueva gestión pública. |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible. |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas. |
| PGG | Política General de Gobierno 2020-2024, aprobada mediante el Acuerdo Gubernativo número 32-2020 para el período 2020-2024. |
| Plan Operativo Anual | Es el documento legal de gestión operativa que refleja los detalles de los productos y servicios que la institución tiene programado realizar durante un año y que facilita el seguimiento de los procesos requeridos para la producción de bienes y servicios, los cuales se concatenan con el presupuesto en las categorías presupuestarias. |
| PLANID | Plan de Innovación y Desarrollo. |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 plantea como modelo el desarrollo humano sostenible; es decir, el proceso de ampliación |

de oportunidades para la gente y mejora de sus capacidades humanas, en el marco de las libertades necesarias para que las personas puedan vivir una vida larga, saludable, tener acceso a la educación, un nivel de vida digno, participar de su comunidad y de las decisiones que afecten su vida.

Población elegible

Es un conjunto de individuos, colectivos o aspectos del medio socioeconómico o el ambiente identificable por sus características internas o externas, que presenta uno o más problemas de desarrollo o factores causales y que, en base a unas reglas explícitas por el Estado, es considerada elegible para recibir los productos de un programa.

Población objetivo

Conjunto de individuos o colectivos, aspectos del medio socioeconómico o el ambiente, identificables por sus características internas o externas que puede presentar el problema de desarrollo o uno de los factores causales.

POM

Plan Operativo Multianual, es un instrumento de planificación que sirve como orientador para el quehacer institucional en un período de al menos, tres años. Este instrumento de gestión funciona como el eslabón que permite vincular el marco estratégico del Plan Estratégico Institucional con la Planificación Operativa Anual de la Institución dado que en él se materializan los programas estratégicos de gobierno.

| | |
|------------------------------|--|
| Presupuesto público | Además de ser la expresión financiera de los planes de gobierno, constituye en sí mismo una matriz de producción de bienes y servicios que las organizaciones o instituciones públicas deberán implementar, para generar valor al transformar recursos en resultados en favor del ciudadano. |
| Producto | Se le denomina también como intervención y consiste en un conjunto estandarizado de bienes y servicios que incidirá en el camino causal crítico que contribuirá al logro de los resultados estratégicos al ser entregados a la población. |
| Resultado | Es el cambio en las condiciones, características o cualidades de un grupo poblacional, en el ambiente o el medio socioeconómico, en un tiempo y magnitud establecidos. |
| Resultado estratégico | Es definido de forma interinstitucional o sectorial, con el acompañamiento técnico de las entidades rectoras de planificación y presupuesto del Estado. Cuenta con el respaldo político del Gobierno. |
| Resultado final | Es el cambio logrado en el largo plazo en el estado de la población, como consecuencia de las intervenciones realizadas por las entidades y otros actores. |

| | |
|--------------------------------|--|
| Resultado inmediato | Es el efecto que en el corto plazo se consigue gracias a la provisión de bienes y servicios públicos, y permite el logro del resultado intermedio. |
| Resultado institucional | Es definido por cada institución en función de su naturaleza o razón de ser. Cuenta con el acompañamiento técnico de las entidades rectoras de planificación y presupuesto del Estado. |
| Resultado intermedio | Persigue el cambio en el mediano plazo, que conduce a lograr el resultado final. |
| SAT | Superintendencia de Administración Tributaria. |
| SEGEPLAN | Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. |
| SESAN | Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. |
| SIAS | Sistema Integral de Atención en Salud. |
| SICOIN | Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental. |
| SIPLAN | Sistema de Planes Institucionales. |
| SNP | Sistema Nacional de Planificación. |

Subproductos

Combinación de los insumos que durante el proceso productivo son transformados en los bienes o servicios que se entregarán a la población.

RESUMEN

El enfoque de Gestión por Resultados (GpR) es una práctica que se ha adoptado en muchos países de Latinoamérica, constituyéndose como una oportunidad de mejora sustancial en la gestión pública y que busca lograr cambios en las condiciones de vida de la población principalmente la más vulnerable, mediante la definición de resultados e intervenciones costo efectivas establecidas con un propósito específico. El enfoque de la GpR plantea que las instituciones dirijan los esfuerzos y recursos hacia la consecución de los resultados planteados.

En Guatemala se inició la implementación de este enfoque, mediante una metodología específica, en el 2012, para lo cual el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) fue considerado como una entidad priorizada que, por su importancia y contribución al mejoramiento de los indicadores a nivel nacional, se identificó como estratégica, no obstante, la legislación que le dio viabilidad se consolidó mediante las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto en el 2013.

Se han realizado varios esfuerzos legales, técnicos, instrumentales y operativos, no obstante, todavía hace falta mejorar la manera en que las entidades están implementado el enfoque ya que todavía no se perciben cambios sustantivos en las condiciones de vida de la población.

El presente estudio tiene como objetivo principal determinar las acciones que se requiere establecer para fortalecer la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el marco del Sistema Nacional de Planificación que permitan alcanzar los Objetivos de

Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030, todo ello específicamente en las áreas del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica como eslabones estratégicos para su conducción.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El enfoque de Gestión por Resultados inició su implementación de manera progresiva en las entidades públicas de Guatemala a partir del 2012, para dicha implementación y seguimiento, los órganos rectores en la materia han sido la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y el Ministerio de Finanzas Públicas. Actualmente, los Ministerios, así como las Secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo, han realizado esfuerzos para implementar el enfoque de GpR; sin embargo, los mecanismos que se utilizan no han resultado efectivos ya que, luego de 10 años de su inicio, no se observan resultados que den cuenta de las transformaciones en las condiciones de vida de la población.

- Contexto general

De igual manera que, en la mayoría de países de Latinoamérica, en Guatemala se ha establecido que el enfoque de GpR constituye un mecanismo clave para la orientación de los recursos y esfuerzos hacia el logro de resultados en beneficio de la población y como consecuencia conseguir un mayor desarrollo para todos los habitantes, lo que podría considerarse como la solución que cambiaría de manera positiva las condiciones precarias actuales en las que vive la población; sin embargo, a pesar de haberse iniciado la implementación en el 2012, no se ha logrado visualizar resultados considerables.

- Descripción del problema

En el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), existe una débil aplicación del enfoque de Gestión por Resultados, lo que incide directamente en el incumplimiento del mandato constitucional relacionado con el derecho a la salud para los habitantes de Guatemala, adicionalmente existe una indiferencia en el personal que labora en dicho ministerio, en cuanto a la falta de insumos, retraso en pagos de salarios, falta de equipo, entre otros; todo el desorden interno repercute de manera directa en el avance y cumplimiento de las metas estratégicas a cargo del MSPAS en el marco del Sistema Nacional de Planificación que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.

Los mecanismos que no han sido efectivos en la implementación de este enfoque en el MSPAS se deben principalmente a la falta de vinculación de la planificación al presupuesto en virtud de que no existen procesos que permitan verificar que todo gasto previo a realizarse esté vinculado a un resultado o a una meta establecida y que contribuya a los resultados institucionales. Así también no se cuenta con un sistema informático interno que facilite la ejecución presupuestaria orientada a resultados, es decir que vincule el presupuesto con la planificación.

Aunado a lo anterior, existe una débil cultura organizacional colaborativa, participativa y comprometida hacia el cumplimiento de metas, lo cual incide en la indiferencia hacia los resultados poco alentadores en temas de salud.

- Formulación del problema

Según el análisis realizado se ha llegado a la conclusión de que es necesario realizar una serie de preguntas importantes de responder.

- Pregunta central

¿Cuáles son las acciones que se deben establecer para fortalecer la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el marco del Sistema Nacional de Planificación que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030?

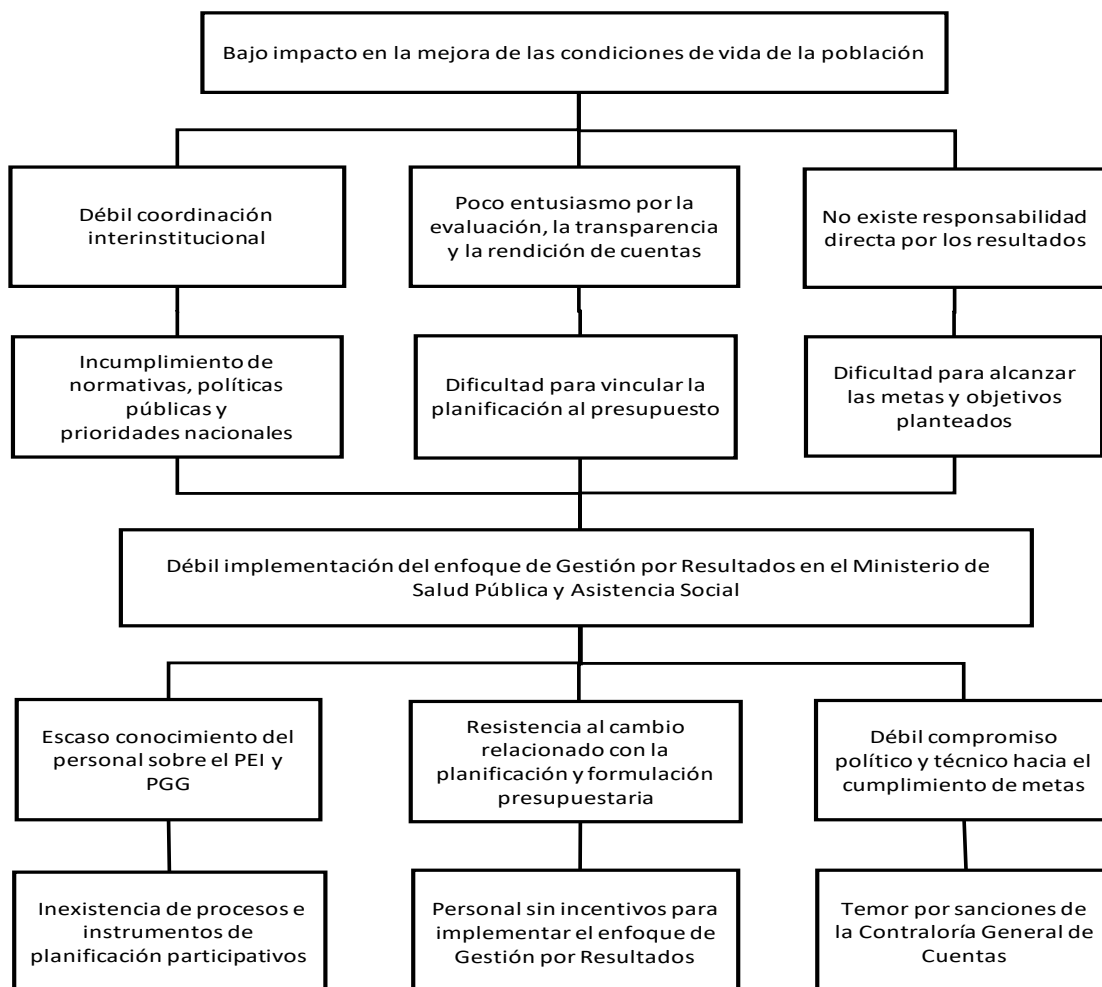
- Preguntas auxiliares

Para responder a esta interrogante se deberán contestar las siguientes preguntas auxiliares:

- ¿La planificación en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social responde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030?
- ¿Conoce el personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica, el Plan Estratégico Institucional y las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030?

- ¿Existe una adecuada vinculación entre la planificación y el presupuesto en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030?

Figura 1. **Árbol del problema**



Fuente: elaboración propia.

- Delimitación del problema

Guatemala no cuenta con una ley de planificación que establezca mecanismos de coerción y de cumplimiento obligatorio para las entidades públicas, misma que faculte a la SEGEPLAN para inferir en la planificación del resto de entidades, así también que regule aspectos relacionados con el cumplimiento de la planificación a corto, mediano y largo plazo en pro de alcanzar las metas establecidas. Los planes institucionales no son vinculantes al presupuesto.

La carencia de la ley indicada anteriormente ha incidido en que los aspectos propios de la planificación se regulen en la Ley Orgánica del Presupuesto de manera limitada, ya que la misma se orienta a regular aspectos principalmente presupuestarios por la naturaleza y objeto de esta.

Aunado a lo anterior, el presupuesto nacional se encuentra estructurado por programas, situación que, con la implementación de la Gestión por Resultados no ha cambiado, lo que hace difícil la asignación, formulación y por ende, la ejecución por resultados.

Tradicionalmente la formulación de los planes y presupuestos se ha realizado de manera independiente en los que se prioriza aspectos tales como el techo del presupuesto asignado y las prioridades establecidas por las autoridades con la potestad de tomar decisiones en las entidades públicas, que en el mejor de los casos están vinculados a un mandato institucional.

A partir de la adopción por parte del Estado de Guatemala del enfoque de GpR en el 2012 y derivado de las modificaciones a la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 13-2013 (2013), la mayoría de las entidades públicas se

vieron obligadas a sumarse a este proceso, las cuales identificaron resultados institucionales, productos, subproductos, metas y acciones vinculadas a un presupuesto.

La GpR conlleva un cambio en la gestión pública tradicional y burocrática, ya que la priorización de los recursos y esfuerzos se enfoca hacia el ciudadano o hacia la población objetivo, con el propósito de incidir de manera directa en las intervenciones efectivas para lograr un cambio en sus condiciones de vida, por ende, resulta una priorización de recursos mediante una combinación de la política, la técnica y la objetividad.

Aunado a lo anterior, la GpR implica el uso de diversos mecanismos, entre ellos: procesos participativos de orden político y técnico para la toma de decisiones sobre los resultados esperados, análisis de las problemáticas basadas en evidencias científicas o bien, mediante la opinión de expertos, formación y capacitación de equipos técnicos institucionales, sistemas, formatos/matrices operativas, herramientas de rendición de cuentas, entre otros, que evidencian el uso de los recursos, cumplimiento de metas físicas, así también transparentan el gasto público y permiten al ciudadano tener acceso a información de manera más efectiva.

Esto lleva a plantear la pregunta principal de este estudio: ¿cuáles son las acciones que se deben establecer para fortalecer la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el marco del Sistema Nacional de Planificación que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030?

- Delimitación geográfica

En función de que, las piezas fundamentales para implementar el enfoque de la GpR son las áreas financieras y de planificación, se delimitó el presente estudio en el personal que actualmente labora en el Departamento Financiero y en la Unidad de Planificación Estratégica del MSPAS, ubicado en las oficinas centrales con dirección 6ta. avenida 3-45 zona 11, ciudad de Guatemala, departamento de Guatemala.

OBJETIVOS

- General

Determinar las acciones que se requiere establecer para fortalecer la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el marco del Sistema Nacional de Planificación que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.

- Específicos

- Identificar si la planificación en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social responde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.
- Establecer si el personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica, conoce el Plan Estratégico Institucional y las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.
- Analizar si existe vinculación entre la planificación y el presupuesto en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud

Pública y Asistencia Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.

RESUMEN DEL MARCO METODOLÓGICO

A continuación, se presenta una breve descripción de los aspectos que se consideró en el marco metodológico:

- **Diseño:** es la información para la propuesta de una estrategia para que el personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social fortalezca la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados, se analizó en su estado original sin ninguna manipulación, por lo que el diseño que se adoptó es no experimental; además es transversal ya que se estudió variables relacionadas, se analizó el comportamiento de la ejecución presupuestaria y los indicadores que miden el cumplimiento de metas específicas. El alcance de esta investigación no comprobó una hipótesis.
- **Enfoque:** se utilizó el estudio cualitativo a partir de la experiencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en cuanto a la aplicación del enfoque de la Gestión por Resultados, así también es cuantitativo en el sentido de analizar el presupuesto asignado y ejecutado por el MSPAS del 2010 al 2021, por lo que, el enfoque fue mixto.
- **Alcance:** se basó en la normativa existente en Guatemala, relacionada con las obligaciones del Estado en cuanto a mejorar las condiciones de vida de la población, así también se hace un análisis e interpretación de información existente relacionada con la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social dicho alcance fue explicativo.

- Unidad de análisis: se seleccionó al personal del Departamento Financiero y la Unidad de Planificación Estratégica del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Variables principales: las variables que se analizaron fueron Objetivos de Desarrollo Sostenible, marco normativo y plan-presupuesto, todas en el contexto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

A continuación, se presentan las fases de estudio y las técnicas de análisis de información:

- Fase 1: se realizó la búsqueda, revisión y consulta de todas las fuentes bibliográficas relacionadas con la temática.
- Fase 2: se llevó a cabo por medio de una encuesta socializada al personal del Departamento Financiero y la Unidad de Planificación Estratégica del MSPAS en la que se recolectó información, con el objetivo de establecer los aspectos que inciden en la débil aplicación del enfoque de la GpR. Así también se solicitó información a la SEGEPLAN por medio del portal de acceso a la información pública.
- Fase 3: en esta fase se analizó la información recabada con el propósito de diferenciar los aspectos significativos que tienen importancia en el marco del presente estudio.
- Fase 4: con el propósito de tener una mejor visualización del método utilizado y su aplicación, se realizó una interpretación de la información investigada.

- Fase 5: se elaboró una propuesta de estrategia para que el personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social fortalezca la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados.
- Técnicas de análisis de información: se utilizó una encuesta dirigida al personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica del MSPAS, así también se accedió a información existente en la página de información pública de ese ministerio e información solicitada a la SEGEPLAN.
- Cadena de resultados: es importante indicar que, como una alternativa metodológica es posible utilizar la cadena de resultados, la cual cuenta con eslabones de eficiencia integrados por los insumos, actividades y productos; así también comprende los eslabones de eficacia con los cuales se puede medir el efecto e impacto por ende permite medir los resultados. La cadena de resultados ayuda a identificar la lógica de las relaciones de causalidad de las políticas, las estrategias y los programas.

INTRODUCCIÓN

La función pública, se encuentra justificada en la búsqueda de soluciones a la problemática nacional, en aras de implementar acciones para favorecer a la población más vulnerable y necesitada cuyos ingresos son precarios e insuficientes para acceder a los servicios mínimos para su subsistencia. Guatemala, según la información más reciente disponible sobre la situación de la pobreza que es del 2014, cuenta con un 23.4 % de población en extrema pobreza y un 59.3 % catalogados en pobreza general (Instituto Nacional de Estadística, 2014).

La tendencia seguramente era continua hasta el 2020, dado que, con los efectos de la Pandemia COVID-19 pudo incrementar dichos indicadores. Guatemala, según el XII Censo Nacional de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística (2018), cuenta con 17,357,886 habitantes, el 53.85 % se encuentra en el área urbana. Se registra en el país un promedio de edad de 26.49 años con lo que se puede deducir que es un país con población mayoritariamente joven.

Dentro de los mandatos constitucionales, por obligación del Estado, se encuentra el acceso a la salud pública, cuya rectoría está a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Decreto 114-97, 1997). Este mandato no se ha logrado cumplir a cabalidad, ya que en Guatemala aún persisten grandes rezagos en temas de salud, lo que incide de manera directa en el desarrollo cognitivo de la niñez, así también en altos índices de mortalidad y morbilidad en la población.

Con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los habitantes, en Guatemala se inició la implementación del enfoque de Gestión por Resultados en el 2012, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se seleccionó por su importancia e incidencia en la prestación de servicios públicos, en esa oportunidad, se priorizó la desnutrición crónica.

En el presente estudio se realizó un análisis para establecer los aspectos que influyen en que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, todavía no ha logrado una correcta aplicación del enfoque de Gestión por Resultados.

En el primer capítulo se contextualizó los estudios previos y los antecedentes relacionados con la GpR a nivel nacional e internacional.

En el segundo capítulo, se proporcionó la información teórica que sustenta la presente investigación, para cimentar las bases en normativas y otras disposiciones relacionadas que permiten identificar la importancia de la GpR en el marco del Sistema Nacional de Planificación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.

En el tercer capítulo, se presenta el procedimiento seleccionado para la obtención de la información, así como las fases e instrumentos utilizados.

En el cuarto capítulo, se presentan los resultados obtenidos mediante la aplicación de una encuesta, así también sobre información recabada en la página de información pública del MSPAS e información solicitada a la SEGEPLAN, así también se presenta una propuesta de estrategia para que el MSPAS fortalezca la aplicación del enfoque de GpR.

En el quinto capítulo, se realizó un análisis de la información obtenida, mediante una discusión de los resultados para concretizar e identificar las situaciones particulares que influyen en la correcta aplicación del enfoque de GpR.

1. MARCO REFERENCIAL

El presente marco referencial, se recopiló información sobre estudios previos y antecedentes relacionados con la GpR, tanto en Guatemala como en otros países, los cuales sirven como instrumentos generadores de información que presentan experiencias en la temática, así también demuestran la importancia de esta.

1.1. Estudios previos

En el ensayo *El Estado del Sistema Nacional de Planificación en Guatemala y su vinculación con la GpR*, Robledo (2013), hace una reseña de la manera en que se han formulado los planes de desarrollo municipales con el acompañamiento de la SEGEPLAN, se hizo énfasis de que los mismos guardan coherencia con los planes departamentales, así también la manera en que los mismos contribuyen al Sistema Nacional de Planificación. Se identifica algunas consideraciones referentes a la alineación del proceso enfocado al presupuesto y al Plan Nacional de Desarrollo.

Guatemala no contaba con un plan nacional y fue hasta en el 2012 que se inicia un proceso de planificación global, el cual, en el 2013 mediante el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se aprobó el PND, el cual fue consensuado con miembros de las entidades que conforman la sociedad civil, sector privado, representantes de pueblos mayas, entre otros participantes, este plan dio un impulso importante a los temas de planificación, por su relevancia en la manera en que se plasmaron las condiciones del país como punto de partida y las metas que se pretende alcanzar al 2032 (CONADUR, 2013).

En la tesis *Gestión presupuestaria de una entidad descentralizada de fiscalización del sector público de Guatemala, basado en un presupuesto de gastos por resultados*, Orozco (2017) fue elaborado un diseño del modelo de presupuesto de gastos de administración por resultados. En este apartado se examina su aplicación dentro del contexto del análisis a realizarse en los próximos capítulos. Se hace necesario indicar que este trabajo fue elaborado en una institución pública en Guatemala.

1.2. Antecedentes

Existen trabajos de investigación y documentos conceptuales relacionados con el enfoque de GpR, los cuales se presentan en orden cronológico, mismos que se pretende sean un soporte en la investigación que se ha realizado. A continuación, se indican algunos que, por su relevancia y profundidad, se considera que proporcionan información significativa:

Una investigación relevante es el libro *La gestión para resultados en el desarrollo* de García y García (2010), en donde analiza los desafíos que afrontan las entidades públicas en países en su mayoría latinoamericanos y que realizan esfuerzos para mejorar la gestión orientada a resultados. Esta es una de las fuentes que se utilizarán como base para realizar el análisis sobre la planificación que está orientada a resultados y el presupuesto que de igual manera se orienta a resultados.

En el 2013, fue formulada una guía conceptual orientada a establecer los lineamientos relacionados con la GpR adaptados a nuestro país, dicha guía fue elaborada por la SEGEPLAN y el MINFIN, se establece la manera en que se debe dirigir los esfuerzos y recursos, para alcanzar resultados destinados al

desarrollo. Esta guía proporciona lineamientos claros y aplicables a las entidades públicas.

La GpR se implementa en primer lugar con la definición de cuatro etapas, cada una presenta una serie de condiciones que deben cumplir las entidades con el fin de conseguir el éxito en todo el proceso.

En Guatemala, se ha orientado el presupuesto y la planificación para realizar actividades de conformidad a normas y reglamentos, en tanto que, con la GpR los recursos se orientan para conseguir resultados específicos, así como metas para cambiar las condiciones precarias en las que actualmente subsiste la población.

En el 2013 fue modificada la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP), por medio del Decreto 13-2013 en donde se incorporaron varios artículos relacionados a la adopción e implementación de los elementos propios de la planificación y la formulación presupuestaria con enfoque GpR para uso obligatorio de las entidades públicas, dentro de los presupuestos de ingresos, egresos, gestión, entre otros temas asociados para alcanzar los objetivos establecidos (Decreto 13-2013, 2013).

En el documento *Planificación para el desarrollo en América latina y el caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Mattar y Cuervo (2017), establecieron cómo ha evolucionado la planificación en las entidades públicas, con las metodologías modernas y herramientas orientadas a resultados, incluye aspectos financieros, así también la gestión de proyectos y programas, cuyo propósito es contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto en el sector público.

En el documento *Gestión pública por resultados para el desarrollo en Centroamérica* Figueroa, Molina y Peñate (2018), se analiza la manera en que ha evolucionado la GpR en Centroamérica en donde se identificó una acostumbrada gestión burocrática tradicional y la crisis que la misma ha representado.

2. MARCO TEÓRICO

El marco teórico incluye una serie de literatura que sustenta la necesidad de una estrategia para que el personal del MSPAS fortalezca la aplicación del enfoque de GpR, en el marco del Sistema Nacional de Planificación que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030 a fin de articular los esfuerzos para cambiar la situación de la población más vulnerable.

2.1. Marco normativo

En Guatemala se cuenta con distinta normativa y políticas públicas que han servido de sustento para las entidades, con el propósito de que dirijan sus esfuerzos y recursos en aras de buscar una mejora y cambios sustantivos en la población. Estos documentos sirven para evidenciar que el enfoque de GpR es factible y necesario en cuanto a su implementación.

2.1.1. Constitución Política de la República de Guatemala

Como parte de los deberes del estado de Guatemala, se puede identificar algunos primordiales, tales como garantizar la vida a todos sus habitantes, así también la libertad en toda su conceptualización, la seguridad, la paz sobre todo, debido a que en 1996 se firmó los acuerdos de paz y el desarrollo de la persona de manera integral Constitución Política de la República de Guatemala (1985), con comprensión de que el Estado está conformado por entre otros, todas las entidades públicas, se puede inferir que, toda institución pública tiene la obligación de garantizar a los habitantes, los enunciados indicados.

Dentro del desarrollo general de la persona, se incluye todas aquellas condiciones que ayudan a que los habitantes tengan acceso a servicios básicos tales como: la educación, salud, vivienda, seguridad, empleo, entre otros., con dichas condiciones se puede propiciar que exista mecanismos para alcanzar ese anhelado desarrollo integral.

Adicionalmente al resto de obligaciones y derechos que establece la Carta Magna, existen otras leyes enmarcadas en decretos, acuerdos y normativa específica, que identifica responsabilidades para las entidades públicas y que justifican la naturaleza y el actuar de las mismas, con el propósito de lograr beneficios para los habitantes en general.

Con respecto a la planificación, dada la estrecha vinculación entre plan y presupuesto, en el capítulo de régimen económico y social de la Constitución de la República se consideran dos artículos, en particular, el 119 y el 134, los cuales hacen referencia al presupuesto y al órgano de planificación del Estado. En el 119, inciso m, se define como una de las obligaciones fundamentales del Estado mantener una relación “Congruente entre el gasto público y la producción nacional” (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, p. 32).

De acuerdo con el artículo 134, todas las entidades públicas tienen la obligación de mantener una estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado y coordinar su política institucional con la Política General del Gobierno. También deben elaborar sus presupuestos, elaborar memorias de labores e informes de gestión, y facilitar la fiscalización de sus acciones, para la mayor eficiencia y cumplimiento de los fines institucionales y los objetivos nacionales.

2.1.2. Ley orgánica del presupuesto y su reglamento

Dentro del objeto de esta ley, se encuentra normar temas referentes a los sistemas y procedimientos presupuestarios, así también los que se establecen para el Área de Tesorería y los de Crédito Público, es decir que se trata primordialmente de temas financieros, menciona sistematizar algunos de los procesos encaminados a la programación, la gestión y evaluación de los resultados provenientes de las entidades públicas, con ello se evidencia que, esta ley se inclina a facilitar los procesos respectivos sobre el presupuesto y en escasa medida temas de planificación (Decreto 101-97, 1997).

Aunado a lo anterior, se busca comprometer a los responsables de cada organismo o entidad, para que se implemente, mantenga y garantice el respectivo seguimiento a los procedimientos internos para asegurar la realización de las actividades institucionales, así también se requiere la evaluación de los resultados de los proyectos, programas y operaciones, con ello se refiere a cumplir las acciones que dan respuesta al mandato institucional y que se relacionan a la razón de ser por las cuales fueron creadas, con ello se podría inferir que las autoridades superiores de las instituciones, tienen una responsabilidad directa sobre los resultados que las mismas presentan.

Se establece que, en los presupuestos de egresos es necesario utilizar una estructura programática, misma que debe ser coherente con las distintas políticas, así también con los planes de acción del gobierno y otros planes de desarrollo a nivel territorial, con lo cual se identificará la producción de servicios y bienes (Acuerdo Gubernativo 540-2013, 2013).

En el apartado anterior, podemos identificar la obligación de las entidades en cuanto a establecer estructuras presupuestarias acordes a los resultados

determinados en los planes, para considerar intervenciones que influyan en la prestación de servicios y en la producción de bienes, así también originar una necesaria vinculación de los planes y los recursos financieros que se reflejan en un presupuesto.

Es importante indicar que, si bien los esfuerzos para incorporar temas de planificación en las reformas a la LOP se han realizado con muy buenas intenciones, no se ha logrado concretar resultados consistentes en lo referente a lograr alcanzar las metas, ya que, como bien se indicó es una ley de presupuesto y no una ley de planificación.

La metodología del Presupuesto por Resultados para beneficiar a la población, establece la necesidad de integrar la programación, la formulación, la aprobación, la ejecución, así como la respectiva evaluación del presupuesto con el propósito de alcanzar los resultados, situación que, en la práctica, se considera que aún incide el presupuesto antes que la planificación (Acuerdo Gubernativo 540-2013, 2013).

Se establece de uso obligatorio una guía conceptual emitida en el 2013 por el MINFIN y la SEGEPLAN, la cual se dirige a lograr una correcta y estandarizada planificación, abarca todos los aspectos desde la formulación hasta la rendición de las cuentas en cada ejercicio fiscal, situación que actualmente continúa vigente y que no se logra aplicar de manera adecuada (Acuerdo Gubernativo 540-2013, 2013).

2.1.3. Plan Nacional de Desarrollo

En el 2013 se logró aprobar mediante el pleno del CONADUR, el PND para Guatemala, en el cual participaron más de 13,000 guatemaltecos y

guatemaltecas en actividades tales como talleres, diálogos, foros y reuniones, para consolidar el primer plan de desarrollo a largo plazo, estableciéndose una duración de 20 años para su cumplimiento, en el que se fijaron objetivos y metas a alcanzar, de conformidad con las condiciones de país y los retos que conllevaría el poder alcanzarlos (CONADUR, 2013).

Es de resaltar que, este plan fue aprobado mediante el pleno del CONADUR, ya que este órgano funciona como un ente coordinador responsable de formular políticas para el desarrollo para temas urbano, rural y de ordenamiento territorial, Decreto 11-2002 (2002), así también en el mismo participan diversos actores tales como Ministerios y Secretarías del Estado, representantes de corporaciones municipales, participantes de las poblaciones Maya, Xinca y Garífuna, organizaciones de sociedad civil, académicos, empresarios, entre otros., lo que incide en que este plan no se identifique como un plan de un gobierno temporal, sino que el mismo constituya un plan de país capaz de responder a los requerimientos de la población más vulnerable.

En este plan se establecen 5 ejes primordiales en los cuales el estado de Guatemala debía dar mayor importancia a temas tales como la formulación de políticas públicas, gasto programado y la inversión tanto pública como privada, dichos ejes son: Guatemala urbana y rural, bienestar para la gente, riquezas para todos y para todas, recursos naturales para hoy y para el futuro y por último Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo (CONADUR, 2013).

El MSPAS posee alta incidencia y responsabilidad en cuanto a lograr las metas previamente establecidas en el eje de bienestar para la gente, específicamente en temas de morbilidad y mortalidad en general, morbilidad y mortalidad en infantes menores de 5 años, mortalidad materna, salud sexual y

reproductiva, atención a pacientes portadores del virus de inmunodeficiencia humana (VIH).

2.1.4. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Mediante una reunión en septiembre del 2015 en la Organización de las Naciones Unidas, Guatemala fue uno de los países que adoptó oficialmente los ODS, con la declaración transformar nuestro mundo: la agenda 2030 relacionada al Desarrollo Sostenible. Dentro de los temas prioritarios establecidos en esta reunión, se encontraron los siguientes: la reducción de las condiciones de pobreza y la desigualdad, buscar soluciones para mitigar los efectos originados por el cambio climático y resolver los problemas que afectan a los más vulnerables, entre otros.

Los ODS adoptados por los distintos países fueron los siguientes: establecer acciones para lograr el fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y el saneamiento; energía accesible y no contaminante; trabajo digno y crecimiento económico; agua, industria, innovación e infraestructura; disminución de las desigualdades; ciudades sostenibles; producción y consumos responsables; acciones por el clima; vida submarina; ecosistemas terrestres; justicia, paz e instituciones consistentes y coaliciones para alcanzar los objetivos.

Se estableció que, cada país realizaría esfuerzos propios y definiría metas específicas para lograr los objetivos acordados, de lo cual Guatemala realizó un esfuerzo muy valioso de priorización mediante el CONADUR, que requirió un análisis y adecuación a las prioridades a nivel nacional, a partir de ello se realizó un trabajo técnico que logró integrar las prioridades identificadas en el PND y en los ODS en el 2016.

Derivado del ejercicio indicado, se logró priorizar Metas Estratégicas de Desarrollo para Guatemala las cuales son las siguientes: finalizar con la pobreza en todas partes; poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y el progreso en la nutrición y promover la agricultura sostenible; garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades; garantizar educación equitativa inclusiva, de calidad e incentivar el aprendizaje para todos; apoyar la igualdad de género y fortalecer a las mujeres y niñas; asegurar que la población tenga acceso al recurso del agua y el saneamiento; así como asegurar el acceso a energía.

Así también, promover el desarrollo económico de manera sostenida, con inclusión, promover el empleo productivo y apoyar el trabajo decente; construir infraestructura resiliente, promover una industrialización con criterios sostenibles e inclusivos y buscar incentivar la innovación; reducir los problemas de desigualdad en y entre los países; lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, que ante cualquier eventualidad puedan ser resilientes y sostenibles; asegurar modalidades para la producción y en consecuencia, el consumo sostenible; adoptar acciones inmediatas para combatir los problemas del cambio climático; conservar en forma sostenible los océanos, así como los mares y todos los recursos marinos siempre con miras a lograr el desarrollo sostenible.

2.1.5. Política general de gobierno 2020-2024 (PGG 2020-2024)

Fue aprobada mediante el Acuerdo Gubernativo número 32-2020 para el período 2020-2024, es de observancia y cumplimiento para todas las instituciones del organismo ejecutivo, en la cual el vicepresidente de la república es el coordinador para lograr su implementación.

En la PGG 2020-2024 se incorporó el Plan nacional de innovación y desarrollo en concordancia con el PND, estableciéndose cinco pilares estratégicos, los cuales se consideró que lograrían una mejora para la población de Guatemala (Acuerdo Gubernativo 32-2020, 2020).

Los pilares indicados son los siguientes: 1) Economía, competitividad y prosperidad; 2) Desarrollo social; 3) Gobernabilidad y seguridad en desarrollo; 4) Estado responsable, transparente y efectivo y 5) Relaciones con el mundo. De manera transversal se estableció el tema ambiental destinado a solucionar los problemas de la gestión del ambiente, ordenamiento territorial, cambio climático y recursos naturales (Acuerdo Gubernativo 32-2020, 2020).

En cada uno de los pilares se realizó una reseña de la problemática de país, que incluyó los principales indicadores que evidencian los problemas existentes y las causas que se consideraba influían de manera directa. Adicionalmente se incluyó las soluciones de país las cuales contenían metas, acciones e indicadores a alcanzar en el mediano plazo, estableciéndose las entidades responsables de su cumplimiento.

2.2. Gestión por resultados

Uno de los enfoques que en las últimas décadas ha constituido un punto focal para contribuir al desarrollo de los países, principalmente en Latinoamérica se adoptó en su calidad de Gestión para Resultados para el desarrollo, posteriormente se omite el término desarrollo dado el contexto y los objetivos de su adopción. La GpR, puede resultar una herramienta práctica para definir y priorizar los recursos y esfuerzos de las entidades para lograr cambios en las condiciones de la población sobre todo la más vulnerable.

2.2.1. Antecedentes

La nueva gestión pública es una corriente que inicia en la década de 1970 que incorpora una perspectiva gerencial en cuanto a la administración estatal por parte de los países desarrollados. Su objetivo fue la de sustituir el modelo de organización tradicional y prestación de los servicios a través de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, lo cual se proponía reemplazar por la gerencia pública basada en una racionalidad económica en busca de resultados eficientes y eficaces (García y García, 2010).

La GpR se origina en países con mayor desarrollo los cuales pretendían enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener la posición económica ya alcanzada, mientras que en los países que se encontraban en vías de desarrollo, su objetivo primordial era el de acelerar acciones para alcanzar un nivel mayor de desarrollo, identificándose bajo el término de GpR en el Desarrollo (García y García, 2010).

En Latinoamérica este enfoque ha evolucionado principalmente en los años del 2007 al 2013, la evolución y mejora se relaciona con la ejecución de sistemas nacionales de planificación, presupuesto por resultados y al fortalecimiento de los sistemas destinados a las áreas financieras y de adquisiciones estatales (Figuerola *et al.*, 2018).

Cada país ha realizado esfuerzos por implementar la GpRD en la medida de sus posibilidades y prioridades, lo cual fue analizado por el ICEFI, con una comparación sobre la evolución del período de 2007 al 2013 en los países centroamericanos.

Tabla I. **Comparación sobre el avance en la implementación de la Gestión por Resultados en el Desarrollo (2007-2013)**

| País | Evaluación y seguimiento | | Gestión financiera | | Gestión por programas | | Planificación estratégica | | Presupuesto por resultados | |
|--------------------------|--------------------------|------|--------------------|------|-----------------------|------|---------------------------|------|----------------------------|------|
| | 2007 | 2013 | 2007 | 2013 | 2007 | 2013 | 2007 | 2013 | 2007 | 2013 |
| El Salvador | 0.70 | 1.10 | 2.50 | 3.00 | 2.10 | 2.70 | 2.80 | 2.40 | 0.50 | 0.80 |
| Guatemala | 1.50 | 1.50 | 3.00 | 3.40 | 2.20 | 2.40 | 2.20 | 2.10 | 1.40 | 1.70 |
| Honduras | 2.20 | 2.00 | 2.00 | 2.40 | 2.50 | 2.70 | 1.80 | 2.40 | 1.10 | 2.10 |
| Nicaragua | 1.00 | 1.40 | 2.50 | 3.00 | 1.70 | 2.30 | 1.90 | 2.90 | 1.30 | 1.80 |
| Panamá | 1.00 | 1.20 | 2.70 | 3.10 | 1.70 | 2.00 | 1.90 | 2.70 | 1.30 | 1.40 |
| Latinoamérica (promedio) | 1.58 | 1.91 | 2.53 | 2.92 | 1.91 | 2.27 | 2.31 | 2.76 | 1.45 | 1.90 |
| Centroamérica (promedio) | 1.57 | 1.77 | 2.65 | 3.08 | 2.03 | 2.42 | 2.30 | 2.65 | 1.18 | 1.58 |
| Costa Rica | 3.00 | 3.40 | 3.20 | 3.60 | 2.00 | 2.40 | 3.20 | 3.40 | 1.50 | 1.70 |

Fuente: Figueroa, Molina y Peñate (2018). *Gestión pública por resultados para el desarrollo en Centroamérica*. Consultado el 25 de mayo de 2022. Recuperado de https://mail.icefi.org/sites/default/files/bef_21gestion_publica_por_resultados_para_el_desarrollo_de_centroamerica.pdf.

Para la medición se consideró una calificación de 0 a 1 que representaba un índice muy bajo, 1-2 bajo, 2-3 medio, 3-4 alto y de 4 a 5 muy alto. En los seis años que fueron evaluados, se puede apreciar un avance moderado en los países centroamericanos. Para el caso propio de Guatemala, se puede inferir poco avance en los años analizados; sin embargo, es de resaltar que la GpR se inició a implementar en el país en el 2012, por lo que, al realizar la evaluación indicada anteriormente, se puede decir que había transcurrido poco tiempo. Vale la pena resaltar que la mejor posición se observa en el proceso de Gestión financiera, seguido por Gestión de Programas y finalmente, Planificación Estratégica, estos últimos en un promedio medio.

Desafíos se observan en seguimiento y evaluación, así como para presupuesto por resultados, que si bien, este último se encuentra por encima del promedio de Centroamérica, es aún bajo.

En el 2012 en Guatemala se inició con las acciones necesarias para implementar el enfoque de la GpR en las entidades públicas, en el que se asignó como entes rectores a la SEGEPLAN y al MINFIN, de conformidad con las competencias de ambas entidades, a fin de definir resultados considerados como estratégicos de gobierno, que ayudarán a impulsar cambios importantes en el quehacer institucional y que por ende incidiera en contribuir a cambiar las condiciones en que la población vive.

El MSPAS fue elegido institución piloto inicial dado que una buena práctica identificada estaba relacionada con la desnutrición crónica y las intervenciones, en su mayoría, correspondían a salud. Por tal razón, se puede considerar al ministerio como una de las entidades pioneras en iniciar con la GpR.

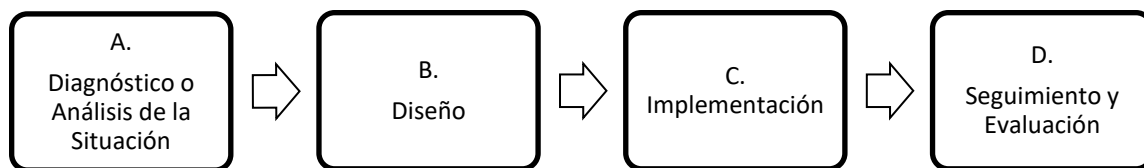
En los siguientes años, en función de la aprobación de las modificaciones a la ley en la cual, varios aspectos de la GpR tuvieron vida jurídica, se realizó un ejercicio técnico de asistencia y acompañamiento, con personal institucional y de apoyo de algunos organismos internacionales y se incorporó al resto de los ministerios y las secretarías, así como otras entidades públicas. Actualmente también se han sumado a este enfoque algunas entidades descentralizadas. Cabe mencionar que son dos aspectos los que han registrado mayor avance en la asistencia: el presupuesto por resultados y la planificación estratégica, esta última, aún registra algunos desafíos en función de la desvinculación que existe entre la planificación y el presupuesto.

La GpR continúa siendo un reto para las autoridades en toda entidad pública, ya que como se ha indicado, prevalecen los esfuerzos hacia la ejecución presupuestaria, así también los sistemas financieros se encuentran orientados principalmente a controlar dicha ejecución.

2.2.2. Etapas

El enfoque de la GpR está planteado para implementarse específicamente en el sector público mediante cuatro etapas las cuales son indispensables y poseen relevancia cada una para que, de forma conjunta, secuencial e integral contribuyan a implementar de manera exitosa este enfoque.

Figura 2. **Etapas para implementar la Gestión por Resultados**



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2013). *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala*. Consultado el 25 de mayo de 2022. Recuperado de https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/guía_conceptual_gestion_resultados.pdf.

La primera etapa se refiere al análisis de la situación, la misma está subdivida en seis fases. Según el análisis realizado, se puede inferir que esta etapa es fundamental en el proceso dado que, mediante la misma se identifican y analizan los problemas que se deben atender, pueden utilizarse para el efecto herramientas como el árbol de problemas. Luego se realiza un análisis para priorizar estos problemas en función de varios criterios, por ejemplo, la cantidad

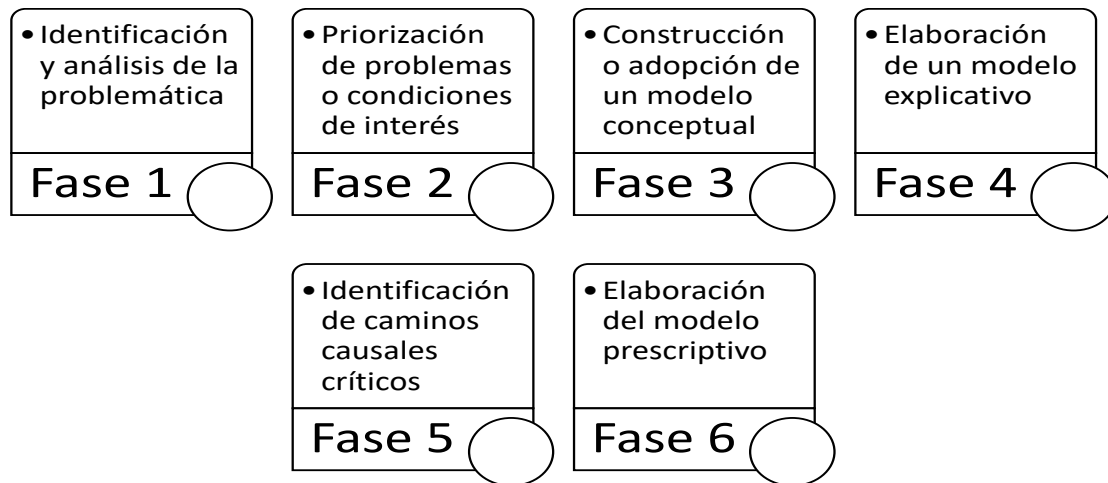
de población afectada por ellos, la tendencia en los últimos 5 años por lo menos o bien, que se haya definido como una prioridad para la administración de gobierno de turno.

Una vez analizado, priorizado y definido el o los problemas a atender, se plantea la adopción o elaboración de un modelo de manera conceptual, que permitirá delimitar los factores causales del problema. Este proceso ayuda y evita que la estrategia se diseñe mediante percepciones o bien de intervenciones rutinarias y en algunos casos irrelevantes y, que más bien se elabore mediante instrumentos sustentados técnicamente.

Posterior al proceso mencionado y como parte medular, se elabora el modelo explicativo, el cual incluye seis pasos los cuales deben contar con un proceso participativo por varios actores de la institución derivado de su complejidad dado que se deben jerarquizar las causas del o de los problemas priorizados, delimitar claramente el problema, la identificación de la población que registra ese problema, establecer indicadores, la magnitud del problema y analizar información que valore dicha magnitud.

Se resalta en este caso que se deben formular indicadores para el problema que se ha priorizado y para todos los factores que se consideran causales, ello se realiza a través de expresiones aritméticas en las que se establece como base las estadísticas propias y disponibles para Guatemala. Es necesario estar al tanto de la dimensión del problema que se ha priorizado, la valorización de la fuerza explicativa y la elaboración de un modelo denominado prescriptivo, el cual registra las causas del problema y los probables productos o intervenciones potencialmente efectivas para disminuir o eliminar dicho problema. Cabe mencionar que las intervenciones identificadas pueden estar bajo la responsabilidad de una o varias instituciones.

Figura 3. **Etapas de análisis o diagnóstico**



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Ministerio de Finanzas Públicas, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2013). *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala*. Consultado el 25 de mayo de 2022. Recuperado de https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/guia_conceptual_gestion_resultados.pdf.

La segunda etapa corresponde al diseño, el cual involucra la formulación de los resultados, la definición de programas, formulación de los productos y elaboración de la estrategia de manera lógica (se diagrama mediante el llamado modelo lógico). Es importante mencionar que la información de la primera etapa es fundamental para esta, dado que, si los factores causales o la magnitud o la priorización no es la correcta, los resultados no tendrán el impacto esperado.

Un aspecto importante de mencionar en esta etapa es el contenido mínimo que debe registrar un resultado para que sea considerado como tal, los cuales son: el cambio, el que, el quien, la magnitud, el tiempo.

En lo que atañe a la formulación de todos los resultados y productos, se identifica la definición del PpR dado que a nivel de productos se identifican los subproductos y a su vez, los insumos necesarios para su prestación. Es necesario indicar qué, esta suele ser la etapa en donde las entidades colocan su mayor esfuerzo debido a que aquí es en donde se asignan los recursos presupuestarios mediante montos (techos) que son priorizados en los ejercicios públicos del presupuesto abierto realizados por el MINFIN.

La programación se debe definir de conformidad con los resultados identificados como estratégicos los cuales no aplican a la totalidad de entidades; sino únicamente a las que su planificación ha sido definida de manera interinstitucional con el apoyo del MINFIN y la SEGEPLAN, estos resultados cuentan con el respaldo del gobierno por ser prioritarios y relevantes en la PGG y los compromisos asumidos nacional e internacionalmente.

Adicionalmente se programan resultados institucionales establecidos por las entidades públicas según su mandato legal, es decir que estos se encuentran relacionados con la normativa de cada entidad y deben responder a los principios legales contenidos en la carta magna, acuerdos o decretos de constitución de cada entidad, reglamentos, entre otros. Los resultados institucionales también responden al PEI previamente definido, por plazos comprendidos entre 5, 10, 15 o 20 años entre otros, de conformidad con los lineamientos que cada entidad hubiera establecido.

Dentro de los resultados, se debe diferenciar cuáles son considerados como resultados finales que corresponde a los resultados a largo plazo, los resultados intermedios son resultados a cumplirse en el mediano plazo y los resultados inmediatos que pueden alcanzarse en el corto plazo.

La formulación de productos corresponde a la segunda etapa, los cuales constituyen un conjunto de servicios y bienes que inciden y contribuyen a alcanzar los resultados.

En la etapa de definición de productos, es necesario tomar en cuenta la complementariedad del presupuesto por programas utilizado hasta el momento, al presupuesto por resultados, en virtud de que, si bien se encuentra vigente el enfoque de GpR, se utiliza el presupuesto por programas el cual no ha sido sustituido en la práctica. Los avances que se observan en estos aspectos se orientan a un seguimiento especial de gasto, el cual consiste en generar un programa para un resultado y luego las instituciones que prestan un servicio identificado, según lo plantean los modelos prescriptivo y lógico, pueden vincularse presupuestariamente al resultado.

Cada producto registrado en el Sistema de Gestión del Ministerio de Finanzas Públicas, está asociado a una actividad presupuestaria y a un programa presupuestario en el Sistema de Contabilidad Integrada también a cargo del MINFIN. Cada producto contiene subproductos los cuales corresponden a una agrupación de insumos con los cuales se podrán facilitar servicios y bienes.

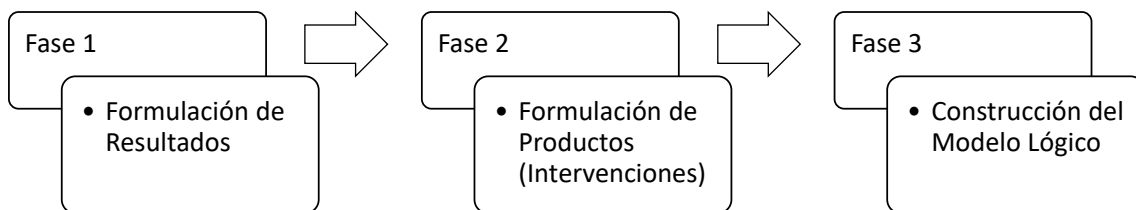
Los subproductos permiten realizar el coste de las intervenciones ya que, como se indicó contienen una serie de insumos los cuales pueden ser presupuestados por medio de renglones presupuestarios específicos. Los subproductos que se determinen deben ser relevantes y responder a cada producto definido previamente.

Como un elemento importante en el proceso, se define el modelo lógico de la estrategia, que es la relación entre el problema central y los factores

causales con los resultados, las intervenciones costo-efectivas identificadas y los responsables de la prestación de estas.

Se considera muy importante esta etapa dentro de este estudio, en virtud de que esta, suele realizarse de manera poco participativa, lo cual incide de forma negativa en el diseño de los resultados, productos y subproductos dado que puede ser que no sean precisamente los ideales o los que se necesiten para resolver la problemática. Esta situación, evidencia la necesidad de que quienes intervienen en los distintos niveles en las instituciones, sobre todo, las áreas sustantivas formen parte del grupo o grupos responsables de la definición de estos aspectos dentro de la planificación multianual y anual.

Figura 4. **Etapa de diseño**



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Ministerio de Finanzas Públicas, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2013). *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala*. Consultado el 25 de mayo de 2022. Recuperado de https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/guia_conceptual_gestion_resultados.pdf.

La tercera etapa corresponde a la implementación, en donde se define el modelo operativo a poner en práctica en función de la estrategia planteada en las etapas anteriores. Como se describió, se establecen los procesos o acciones e insumos que se requieren para lograr entregar los productos definidos. Se necesita analizar los requerimientos de logística y el costeo, así como las

capacidades institucionales con las que se cuenta para poder hacer realidad la concreción de las intervenciones establecidas anteriormente.

Debe cuantificarse las metas físicas por cada producto y subproducto, estas metas físicas corresponden al parámetro que servirá como medición de cumplimiento, es decir que cuantifica el volumen de trabajo y resultados que impactarán en la población.

La cantidad de metas físicas a programar es muy importante dentro de la aplicación del enfoque, ya que, el programar una meta muy baja puede provocar que no se logre aprovechar al máximo los recursos y capacidades instaladas, así también se obtengan los mismos resultados, puesto que no existe un esfuerzo adicional de los servidores públicos, a pesar de que, en muchos casos se puede contar con más recursos presupuestarios y se cumple con la misma cantidad de metas físicas derivado de un pobre esfuerzo en esta programación.

El programar metas físicas muy elevadas también puede constituir un problema si no se cuenta con la capacidad presupuestaria, técnica y logística para poder alcanzar dichas metas.

Por tal razón, como se indicó anteriormente, se necesita contar con la participación de los entes estratégicos y sustantivos responsables que ejecutarán las acciones apropiadas para alcanzar los resultados definidos, este proceso debe obligadamente estar liderado por las direcciones de planificación y financiero considerados actores indispensables dentro de los procesos relacionados con la planificación y los de programación, así también no se puede dejar de lado la responsabilidad directa que tiene la autoridad superior en esta definición, ya que es ella quien finalmente autoriza la planificación multianual y anual.

Lo anterior evidencia la necesidad de que las autoridades cuenten con las capacidades de tipo político y técnico y un involucramiento constante en el proceso de planificación, formulación y ejecución presupuestaria con enfoque GpR, para que tomen las mejores decisiones y con ello poder instituir las directrices en todo el ciclo de la planificación, para que la misma no se desvíe en el transcurso de la ejecución y se realice actividades que involucran esfuerzos y recursos que no se dirigen a lograr beneficios para la población.

De conformidad con el modelo identificado como operativo, se debe concentrar las intervenciones al presupuesto, mediante el uso del presupuesto por resultados, así como las categorías de productos y de subproductos definidos previamente, con las normas vigentes. Si bien la guía conceptual de planificación y PpR establece que el presupuesto por programas y el enfoque de GpR se complementan, en la práctica las entidades hacen más énfasis en la programación presupuestaria que en los resultados que se desea alcanzar, lo que conlleva que el enfoque de gestión por resultados se esté implementado de manera poco adecuada, ya que como bien se indicó, prevalece la programación y ejecución presupuestaria por programas.

También se definen los centros de costo, los cuales representan la entrega de subproductos para la población, por medio de unidades administrativas o centros de atención.

La cuarta etapa es la de seguimiento y la evaluación, cabe hacer mención que todavía es un poco débil esta etapa en la mayoría de las instituciones del sector público, ya que no se suele involucrar los mismos esfuerzos que se utilizan en las etapas anteriores. Vale la pena mencionar que este proceso presenta debilidades a nivel de Centroamérica y Latinoamérica, en la Tabla I, se mostró un análisis sobre los aspectos de implementación del enfoque GpR, uno de estos

aspectos es el seguimiento y la evaluación, según dicha información, a excepción de Costa Rica que registra tres puntos, el promedio de CA y LATAM es bajo con 1.8 y 1.9 respectivamente.

En el seguimiento se debe medir los avances en las metas que se han programado en los bienes y servicios (productos) definidos y alineados a la cadena de resultados, con el propósito de realizar los ajustes y tomar las decisiones necesarias de manera oportuna. Para realizar el seguimiento se utilizan formatos mediante los cuales las unidades presentan de manera mensual el avance relacionado al cumplimiento de metas.

Este avance se registra de manera simultánea en el Sistema de Gestión a cargo del MINFIN y en el Sistema de Planes a cargo de la SEGEPLAN, vale la pena mencionar que estos sistemas no están vinculados lo cual, aparte de ocasionar duplicidad de esfuerzos a los técnicos institucionales, se corre el riesgo de cometer errores en el registro, en el SIPLAN, sobre todo.

La evaluación se debe llevar a cabo en varios momentos, una evaluación de medio término para medir los resultados inmediatos e intermedios (a esta evaluación se le denomina: evaluación durante) y otra, al finalizar el plazo establecido para el resultado final (a esta evaluación se le denomina: evaluación final).

Es importante indicar que, existe muy poca información relacionada con la evaluación de programas en la mayoría de las entidades públicas, ya que es frecuente que los esfuerzos se concentren en temas de corto plazo sobre todo en las acciones que conllevan la ejecución del presupuesto anual, el cual resulta ser el mecanismo que prevalece durante la ejecución anual, así también se

considera que no existe una ley de planificación que establezca mecanismos de coordinación y cumplimiento de los planes.

Como parte de los instrumentos necesarios para realizar el seguimiento y evaluación, se tiene la selección de indicadores, los cuales deben ser congruentes con los resultados que se pretende alcanzar, así como las intervenciones que se han planteado y las metas que se cuantifican y a las cuales se da el seguimiento de su avance en la periodicidad establecida.

El monitoreo forma parte del seguimiento y trata principalmente de la medición del indicador. El monitoreo puede realizarse a los indicadores de resultado, indicadores de insumo o bien a los que se hubiera establecido previamente. La eficacia y eficiencia también son objeto de monitoreo.

La GpR, requiere cambios en la cultura de las entidades, en donde se prioriza el correcto desempeño de los empleados, la observancia de los compromisos, la rendición adecuada de cuentas, el seguimiento de los problemas y las causas que los originan, los motivos por los cuales se obtienen logros y por los que se fracasa, la innovación y el aprendizaje, el trabajo en equipo e interinstitucional, así también el análisis político de todos los actores y de quienes son beneficiarios de los programas y políticas, así como sus intereses.

Lo anterior es muy importante ya que, resulta difícil cambiar la cultura organizacional en las entidades públicas, por existir resistencia a realizar el trabajo de manera distinta, sobre todo porque ello representa un esfuerzo adicional y no existe algún tipo de incentivo o mecanismo de coerción por el que, tanto las autoridades como el resto del personal, esté obligado a rendir cuentas y afrontar un compromiso verdadero, así como asumir la responsabilidad sobre los resultados que cada entidad presenta.

2.2.3. Plan operativo anual y multianual

Dentro de las herramientas vinculadas a la planificación y al presupuesto, se encuentra el Plan Operativo Anual, el cual registra los productos que corresponden a los servicios que se pretenden brindar en un año los cuales a su vez se enlazan directamente con el presupuesto. Como bien se indicó el POA es anual y, para el caso de Guatemala, se ejecuta de enero a diciembre en concordancia con el ejercicio fiscal establecido en la LOP. Con ello se puede establecer que, representa la planificación a corto plazo de las entidades públicas.

Adicional a los productos y servicios, el POA establece las metas anuales de gestión asociados a insumos que conllevan el presupuesto en unidades monetarias que, para Guatemala, se constituye en la moneda del quetzal.

A partir de la aplicación del enfoque de GpR, las entidades presentan el POA categorizado en centros de costos según los que cada entidad hubiere identificado.

El plan estratégico y el operativo, debe remitirse a la SEGEPLAN, como fecha límite el 30 de abril de cada año, así también, debe acompañarse al anteproyecto del respectivo presupuesto el cual se presenta al MINFIN a más tardar el 15 de julio, para los casos en que fuere inhábil, corresponde al día hábil inmediato posterior a dicha fecha (Acuerdo Gubernativo 540-2013, 2013).

En los ejercicios anuales que conllevan etapas de presupuesto y planificación, se puede evidenciar como referencia la planificación que, como se indicó anteriormente, se presenta en el mes de abril, mientras que el anteproyecto del presupuesto es necesario entregarlo en el mes de julio, con lo que existe un

desfase de dos meses y medio, en los cuales suceden varios aspectos a considerarse, por ejemplo, la asignación de techos presupuestarios por parte del MINFIN.

Los techos presupuestarios se definen mediante varios análisis de acuerdo con las estimaciones de la recaudación de impuestos que realiza la SAT, así también el MINFIN estima los ingresos provenientes de recursos reembolsables y no reembolsables (préstamos y donaciones) que se tendrán durante el año que se programa. Los techos constituyen el límite de gastos disponible para cada entidad, los cuales se discuten en el Gabinete de Gobierno y con el visto bueno del presidente de la república, se trasladan a los Ministerios de Estado y Secretarías de la Presidencia (Ministerio de Finanzas Públicas, 1992).

El plan operativo multianual es un instrumento que orienta el quehacer institucional para un término de al menos 3 años, aunque en la práctica se elabora para 5 años. Este instrumento permite asociar el marco estratégico del plan estratégico institucional con la planificación operativa de la entidad, donde se materializan los programas de carácter estratégicos del gobierno. Este plan constituye la planificación a mediano plazo para cada entidad. Se debe tener concordancia la planificación operativa anual con lo plasmado en el POM, así también debe ser coherente a los resultados de la institución y a los estratégicos definidos.

El POM es indicativo, ya que es un instrumento considerado de mediano plazo el cual sirve como una guía para ejecutar la política institucional y se formula mediante techos presupuestados que son notificados por el MINFIN.

2.3. Indicadores

Para medir el cumplimiento de metas es frecuente utilizar indicadores como apoyo a la gestión institucional, mismos que se deben identificar y definir previamente.

2.3.1. Definición y clasificación

Un indicador constituye una medición cuantitativa verificable que describe las características, fenómenos o comportamientos de una realidad. Lo cual se logra mediante la medición y análisis de una o varias variables (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Los mismos facilitan los procesos relacionados con el diagnóstico y seguimiento de las políticas públicas puesto que coadyuvan al seguimiento del cumplimiento de acuerdos, planes, metas, programas, entre otros, con lo que se suministra información oportuna sobre las desviaciones que en determinado momento se pueden presentar y que pueden ser objeto de reencauzar en el transcurso de la realización.

Los indicadores deben simplificar la realidad y dimensiones del desarrollo en las que inciden las políticas públicas, deben medir, lo que implica comparar la situación actual de un análisis en el tiempo, así también deben comunicar o transmitir información acerca de un tema en particular para tomar decisiones.

Los indicadores de insumos se subdividen en indicadores de gestión, los cuales miden los insumos y las actividades, por lo que, es importante indicar que es en esta parte en donde se debe hacer mayor énfasis para mejorar la eficiencia en una entidad. Los indicadores identificados como producto miden los servicios

y bienes que son generados y entregados en cumplimiento a los estándares de calidad definidos, a raíz del proceso de producción de transformación de los insumos.

Los indicadores de resultado cuantifican los efectos que se relacionan con la intervención pública, estos efectos pueden ser externos y no necesariamente relacionados con la entidad pública, estos indicadores miden los cambios en las condiciones del bienestar (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Las metas del indicador representan la expresión numérica del objetivo deseado, son parte esencial del indicador, que en conjunto con la línea base, permiten verificar el cumplimiento del objetivo (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

2.4. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Le corresponde ser el ente rector en materia de salud en la República de Guatemala, con facultades y obligaciones establecidas en la Carta Magna.

2.4.1. Estructura interna

De conformidad con el Artículo 39, del Decreto 114-97, el MSPAS es el responsable de formular las políticas y hacer cumplir el régimen relativo a la salud preventiva y curativa de la población, entre otros temas asociados.

La estructura interna está normada en el Reglamento Orgánico Interno, el cual fue aprobado mediante el Acuerdo Gubernativo 115-99. El Despacho Ministerial está dirigido por el ministro de Salud Pública y Asistencia Social, así como por las Autoridades del Ministerio de Salud, integradas por el viceministro

de hospitales, viceministro administrativo, viceministro de atención primaria y viceministro técnico.

La Unidad de Planificación Estratégica, es una dependencia que apoya la gestión del Despacho Ministerial, responsable de apoyar en la formulación de políticas, planes y proyectos de salud; así también diseñar y proponer la metodología para la formulación de planes, programas y proyectos; coordinar la formulación de planes y proyectos sectoriales con otras entidades del sector salud; monitorear y evaluar el desarrollo de políticas, planes y programas sectoriales; formular opciones estratégicas con relación al financiamiento del sector salud; participar en el desarrollo estratégico del modelo de servicios de salud; colaborar en la gestión de cooperación nacional e internacional; entre otros (Acuerdo Gubernativo 115-99, 1999).

El Departamento Financiero, es una dependencia de la Gerencia General Administrativo Financiero, responsable de planificar y monitorear el sistema integrado presupuestario; velar por el cumplimiento de las normas, lineamientos, políticas en materia presupuestaria; orientar y capacitar a las áreas del MSPAS en temas financiero contables; coordinar la formulación del proyecto de presupuesto anual; registrar y controlar la ejecución presupuestaria; elaborar proyecciones de ingresos; efectuar pagos a proveedores del nivel central; atender a los entes fiscalizadores; entre otros (Acuerdo Gubernativo 115-99, 1999).

2.4.2. Plan estratégico institucional

El MSPAS cuenta con un Plan Estratégico Institucional formulado para los años 2018-2032, el año de finalización concuerda con el plazo del Plan de Desarrollo Nacional K'atun Nuestra Guatemala 2032.

Este plan cuenta con una recopilación de la normativa en materia de salud, a nivel interno, nacional e internacional; establece una vinculación entre el PND, ODS y la Política General de Gobierno 2016-2019 en temas relacionados con salud; presenta varios análisis de la población guatemalteca en cuanto a características de la misma, así como la situación de salud que incluye las principales enfermedades que afectan a la población; contiene el diseño de una estrategia con resultados estratégicos e institucionales que permiten alcanzar las metas establecidas en el PND; indica intervenciones clave y municipios priorizados de conformidad con cada problemática en materia de salud.

Es de destacar que el PEI fue revisado y validado en un taller que contó con la participación de 41 trabajadores del MSPAS, así como 2 invitados especiales externos.

2.4.3. Presupuesto

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social cuenta con un presupuesto aprobado para el 2022 de Q 12,743,716,260.00, el mayor porcentaje de este presupuesto está destinado al grupo de gasto 200 materiales y suministros que corresponde principalmente al pago de medicamentos e insumos que son utilizados para la prestación de los servicios que brinda este ministerio. Otro rubro importante lo constituye el grupo 000 servicios personales en el que se incluye el pago de salarios del personal administrativo, operativo y el destinado a la prestación de los servicios médicos.

Para una mejor comprensión, se presenta el presupuesto asignado al MSPAS distribuido por grupo de gastos, de la siguiente manera:

Tabla II. **Presupuesto de egresos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social asignado para el año 2022**

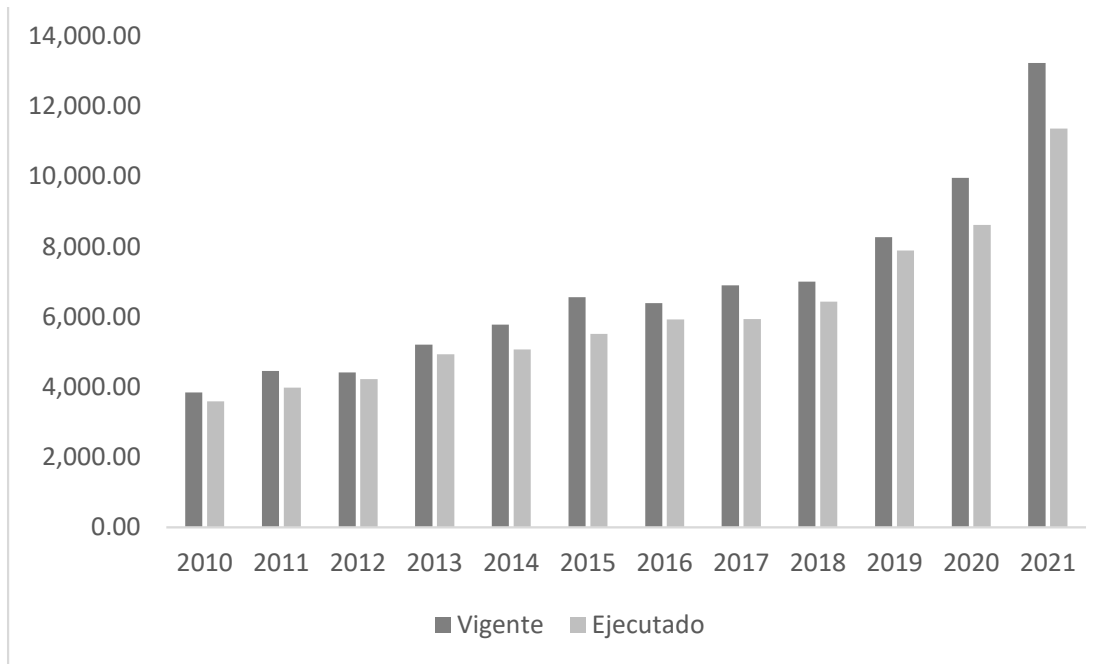
| Grupo de gasto | Descripción | Presupuesto asignado | Porcentaje |
|-----------------------|---|-----------------------------|-------------------|
| 000 | Servicios personales | 3,917,664,141.00 | 30.74 % |
| 100 | Servicios no personales | 3,573,718,536.00 | 28.04 % |
| 200 | Materiales y suministros | 4,104,350,478.00 | 32.21 % |
| 300 | Propiedad, planta, equipo e intangibles | 472,768,655.00 | 3.71 % |
| 400 | Transferencias corrientes | 664,214,450.00 | 5.21 % |
| 500 | Transferencias de capital | 0.00 | 0.00 % |
| 800 | Otros gastos | 0.00 | 0.00 % |
| 900 | Asignaciones globales | 11,000,000.00 | 0.09 % |
| TOTAL | | 12,743,716,260.00 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del *Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (2022)*.

El presupuesto asignado al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ha evolucionado considerablemente en los últimos 10 años, ello se debe a que se ha priorizado el tema salud dentro de los techos presupuestarios que son asignados por medio del Ministerio de Finanzas Públicas de conformidad con las prioridades de gobierno y ejercicios de presupuesto abierto.

A continuación, se presenta una tabla mediante la cual se aprecia el presupuesto asignado y ejecutado en el período del 2010 al 2021 en donde se evidencia que dicho presupuesto se ha triplicado en el período indicado. Es importante mencionar que, en los años 2020 y 2021, una parte del incremento en el presupuesto correspondió a las asignaciones destinadas a combatir la pandemia COVID-19.

Figura 5. Evolución y comportamiento del presupuesto del MSPAS del 2010 al 2021 (en millones de Quetzales)



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del *Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (2022)*.

2.4.4. Principales resultados obtenidos desde la implementación de la Gestión por Resultados

Dentro de los principales resultados obtenidos por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social desde que se implementó la Gestión por Resultados, resalta la reducción en la tasa de mortalidad infantil, la cual se situaba en 18.60 por cada mil nacidos vivos en el año 2013, misma que al año 2020 se situó en 14.90 siendo la menor tasa en los años comprendidos del 2013 al 2020.

Tabla III. **Mortalidad infantil, neonatal y posneonatal 2013-2020**

| Indicador | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Tasa de Mortalidad Neonatal | 7.90 | 8.90 | 10.00 | 10.60 | 10.30 | 10.30 | 10.30 | 8.00 |
| Tasa de Mortalidad Post Neonatal | 10.70 | 10.10 | 10.90 | 10.90 | 9.70 | 9.40 | 9.70 | 6.80 |
| Tasa de Mortalidad Infantil | 18.60 | 19.00 | 21.00 | 21.40 | 20.00 | 19.70 | 19.90 | 14.90 |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del *Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social* (2022).

En la Tabla III se observa la tendencia en la tasa de mortalidad neonatal que corresponde a la tasa de mortalidad de recién nacidos que mueren antes de alcanzar los 28 días de edad, así también se incluye en dicha tabla, la tasa de mortalidad posneonatal en la que se incluye a los niños que mueren antes de alcanzar el año de edad.

2.4.5. Contribución del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social a la sociedad, valor público e impacto social

La labor que desempeña el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social representa muchos beneficios que la población recibe de conformidad con el mandato establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala y otras normativas relacionadas con la institución, dentro de estos beneficios están:

- Garantía de la salud mediante la accesibilidad a los servicios en sus diferentes niveles de atención, ubicados de forma estratégica en toda la república.

- Acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, en cumplimiento a la obligación del estado de velar por la salud de los habitantes.
- Coordinación intersectorial, interinstitucional, interprogramática y multidisciplinaria con la participación de la sociedad civil organizada y adaptación del entorno multicultural y plurilingüe de la población para disminuir la incidencia de las infecciones de transmisión sexual, virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida.
- La población tiene la oportunidad de obtener medicamentos básicos de calidad a precios accesibles.
- Presentación de las denuncias, de forma escrita o verbal con o sin asistencia de abogado (a) de cualquier persona, no importando su edad o que haya sido víctima de acto que constituya violencia intrafamiliar.
- Proteger a la población del uso indebido, mediante autorización de importación, producción, fabricación, extracción, posesión y uso de las drogas en las cantidades estrictamente necesarias, exclusiva para personas legalmente facultadas bajo su estricta responsabilidad, para el tratamiento médico, análisis toxicológicos y farmacológicos, investigación científica, así como la elaboración de medicamentos.

3. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación, se describe el tipo de estudio, diseño, alcance, variables, indicadores, fases y resultados obtenidos dentro de la investigación. En el proceso de solución se adoptó un diseño no experimental, el tipo de estudio es explicativo.

3.1. Características del estudio

A continuación, se presentan las características del estudio:

3.1.1. Diseño

El diseño adoptado es no experimental, la información para la propuesta de una estrategia para que el personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social fortalezca la aplicación del enfoque de la GpR, se analizó en su estado original sin ninguna manipulación; además es transversal ya que se estudiaron variables relacionadas, se analizó el comportamiento de la ejecución presupuestaria y los indicadores que miden el cumplimiento de metas específicas. El alcance de esta investigación no comprobó una hipótesis.

Se trasladó una encuesta al personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica, para lo cual se calculó la muestra con la siguiente ecuación:

$$n = \frac{Z^2 pq N}{e^2 (N-1) + Z^2 pq} \quad (E 1)$$

Donde:

- Z = Nivel de confianza $Z = 0.90 = 1.645$.
- p = Proporción de éxito $p = 0.50$.
- q = Proporción de fracaso $q = 0.50$.
- e = Error de estimación $e = 0.10$.
- N = Tamaño de la población $N = 128$ (número de personal que labora en el Departamento Financiero y en la Unidad de Planificación Estratégica al mes de marzo 2022).

$$n = 44.486 = 45$$

Luego de efectuar la ecuación 1, se determinó la cantidad de 45 personas a encuestar.

3.1.2. Enfoque

El enfoque del estudio es mixto, ya que se utilizó el estudio cualitativo a partir de la experiencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en cuanto a la aplicación actual del enfoque de la GpR, así también es cuantitativo en el sentido de analizar el presupuesto asignado y ejecutado por el MSPAS del 2010 al 2021.

3.1.3. Alcance

El alcance es explicativo, dado que se basa en la normativa existente en Guatemala, relacionada con las obligaciones del Estado en cuanto a mejorar las condiciones de vida de la población, así también, se hace un análisis e

interpretación de información relacionada con la aplicación del enfoque de la GpR en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

3.1.4. Unidad de análisis

La población en estudio fue el personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

3.2. Variables

Las variables que se estudiaron se describen a continuación:

Para la pregunta, ¿la planificación en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social responde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030? se identificó la variable que se presenta en la tabla siguiente:

Tabla IV. **Variable Objetivos de Desarrollo Sostenible**

| Variable | Definición teórica | Definición operativa |
|------------------------------------|---|--|
| Objetivos de Desarrollo Sostenible | Son los objetivos establecidos en la agenda 2030. | Se midió en función de la revisión al Plan Estratégico Institucional vigente para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y su vinculación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030. |

Fuente: elaboración propia.

Para la pregunta, ¿conoce el personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica, el Plan Estratégico Institucional y las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030? se identificó la variable que se presenta en la tabla siguiente:

Tabla V. **Variable marco normativo**

| Variable | Definición teórica | Definición operativa |
|-----------------|--|--|
| Marco normativo | Son las normativas a las cuales el MSPAS debe dar cumplimiento de acuerdo con sus funciones y mandato. | Se midió en función de una encuesta realizada al personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica, con preguntas relacionadas con el conocimiento del Plan Estratégico Institucional y las metas de la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del MSPAS. |

Fuente: elaboración propia.

Para la pregunta, ¿existe una adecuada vinculación entre la planificación y el presupuesto en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030? se identificó la variable que se presenta en la tabla siguiente:

Tabla VI. **Variable plan-presupuesto**

| Variable | Definición teórica | Definición operativa |
|------------------|--|---|
| Plan-presupuesto | Es la vinculación entre la planificación y el presupuesto del MSPAS. | Se analizó con base en una encuesta realizada al personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica, relacionada al conocimiento sobre la vinculación de la planificación y el presupuesto del MSPAS. |

Fuente: elaboración propia

3.3. Fases del diseño de investigación

Se describen a continuación cinco fases del estudio que incluyen las técnicas y actividades que se realizaron.

3.3.1. Fase 1: exploración bibliográfica

En la primera fase se realizó una consulta de todas las bibliografías posibles relacionadas, para enriquecer los conocimientos sobre el tema, así también analizar la información sobre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social contenida en la página de acceso a la información pública.

3.3.2. Fase 2: gestión o recolección de la información

En la segunda fase se realizó recolección de información por medio de una encuesta socializada al personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con el objetivo de establecer los aspectos que inciden en la débil aplicación del enfoque de la Gestión por Resultados, así también se solicitó información por

medio del portal de acceso a la información pública de la SEGEPLAN, para analizar el avance en las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del MSPAS.

3.3.3. Fase 3: análisis de información

En la tercera fase se realizó un análisis de la información recabada, relacionada con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con el propósito de diferenciar los aspectos significativos que tienen importancia en el marco del presente estudio.

3.3.4. Fase 4: interpretación de información

Con base en la información investigada se tiene una mejor visualización del método utilizado, así como su aplicación en el ámbito gubernamental.

3.3.5. Fase 5: elaboración de propuesta de solución

Con la información obtenida, se elaboró una propuesta de estrategia para que el personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social fortalezca la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados.

3.4. Técnicas de análisis de información

En el presente estudio, se utilizó técnicas de análisis para las variables que se indican a continuación:

3.4.1. Variable Objetivos de Desarrollo Sostenible

Se utilizó estadística descriptiva, para describir y analizar los datos contenidos en el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, vigente para un período del 2018 al 2032 en función de su vinculación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030 y que se relacionan con dicho ministerio.

Se realizó un análisis del avance en el cumplimiento de las metas a cargo del MSPAS, de conformidad con el II informe de evaluación de la política general de gobierno 2020-2024 (SEGEPLAN, 2022).

Con los datos obtenidos, se procedió a realizar un análisis estadístico de la información. Para ello se presenta la información por medio de tablas de datos.

3.4.2. Variable marco normativo

Se realizó una encuesta al personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica del MSPAS para identificar el conocimiento que el personal tiene con relación al Plan Estratégico Institucional y la Política General de Gobierno 2020-2024.

Al haber obtenido los datos del estudio se procedió a realizar un análisis para poder presentar información. Las herramientas utilizadas corresponden a gráficas de barras para presentar los resultados obtenidos.

3.4.3. Variable plan-presupuesto

Se utilizó estadística descriptiva, para describir y analizar los datos obtenidos mediante la revisión del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, que contiene el presupuesto de egresos aprobado en el Decreto 16-2021.

Se realizó un análisis de series de información relacionada con el presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, de los años del 2010 al 2021.

Se utilizó información recabada mediante una encuesta dirigida al personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica del MSPAS.

Al obtener los datos del estudio se procedió a realizar un análisis estadístico de la información para poder presentar los datos. Para ello se utilizó tablas de datos y gráficos de barras.

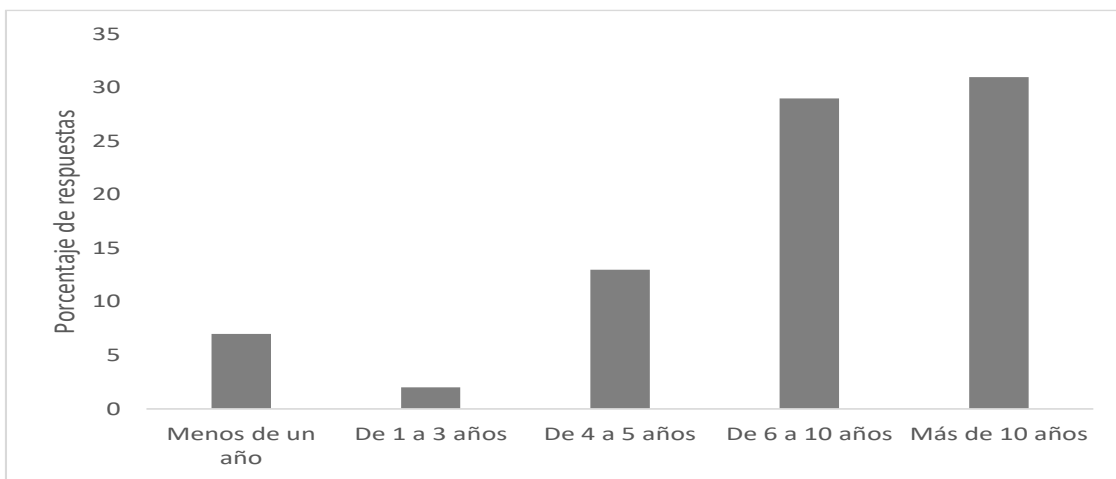
4. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados que se obtuvieron del estudio para generar una propuesta de una estrategia para que el personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social fortalezca la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados.

4.1. Análisis de las áreas en estudio

De conformidad con la metodología planteada, se trasladó una encuesta al personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica, en la cual se solicitó colocar el rango al que pertenecen, de conformidad con la cantidad de años de laborar en el MSPAS.

Figura 6. **Antigüedad del personal objeto del estudio, en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social**



Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

Los datos obtenidos, demuestran que, la mayoría del personal que respondió la encuesta ha laborado en este ministerio por más de 6 años, apreciándose cierta estabilidad laboral.

4.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible

Se realizó un análisis sobre la vinculación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la agenda 2030, el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, las Metas Estratégicas de Desarrollo y las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024, obteniendo los siguientes resultados:

Tabla VII. Vinculación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la planificación en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

| Núm. | ODS | Eje K'atun | Prioridad Nacional de Desarrollo -PND | Meta PGG 2020-2024 |
|------|--------------------|--------------------------|---|--|
| 1 | Salud y bienestar. | Bienestar para la gente. | Acceso a servicios de salud. | Para el año 2023 se redujo la razón de mortalidad materna en 14.4 puntos porcentuales. |
| 2 | Hambre cero. | Bienestar para la gente. | Seguridad alimentaria y nutricional Acceso a servicios de salud/ Seguridad alimentaria y nutricional. | Para el año 2023 se redujo la tasa desnutrición crónica en 7 puntos porcentuales. |
| 3 | Salud y bienestar. | Bienestar para la gente. | Acceso a servicios de salud. | Para el año 2023 se redujo la tasa de mortalidad infantil en 10 puntos porcentuales. |

Continuación de la tabla VII.

| | | | | |
|---|--|--------------------------|------------------------------|---|
| 4 | Salud y bienestar. | Bienestar para la gente. | Acceso a servicios de salud. | Para el año 2023 se ha incrementado el porcentaje de niñas y niños con esquema de vacunación completa en 9.6 puntos porcentuales. |
| 5 | Fin de la pobreza, Salud y bienestar, Paz, Justicia e Instituciones sólidas. | Bienestar para la gente. | Acceso a servicios de salud. | Para el año 2023, se ha incrementado en 4 unidades la red hospitalaria. |
| 6 | Fin de la pobreza, Salud y bienestar, Paz, Justicia e Instituciones sólidas. | Bienestar para la gente. | Acceso a servicios de salud. | Para el año 2023 se ha incrementado en 50 el número de centros de salud tipo A y B. |
| 7 | Salud y bienestar. | Bienestar para la gente. | Acceso a servicios de salud. | Para el año 2023, se redujo el número de casos de morbilidad infantil en 5 % anual. |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2022). *Alineación vinculación estratégica a nivel sectorial e institucional*. Consultado el 20 de diciembre de 2022. Recuperado de <https://www.mspas.gob.gt/articulo-10-11-uip-mspas#761-2022>.

Tabla VIII. Resultados del avance de las metas establecidas en la PGG 2020-2024 a cargo del MSPAS al año 2021

| Núm. | Meta | Indicador para medición | Línea base | Resultado Año 2021 | Brecha al año 2023 |
|------|---|-------------------------------|----------------|--------------------|--------------------|
| 1 | Para el año 2023 se redujo la razón de mortalidad materna en 14.4 puntos porcentuales. | Razón de mortalidad materna. | 105 (2018) | 111 | -20.4 |
| 2 | Para el año 2023 se redujo la tasa de desnutrición crónica en 7 puntos porcentuales (meta compartida con SESAN y MAGA). | Tasa de desnutrición crónica. | 46.50 % (2014) | 46.50 % | -7.00 % |

Continuación de la tabla VIII.

| | | | | | |
|---|---|--|------------------------|---------|---------|
| 3 | Para el año 2023 se redujo la tasa de mortalidad infantil en 10 puntos porcentuales. | Tasa de mortalidad infantil. | 28 (2014) | 21 | -3 |
| 4 | Para el año 2023 se ha incrementado el porcentaje de niñas y niños con esquema de vacunación completo en 9.6 puntos porcentuales. | Porcentaje de niñas y niños de 12-23 meses con esquema de vacunación completo. | 59.0 % (2014) | 68 % | -0.60 % |
| 5 | Para el año 2023, se ha incrementado en 4 unidades la red hospitalaria. | Número de hospitales. | 46 (2019) | 49 | -1 |
| 6 | Para el año 2023 se ha incrementado en 50 el número de centros de salud tipo A y B. | Número de centros de salud tipo A y B. | 337 (2016) | 363 | -24 |
| 7 | Para el año 2023, se redujo el número de casos de morbilidad infantil en 5 % anual. | Número de casos de morbilidad infantil. | 1,031,106 casos (2018) | 532,407 | 307,435 |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2022). *II Informe de evaluación de la política general de gobierno 2021*.

En la encuesta, se solicitó indicar si se tenía conocimiento de las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024, se obtuvo los resultados siguientes:

Tabla IX. **Conoce las metas establecidas en la Política General de Gobierno, cuyo responsable es el MSPAS**

| Respuesta | Cantidad de respuestas | Porcentaje |
|---|------------------------|------------|
| Conozco algunas metas | 23 | 51 % |
| No he tenido la oportunidad de conocerlas | 9 | 20 % |
| Sí las conozco por completo | 13 | 29 % |
| Total | 45 | 100 % |

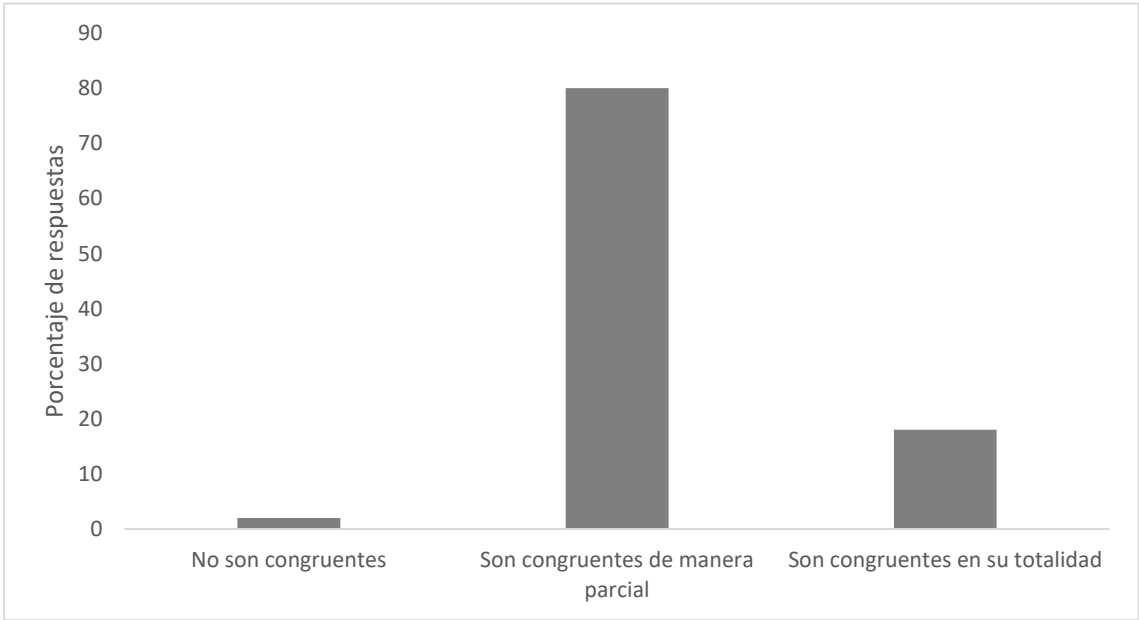
Fuente: elaboración propia.

En la tabla anterior, se aprecia que, únicamente el 29 % del personal encuestado conoce por completo las metas establecidas en la Política General de Gobierno vigente.

Se solicitó información sobre qué actores participan en la definición de metas institucionales, para establecer el nivel de participación del personal de todas las demás áreas del MSPAS, se consiguió los datos siguientes:

Se requirió en la encuesta, información para establecer si las metas institucionales están alineadas a las metas indicadas en la Política General de Gobierno 2020-2024, se obtuvo los resultados siguientes:

Figura 7. **Las metas institucionales son congruentes con las metas establecidas en la Política General de Gobierno a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social**



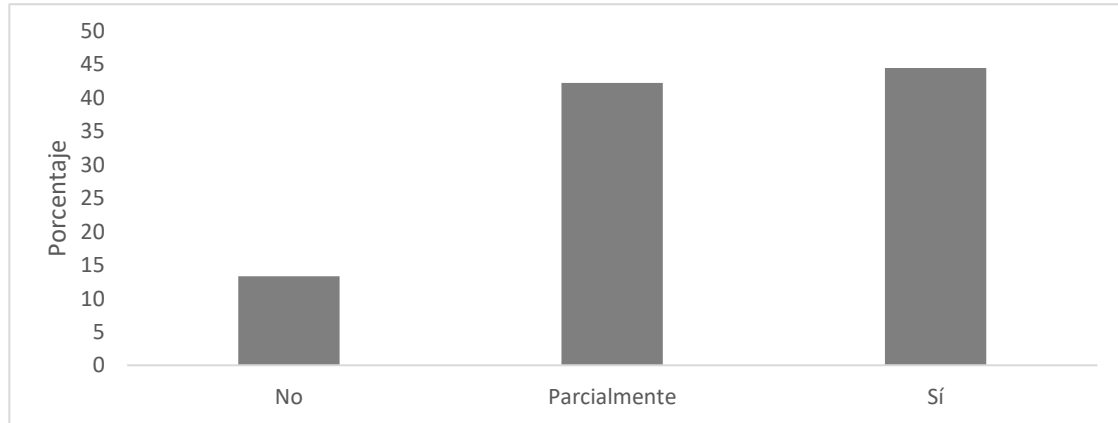
Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

Los resultados evidencian que, el 80 % del personal encuestado, coincide en que las metas institucionales son congruentes de manera parcial, con la Política General de Gobierno 2020-2024.

4.3. Marco normativo

Según la metodología planteada en el capítulo anterior, en la encuesta que se trasladó al personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica, se obtuvo información relacionada con el conocimiento del Plan Estratégico Institucional.

Figura 8. **Conoce el personal del Departamento Financiero y la Unidad de Planificación Estratégica el Plan Estratégico Institucional**

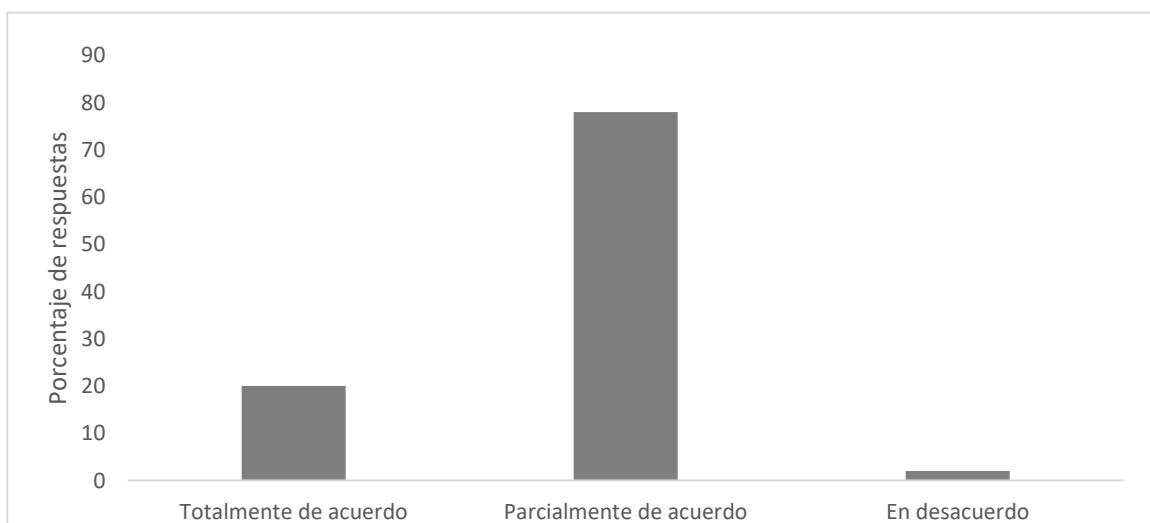


Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

Los resultados evidencian que, únicamente el 44.4 % del personal encuestado conoce el PEI, así también que existe un 13.3 % que no tiene conocimiento de este y un 42.2 % lo conoce de manera parcial.

Con el propósito de establecer el punto de vista del personal de las áreas en estudio, con relación a la información contenida en el Plan Estratégico Institucional del MSPAS, se consultó en la encuesta, si dicho plan responde a las necesidades de la población en materia de salud, se obtuvo los resultados siguientes:

Figura 9. El Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social da respuesta y contribuye para mejorar las condiciones de salud de la población



Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

Se puede establecer que, la mayoría del personal encuestado indicó que está parcialmente de acuerdo con que el Plan Estratégico Institucional contribuye a dar respuesta a las necesidades de salud de la población.

Un bajo porcentaje se encuentra en desacuerdo lo cual evidencia que el PEI contiene información que puede mejorarse, no obstante, fue elaborado de manera técnica.

4.4. Variable plan-presupuesto

A continuación, se detalla la distribución del presupuesto de egresos del 2022, identificado por entidad, presupuesto aprobado y el porcentaje que representa para cada entidad, con el objeto de establecer la relevancia del presupuesto asignado especialmente al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Tabla X. **Presupuesto de egresos por entidad, aprobado mediante el Decreto 16-2021 Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022**

| Núm. | Entidad | Presupuesto aprobado | Porcentaje |
|------|--|----------------------|------------|
| 1 | OBLIGACIONES DEL ESTADO A CARGO DEL TESORO | 34,680,795,250.00 | 32.65 % |
| 2 | MINISTERIO DE EDUCACIÓN | 20,608,400,640.00 | 19.40 % |
| 3 | SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA | 15,312,000,000.00 | 14.41 % |
| 4 | MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL | 12,743,716,260.00 | 12.00 % |
| 5 | MINISTERIO DE GOBERNACIÓN | 6,480,481,000.00 | 6.10 % |
| 6 | MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA | 5,402,457,000.00 | 5.09 % |
| 7 | MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL | 3,158,651,000.00 | 2.97 % |
| 8 | MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN | 1,454,048,950.00 | 1.37% |
| 9 | SECRETARÍAS Y OTRAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO | 1,317,321,900.00 | 1.24 % |
| 10 | MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL | 1,306,642,862.00 | 1.23 % |
| 11 | MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL | 976,041,138.00 | 0.92 % |
| 12 | MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES | 610,573,000.00 | 0.57 % |
| 13 | MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES | 575,971,000.00 | 0.54 % |
| 14 | MINISTERIO DE ECONOMÍA | 508,146,000.00 | 0.48 % |
| 15 | MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS | 386,717,000.00 | 0.36 % |
| 16 | MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES | 260,211,000.00 | 0.24 % |
| 17 | PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA | 205,000,000.00 | 0.19 % |

Continuación de la tabla X.

| | | | |
|--------------|-----------------------------------|---------------------------|-----------------|
| 18 | PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN | 150,000,000.00 | 0.14 % |
| 19 | MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS | 92,293,000.00 | 0.09 % |
| Total | | 106,229,467,000.00 | 100.00 % |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del *Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (2022)*.

En la tabla se aprecia que, el presupuesto del MSPAS representa el cuarto mayor en cuanto al monto asignado, así también el mismo corresponde al 12 % con respecto al total del presupuesto de egresos del Estado para el 2022, entre los ministerios, solamente es superado por el Ministerio de Educación.

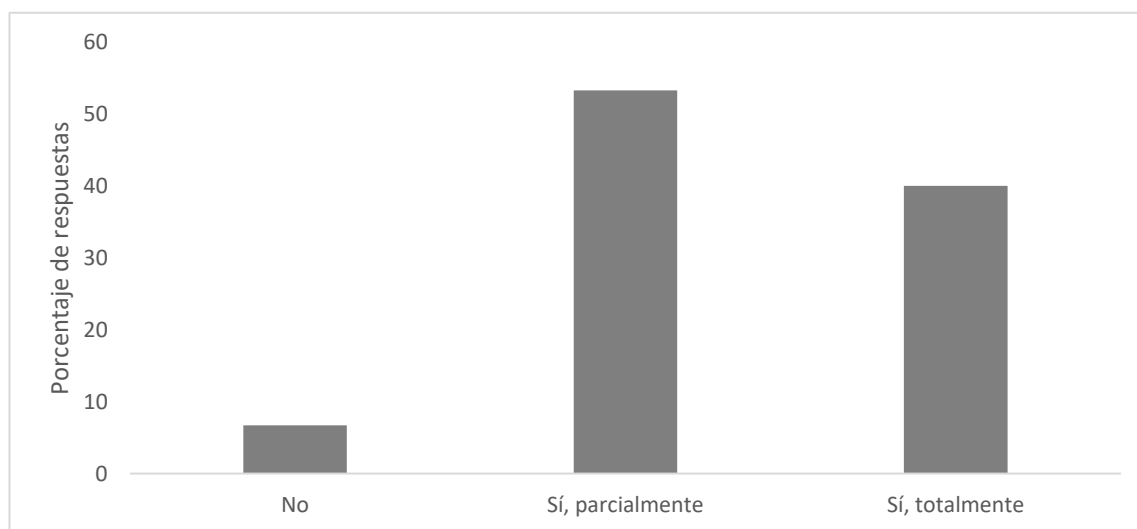
Tabla XI. Evolución del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del año 2010 al 2021 (en millones de quetzales)

| Año | Asignado | Modificado | Vigente | Ejecutado | % de ejecución |
|------------|-----------------|-------------------|----------------|------------------|-----------------------|
| 2010 | 3,737.70 | 102.39 | 3,840.09 | 3,586.58 | 93.40 % |
| 2011 | 3,929.63 | 524.10 | 4,453.73 | 3,976.92 | 89.29 % |
| 2012 | 4,434.95 | -22.61 | 4,412.35 | 4,227.50 | 95.81 % |
| 2013 | 5,111.60 | 96.09 | 5,207.69 | 4,935.50 | 94.77 % |
| 2014 | 5,111.60 | 662.67 | 5,774.27 | 5,065.62 | 87.73 % |
| 2015 | 5,647.22 | 915.00 | 6,562.22 | 5,511.72 | 83.99 % |
| 2016 | 5,531.69 | 857.10 | 6,388.79 | 5,930.77 | 92.83 % |
| 2017 | 6,897.10 | 0.00 | 6,897.10 | 5,940.16 | 86.13 % |
| 2018 | 6,897.10 | 108.24 | 7,005.34 | 6,428.58 | 91.77 % |
| 2019 | 8,197.16 | 80.40 | 8,277.56 | 7,895.60 | 95.39 % |
| 2020 | 8,197.16 | 1,766.00 | 9,963.16 | 8,618.91 | 86.51 % |
| 2021 | 9,823.16 | 3,422.23 | 13,245.38 | 11,369.47 | 85.84 % |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del *Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (2022)*.

Para establecer la correcta vinculación de la planificación y el presupuesto, se consultó en la encuesta si ambos instrumentos se encuentran vinculados, obteniéndose los resultados siguientes:

Figura 10. **Se encuentra vinculada la planificación al presupuesto**

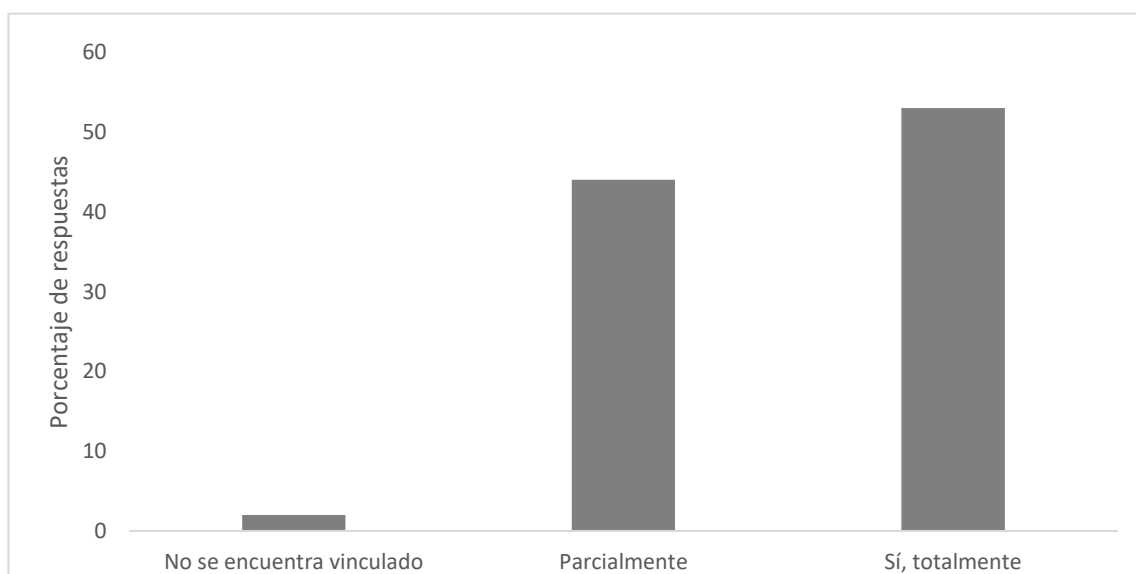


Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

En cuanto a la vinculación del presupuesto a la planificación, únicamente el 40.0 % del personal encuestado indica que sí están totalmente vinculados estos dos instrumentos, mientras que el 53.3 % indica que se encuentran vinculados de manera parcial y el 6.7 % indica que no se encuentran vinculados.

Dentro de la encuesta, se solicitó indicar si el POA y el POM se encuentran vinculados al PEI, obteniéndose los resultados siguientes:

Figura 11. El Plan Operativo Anual y Multianual del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se encuentran vinculados al Plan Estratégico Institucional



Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

Se estableció que el 53.2 % del personal encuestado de las dos dependencias consultadas, indican que el Plan Operativo Anual y Multianual se encuentran vinculados, mientras que un 44.7 % indica que se encuentra parcialmente vinculado y un 2.1 % indica que no se encuentran vinculados.

4.5. Propuesta de estrategia por medio de un plan de trabajo

De conformidad con la información recabada en las Áreas Financiera y de Planificación Estratégica, se ha establecido la necesidad de formular una propuesta de una estrategia mediante un plan de trabajo que ayudará a fortalecer la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en el marco del Sistema Nacional de Planificación

que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030, este plan contiene los siguientes aspectos:

- Objetivos:
 - General: establecer las acciones necesarias para que el personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica del MSPAS se identifique y comprometa a implementar el enfoque de Gestión por Resultados en el marco del Sistema Nacional de Planificación que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.
 - Específicos:
 - Dirigir los esfuerzos en cuanto a la planificación y el presupuesto para el logro de las metas institucionales y estratégicas a cargo del MSPAS.
 - Mantener una adecuada motivación y responsabilidad en el personal para que se garantice que de manera permanente se implemente la GpR.
 - Aprovechar los recursos financieros del MSPAS, para que su ejecución incida directamente en la atención y solución de los problemas de salud de la población.
- Áreas de acción: la estrategia está dirigida al personal que labora en el Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica del MSPAS.

- Responsables de implementación: despacho ministerial en especial, viceministro administrativo, director general, jefe del departamento financiero y el jefe de la unidad de planificación estratégica, jefe de programas y jefe de sistema integral de atención en salud.
- Marco legal: la implementación del enfoque de Gestión por Resultados, está normado en el Artículo 11 del Acuerdo Gubernativo 540-2013 Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, en donde se establece el uso obligatorio de la Guía conceptual de la planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala.
- Estrategias
 - Crear un plan de sensibilización para el personal actual, contratado en los renglones presupuestarios 011, 022, 029 y 031 en el Departamento Financiero, la Unidad de Planificación Estratégica, Programas y SIAS.
 - Establecer vínculos con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y el Ministerio de Finanzas Públicas, para el acompañamiento en la implementación de la estrategia.
 - Crear un plan para la adaptación al enfoque de GpR para el personal de nuevo ingreso, para garantizar que, a pesar de que pudiera existir rotación de personal, se mantengan los principios de dicho enfoque.

- Actividades

Para llevar a cabo la estrategia propuesta, es necesario realizar diversas actividades las cuales involucran al personal interno del MSPAS, dichas actividades se detallan en la tabla siguiente:

Tabla XII. **Listado de actividades**

| Actividad | Responsable |
|---|---|
| Creación de un comité coordinador que estará a cargo de la coordinación e implementación del plan y será conformado por el viceministro administrativo, director general, jefe del departamento financiero y el jefe de la unidad de planificación estratégica. | Ministro de Salud Pública y Asistencia Social |
| Definición de cronograma con la programación de actividades anuales. | Comité coordinador |
| Solicitar apoyo del MINFIN y SEGEPLAN para la implementación del plan. | Comité coordinador |
| Establecer un programa para sensibilizar al personal. | Comité coordinador |
| Realización de reuniones participativas con el personal que labora en el departamento financiero y la unidad de planificación estratégica. | Comité coordinador |
| Socialización interna mediante campañas de divulgación. | Comité coordinador y Comunicación Social |
| Elaboración de normativo estableciendo lineamientos para la vinculación plan-presupuesto, uso eficiente y priorizado del presupuesto, cumplimiento de metas y establecimiento de acciones para monitorear y coordinar esfuerzos. | Comité coordinador y Asesoría Jurídica |
| Socialización de normativo. | Comité coordinador y Comunicación Social |
| Elaboración de un programa de capacitación permanente que incluya aspectos relacionados con la implementación y seguimiento a la GpR en el MSPAS en el marco del Sistema Nacional de Planificación que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030. | Comité coordinador Recursos Humanos |

Fuente: elaboración propia.

- Definición de metas e indicadores

Se definirán metas e indicadores en función de los siguientes aspectos:

- Campañas de socialización y sensibilización
- Programa de fortalecimiento de capacidades (formación y capacitaciones al personal actual y al personal de nuevo ingreso)

- Período de ejecución

La estrategia se programa para un período de ejecución de un año, sin embargo, la misma debe estimarse para completar el período de duración de la Política General de Gobierno hasta el 2024.

- Seguimiento y evaluación

El comité coordinador hará revisiones cuatrimestrales, para verificar la efectividad en la implementación de la estrategia, así también propondrá sugerencias para corregir los aspectos que influyan de alguna manera en los resultados previstos, a fin de que se logre alcanzar las metas institucionales y estratégicas.

- Recursos necesarios

Para la ejecución de la presente estrategia, se estiman los siguientes recursos anuales:

Tabla XIII. **Recursos necesarios**

| Descripción | Cantidad | Precio unitario | Total |
|---|----------|-----------------|--------------|
| Refacciones para 100 personas | 12 | Q 1,200.00 | Q 14,400.00 |
| Impresión de material | 12 | Q 1,000.00 | Q 12,000.00 |
| Contratación de consultor | 1 | Q 120,000.00 | Q 120,000.00 |
| Proceso de formación con el apoyo de INTECAP | 1 | Q 50,000.00 | Q 50,000.00 |
| Convenio con SEGEPLAN y MINFIN para impartir capacitaciones | 1 | ----- | ----- |
| Total | | | Q 196,400.00 |

Fuente: elaboración propia.

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Antes de iniciar la discusión de los resultados obtenidos en el estudio para mejorar la aplicación de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es necesario resaltar la importancia de que el personal del Departamento Financiero y la Unidad de Planificación Estratégica de dicho ministerio, se encuentre comprometido en implementar el enfoque de la GpR en el marco del Sistema Nacional de Planificación que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.

Las dos áreas indicadas anteriormente, son las que conducen la correcta aplicación de la gestión por resultados, ya que orientan las acciones y recursos financieros a la consecución de los objetivos, metas y resultados para dar respuesta a las necesidades en temas de salud pública, para aquellos sectores principalmente los más vulnerables de la población guatemalteca.

5.1. ¿La planificación en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social responde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030?

Como punto de partida, se analizó la relación o vinculación entre diversos mecanismos de planificación tales como: el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, nuestra Guatemala 2032, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Prioridades Nacionales de Desarrollo y la Política General de Gobierno 2020-2024, los datos de la vinculación se encuentran contenidos en la Tabla VII. Se establece que el MSPAS contribuye específicamente en el eje bienestar para la gente, así también

se identificó las metas que se encuentran alineadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con salud y bienestar, hambre cero y fin de la pobreza, salud y bienestar, paz, justicia e instituciones sólidas.

En la tabla VIII se colocó un resumen de las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del MSPAS y su avance al año 2021, de conformidad con el II informe de evaluación de la Política General de Gobierno 2020-2024 elaborado por SEGEPLAN, identificándose 7 metas a cargo del MSPAS, de las cuales las primeras dos metas programadas para el año 2021 no fueron alcanzadas, en tanto que las metas numeradas de la 3 a la 7 presentan un avance positivo al 2021, es decir que se cumplió con la meta establecida para ese año.

Es de hacer mención que, la meta para el año 2023 relacionada con la reducción de un 5 % anual en el número de casos de morbilidad infantil ya fue cumplida, sin embargo, de conformidad con la información contenida en el II informe de evaluación de la Política General de Gobierno 2020-2024, esta reducción se debe a que muchos centros de salud y hospitales cerraron de manera temporal la consulta externa, debido a la pandemia COVID-19, por lo que no hubo atención a parte de la población, lo que incidirá en los próximos años al normalizarse los servicios.

Las metas relacionadas con la reducción de la tasa de mortalidad infantil, el incremento en el porcentaje de niñas y niños con esquema de vacunación completo y el incremento de unidades de la red hospitalaria están por cumplirse. Estas metas presentan un avance bastante significativo.

Vale la pena indicar que las metas relacionadas con la reducción de la mortalidad materna y la reducción de la tasa de desnutrición crónica no presentan

avances significativos, lo que representa un riesgo para su cumplimiento, así también que los resultados del avance dependen principalmente de la actualización que se realizará con la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) pendiente de realizarse. Es preciso mencionar que la estrategia del MSPAS para esta administración de gobierno fue afectada por la Pandemia del COVID-19, especialmente para el MSPAS, por la demanda de esta institución para el tamizaje, prestación y atención de contagiados por el virus y todo el proceso de vacunación.

Se consultó a las dos áreas en estudio si conocían las metas establecidas en la PGG a cargo del MSPAS, los resultados están contenidos en la tabla IX en donde se puede apreciar que, el 51 % del personal conoce algunas metas, mientras que únicamente el 29 % las conoce por completo.

En la figura 7, se presenta una gráfica que muestra los resultados obtenidos para establecer la congruencia de las metas institucionales con las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en donde se evidencia que el 80 % considera que dichas metas institucionales son congruentes de manera parcial.

De conformidad con los resultados obtenidos, se concluyó que, la planificación responde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente a los que corresponden a salud y bienestar, hambre cero y fin de la pobreza, salud y bienestar, paz, justicia e instituciones sólidas así también la planificación responde al eje de bienestar para la gente contenido en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun.

5.2. ¿Conoce el personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica, el Plan Estratégico Institucional y las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030?

En la figura 8 se aprecia que, únicamente el 44 % del personal encuestado conoce el Plan Estratégico Institucional, mientras que un 42 % lo conoce de manera parcial y un 13 % no lo conoce, esta información la podemos comparar con la que se presenta en la figura 6 la cual muestra la antigüedad del personal objeto del presente estudio, en donde se puede incidir que, alrededor del 60 % del personal cuenta con más de 6 años de laborar en el MSPAS, motivo por el cual la información del PEI debiera ser conocida por todos.

En cuanto al conocimiento del personal en relación con las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del MSPAS, en la Tabla IX se identifica que, únicamente el 29 % conoce las metas por completo, mientras que un 20 % no las conoce y un 51 % las conoce de manera parcial.

Como parte de la investigación, se consultó si el personal de las áreas en estudio, consideraba si el Plan Estratégico Institucional actual da respuesta y contribuye para mejorar las condiciones de salud de la población, por lo que, en la Figura 9 se puede apreciar que el 2 % está en desacuerdo, es decir que considera que el PEI no da respuesta a las necesidades de salud de la población; el 20 % está de acuerdo con que este instrumento contribuye a los objetivos propuestos y por último el 78 % del personal encuestado indica que está parcialmente de acuerdo, es decir que esta respuesta puede orientar a que el

propio personal de las áreas en estudio está consciente sobre la necesidad de actualizar este instrumento de conformidad con las necesidades de la población.

Con las respuestas obtenidas, se concluyó que, el personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica no conoce a cabalidad el Plan Estratégico Institucional, así como las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.

5.3. ¿Existe una adecuada vinculación entre la planificación y el presupuesto en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030?

Previo a responder la interrogante en cuestión, es necesario analizar los datos contenidos en la Tabla X, la cual presenta la totalidad del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2022, que de conformidad con el Decreto 16-2021 Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintidós registra un monto de Q 106,229,467,000.00. En esta tabla se aprecia que, el presupuesto del MSPAS es el cuarto más grande en monto aprobado, así también el mismo representa un 12 % de la totalidad del presupuesto de egresos de la nación, situación que evidencia la necesidad de que el mismo esté vinculado al 100 % con la planificación.

En la Tabla XI se observa la evolución del presupuesto del MSPAS del 2010 al 2021, período en el cual prácticamente se ha triplicado el presupuesto vigente, es decir que el mismo al año 2021 representa tres veces el presupuesto

vigente del año 2010. El porcentaje de ejecución máxima logrado por el MSPAS es del 95.8 % en el año 2012, en promedio este ministerio tiene una ejecución presupuestaria del 89 % en el período analizado.

Se consultó sobre la vinculación de la planificación al presupuesto, para establecer si estos instrumentos se encuentran en concordancia a lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, en la Figura 10 se aprecia que el 6.7 % del personal encuestado indica que no existe una vinculación; el 53.3 % manifiesta que hay una vinculación de manera parcial y por último un 40 % indica que sí existe una vinculación completa. Este dato evidencia que el presupuesto no está vinculado a la planificación en su totalidad.

En la Figura 11 se encuentra la información relacionada con la vinculación del Plan Operativo Anual y el Plan Operativo Multianual al Plan Estratégico Institucional, se evidencia que, el 53 % del personal encuestado indica que sí existe una vinculación total, mientras que un 44 % indica que la vinculación es parcial y un 2 % indica que no están vinculados.

Con las respuestas obtenidas, se concluyó que existe una vinculación de la planificación al presupuesto de manera parcial, es decir que el personal considera que algunos gastos no están contemplados dentro de la planificación, lo que requiere un análisis completo del Plan Operativo Anual y Multianual, así como una verificación de los requerimientos de gastos previo a concretarse para garantizar que los mismos están contenidos en la planificación y contribuyen a la mejora en las condiciones de vida de la población en materia de salud pública para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.

5.4. ¿Cuáles son las acciones que se deben establecer para fortalecer la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el marco del Sistema Nacional de Planificación que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030?

De conformidad con los datos recabados en la encuesta que se trasladó al personal de las dos áreas en estudio, se puede apreciar que, el personal cuenta con varios años de laborar para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; sin embargo, aún desconoce temas tan importantes como lo es el Plan Estratégico Institucional, las metas institucionales y las metas establecidas en la Política General de Gobierno, así también no existe una vinculación total entre la planificación y el presupuesto, lo cual evidencia que el enfoque de Gestión por Resultados no se implementa de manera adecuada lo cual incide en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.

Lo anterior hace concluir que, se necesita fortalecer la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados, mediante mecanismos que permitan la sensibilización del personal y promuevan un compromiso institucional en aras de contribuir a mejorar las condiciones de salud de la población. Es por ello que se requiere establecer una propuesta que sea factible de implementar a nivel interno del ministerio y que pueda ser replicada en las entidades públicas en las que de igual manera existe dificultad en la aplicación del enfoque de GpR.

CONCLUSIONES

1. La planificación en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social responde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030, así como a las Prioridades Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2032, y están vinculados mediante el Plan Estratégico Institucional para el período 2018-2032.
2. El personal del Departamento Financiero y de la Unidad de Planificación Estratégica no conocen a cabalidad el Plan Estratégico Institucional y las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, mismas que contribuyen a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.
3. No existe vinculación entre la planificación y el presupuesto en el marco de la Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, incidiendo de manera directa en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030. Si bien se observa una estructura presupuestaria acorde a los resultados, los recursos que se destinan a estos son mínimos e incipientes.
4. En el marco del pilar de Gestión del Conocimiento del Sistema Nacional de Planificación, se requiere establecer programas constantes de sensibilización y capacitación al personal del Ministerio de Salud pública y Asistencia Social para fortalecer el enfoque de Gestión por Resultados con

el propósito de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.

RECOMENDACIONES

1. Al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, girar instrucciones para que se ejecuten las acciones vinculadas a los resultados y que están establecidas en el Plan Estratégico Institucional para el período 2018-2032 para que la planificación en el marco de la Gestión por Resultados contribuya a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.
2. Al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, girar instrucciones para socializar de manera interna en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, los elementos del Sistema Nacional de Planificación, el Plan Estratégico Institucional y las metas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024 a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, mismas que contribuyen a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.
3. Al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, establecer lineamientos internos mediante Acuerdos Ministeriales para implementar una adecuada vinculación de la planificación y el presupuesto para evitar gastos que no contribuyan a las metas y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030.
4. Al ministro de Salud Pública y Asistencia Social girar instrucciones para implementar programas de sensibilización y capacitación para fortalecer el enfoque de Gestión por Resultados con el propósito de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030 y con

ello cumplir con el pilar de Gestión del Conocimiento del Sistema Nacional de Planificación.

REFERENCIAS

1. Acuerdo Gubernativo 32-2020. Política General de Gobierno 2020-2024. Diario de Centroamérica. Guatemala. 30 de enero de 2020.
2. Acuerdo Gubernativo 115-99. Reglamento Interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Diario de Centroamérica. Guatemala. 18 de junio de 1999.
3. Acuerdo Gubernativo 540-2013. Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Diario de Centroamérica. Guatemala. 03 de enero del 2014.
4. CONADUR. (2013). Plan Nacional de Desarrollo k'atun: nuestra Guatemala 2032. Guatemala: Serviprensa. Recuperado de https://www.segeplan.gob.gt/downloads/Plan_Nacional_de_Developo_Katun_2032.pdf.
5. Constitución Política de la República de Guatemala [Const]. Art. 119 y 134. 31 de mayo de 1985 (Guatemala).
6. Decreto 11-2002. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Diario de Centroamérica. Guatemala. 15 de abril de 2002.
7. Decreto 13-2013. Reformas a los decretos números 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto; 31-2002 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas;

y 1-98 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Diario de Centroamérica. Guatemala. 12 de noviembre de 2013.

8. Decreto 101-97. Ley Orgánica del Presupuesto. Diario de Centroamérica. Guatemala. 20 de noviembre de 1997.
9. Decreto 114-97. Ley del Organismo Ejecutivo. Diario de Centroamérica. Guatemala. 12 de diciembre de 1997.
10. Departamento Nacional de Planeación. (2018). Guía para la construcción y análisis de indicadores, Colombia: Autor. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/10/S1700693_es.pdf.
11. Figueroa, W., Molina, M. y Peñate, M. (2018). *Gestión pública por resultados para el desarrollo en Centroamérica*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Guatemala: Autor. Recuperado de https://mail.icefi.org/sites/default/files/bef_21gestion_publica_por_resultados_para_el_desarrollo_de_centroamerica.pdf.
12. García, R. y García, M. (2010). La Gestión para Resultados en el desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://issuu.com/idb_publications/docs/book_es_13178.
13. Instituto Nacional de Estadística. (2014). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, Guatemala. Recuperado de

<https://portal.siinsan.gob.gt/documentos/encuesta-nacional-de-condiciones-de-vida-encovi-2014/>.

14. Instituto Nacional de Estadística. (2018). XII Censo Nacional de Población y Vivienda, Guatemala.
15. Mattar, J. y Cuervo, L. (2017). Planificación para el desarrollo en América latina y el caribe: enfoques, experiencias y perspectivas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile: Autor. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42139-planificacion-desarrollo-america-latina-caribe-enfoques-experiencias>.
16. Ministerio de Finanzas Públicas. (1992). Aprendiendo aspectos básicos sobre el presupuesto, Guatemala: Autor. Recuperado de https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/manuales/aspectos_basicos_del_presupuesto.pdf.
17. Ministerio de Finanzas Públicas. (2013). *ABC de la gestión por resultados*, Guatemala: Autor. Recuperado de <https://studylib.es/doc/7263902/abc-de-gesti%C3%B3n-por-resultados---ministerio-de-finanzas-p%C3%BA>...
18. Ministerio de Finanzas Públicas, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2013). *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala*, Guatemala: Autor. Recuperado de https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/guia_conceptual_gestion_resultados.pdf.

19. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2022). Alineación vinculación estratégica a nivel sectorial e institucional. Recuperado de <https://www.mspas.gob.gt/articulo-10-11-uip-mspas#761-2022>.
20. Orozco, M. (2017). *Gestión presupuestaria de una entidad descentralizada de Fiscalización del sector público de Guatemala, basado en un Presupuesto de gastos por resultados*. (Tesis de Posgrado). Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.
21. Robledo, G. (2013). El Estado del sistema nacional de planificación en Guatemala y su vinculación con la Gestión por Resultados, Guatemala.
22. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2022). *II Informe de evaluación de la política general de gobierno 2021*, Guatemala: Autor.

APÉNDICES

Apéndice 1. Formato de encuesta

La presente encuesta, se realiza con fines académicos, se agradece contestar las preguntas las cuales servirán para realizar una propuesta de mejora. Sus respuestas serán tratadas de manera confidencial.

Área del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en la que labora

- ☐ Unidad de Planificación Estratégica
- ☐ Departamento Financiero

Cuántos años tiene laborando en el área seleccionada del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social?

- ☐ Menos de un año
- ☐ De 1 a 3 años
- ☐ De 4 a 5 años
- ☐ De 6 a 10 años
- ☐ Más de 10 años

Conoce el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social?

- ☐ Sí
- ☐ No
- ☐ Parcialmente

Considera que el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social da respuesta y contribuye para mejorar las condiciones de salud de la población?

- ☐ Totalmente de acuerdo
- ☐ Parcialmente de acuerdo
- ☐ En desacuerdo

Continuación del apéndice 1.

Conoce las metas establecidas en la Política General de Gobierno, cuyo responsable es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social?

- ☐ Sí
- ☐ No
- ☐ Parcialmente

Para la definición de metas institucionales, tiene conocimiento si los siguientes actores participan?

- ☐ Despacho ministerial
- ☐ Direcciones sustantivas / Programas
- ☐ Unidad de Planificación Estratégica
- ☐ Departamento Financiero
- ☐ Direcciones administrativas
- ☐ No tengo conocimiento de quienes participan

Las metas institucionales son congruentes con las metas establecidas en la Política General de Gobierno a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social?

- ☐ Son congruentes en su totalidad
- ☐ Son congruentes de manera parcial
- ☐ No son congruentes

El Plan Operativo Anual y Multianual del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se encuentran vinculados al Plan Estratégico Institucional?

- ☐ Sí, totalmente
- ☐ Parcialmente
- ☐ No se encuentra vinculado

Continuación del apéndice 1.

Se encuentra vinculada la planificación al presupuesto?

- ☐ Sí, totalmente
- ☐ Sí, parcialmente
- ☐ No

Considera que el Presupuesto de egresos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es suficiente para alcanzar las metas establecidas en la Política General de Gobierno?

- ☐ Sí estoy de acuerdo
- ☐ No estoy de acuerdo

Se alcanzaron las metas institucionales programadas en el ejercicio fiscal 2021?

- ☐ Sí
- ☐ No
- ☐ No tengo la información

Qué criterios se utilizan para distribuir el presupuesto anual?

Existen mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados de conformidad con las metas ejecutadas?

- ☐ Sí, de seguimiento
- ☐ Sí, de evaluación
- ☐ Sí, de seguimiento y evaluación
- ☐ Ninguno de seguimiento
- ☐ Ninguno de evaluación
- ☐ Ninguno de seguimiento ni evaluación

Continuación del apéndice 1.

Cómo considera la calidad de la asesoría técnica en materia de planificación, que proporciona SEGEPLAN?

- ☐ Excelente
- ☐ Muy buena
- ☐ Buena
- ☐ Regular
- ☐ Inadecuada

Cuántas horas por semana recibe asistencia técnica y/o lineamientos de SEGEPLAN?

A su criterio, los instrumentos de planificación proporcionados por SEGEPLAN son?

- ☐ Totalmente adecuados
- ☐ Complejos
- ☐ Inadecuados

Comentarios adicionales

Fuente: elaboración propia.