



Universidad de San Carlos de Guatemala

Facultad de Ingeniería

Escuela de Estudios de Postgrado

Maestría en Gestión de la Planificación para el Desarrollo

**GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN
LOS PROCESOS DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL**

Licda. Verónica Teresa Yoc Avila

Asesorado por la M.Sc. Licda. Sonia Barrera

Guatemala, febrero de 2023

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE INGENIERÍA

**GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN
LOS PROCESOS DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL**

TRABAJO DE GRADUACIÓN

PRESENTADO A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE INGENIERÍA

POR

LICDA. VERÓNICA TERESA YOC AVILA

ASESORADO POR LA M.SC. LICDA. SONIA BARRERA

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. Kevin Vladimir Cruz Lorente
VOCAL V	Br. Fernando José Paz González
SECRETARIO	Ing. Hugo Humberto Rivera Pérez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN DE DEFENSA DE TESIS

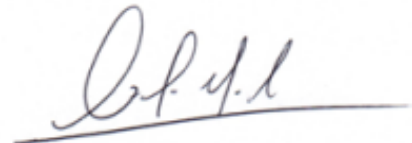
DECANA	Inga. Aurelia Anabela Cordova Estrada
EXAMINADOR	Mtro. Ing. Edgar Darío Álvarez Coti
EXAMINADOR	Mtra. Licda. Karen Marleni Ortiz
EXAMINADOR	Mtra. Licda. Alma Leticia Maldonado
SECRETARIO	Ing. Hugo Humberto Rivera Pérez

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:

GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN LOS PROCESOS DE LA PLANIFICACION INSTITUCIONAL

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




Licda. Verónica Teresa Yoc Avila


Decanato
Facultad de Ingeniería
24189101- 24189102
secretariadecanato@ingenieria.usac.edu.gt

LNG.DECANATO.OI.249.2023

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: **GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN LOS PROCESOS DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL**, presentado por: **Licda. Verónica Teresa Yoc Avila**, 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.249.2023

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:

“GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN LOS PROCESOS DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL”

presentado por **Licda. Verónica Teresa Yoc Avila** 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: **“GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN LOS PROCESOS DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL”** del estudiante Verónica Teresa Yoc Avila quien se identifica con número de carné 100020980 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 asesora de trabajo de graduación de la estudiante Verónica Teresa Yoc Avila, Carné número 100020980, cuyo título es "GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN LOS PROCESOS DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL", para optar al grado académico de Maestra en Gestión de la Planificación para el Desarrollo.

En tal sentido, en calidad de asesor doy mi anuencia y aprobación para que la estudiante Verónica Teresa Yoc Avila, continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de usted.

Atentamente,

Mtra. Sonia Floridalma Barrera Aquino

Licda. en Trabajo Social

Asesora

Mtra. Sonia Floridalma Barrera Aquino
LICDA. EN TRABAJO SOCIAL
COL. 8,176

ACTO QUE DEDICO A:

Mis padres

Por su ejemplo y cariño incondicional.

Mis hermanos

Por su apoyo y compañía durante mi vida.

Mis sobrinos

Por su agradable compañía y para que crean en sus sueños.

Mis amigos

Por su cariño y compañía, especialmente a Gabriela Conde, por su apoyo en cada paso de mi carrera profesional. Te admiro mucho.

AGRADECIMIENTOS A:

Universidad de San Carlos de Guatemala	Por ser el alma <i>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 haberme brindado la oportunidad de estudiar y generar investigación académica.
Mis amigos	Por haberme acompañado y orientado durante esta fase de mi profesión.
Mi asesora	M.Sc. Licda. Sonia Barrera, por haberme guiado durante el trabajo de graduación, por su paciencia y cariño. Te admiro mucho.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....	V
GLOSARIO	VII
RESUMEN.....	IX
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	XI
OBJETIVOS.....	XVII
RESUMEN DEL MARCO METODOLÓGICO	XIX
INTRODUCCIÓN	XXI
1. MARCO REFERENCIAL.....	1
1.1. Estudios previos	1
1.2. Antecedentes.....	2
2. MARCO TEÓRICO.....	5
2.1. Aspectos generales	5
2.1.1. Las políticas públicas.....	6
2.1.2. La gestión de las PP.....	7
2.2. Fases de las políticas públicas	7
2.2.1. Explicativa, normativa y estratégica según sus fases (I, II y III).....	8
2.2.2. Operativización o Implementación (fase IV)	9
2.2.3. Seguimiento (monitoreo) y evaluación, como fase V	9
2.3. SNP de Guatemala.....	10
2.3.1. Gestión de las PP como proceso dentro del SNP ..	10
2.3.2. La planificación y la programación.....	11
2.3.3. Seguimiento y evaluación en el -SNP-	11

2.3.4.	Inversión pública -IP-.....	12
2.3.5.	Cooperación internacional -CI-.....	13
2.3.6.	El presupuesto	13
2.4.	GpR.....	14
2.4.1.	Planificación estratégica -PE-.....	15
2.4.2.	La planificación operativa -PO-	16
2.4.2.1.	Plan Operativo Multianual -POM-.....	17
2.4.2.2.	Presupuesto multianual.....	17
2.4.2.3.	POA.....	17
2.4.3.	Resultados y población	18
2.5.	La implementación de las PP.....	18
2.5.1.	La implementación de arriba - abajo	19
2.5.2.	Implementación desde abajo hacia arriba	21
2.6.	Evaluación de las PP	22
2.7.	La legalidad de las PP.....	26
3.	DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	29
3.1.	Características del estudio	29
3.1.1.	Diseño	29
3.1.2.	Enfoque.....	29
3.1.3.	Alcance.....	30
3.1.4.	Unidad de análisis	30
3.2.	Variables	30
3.3.	Fases del diseño de investigación	31
3.3.1.	Fase 1. Exploración bibliográfica.....	31
3.3.2.	Fase 2. Gestión o recolección de la información.....	32
3.3.3.	Fase 3. Análisis de información.....	32
3.3.4.	Fase 4. Interpretación de información e informe final.....	32

3.4.	Técnicas de análisis de información	33
4.	PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	35
4.1.	Vacíos metodológicos en el diseño de las políticas públicas vigentes en Guatemala qué dificultan su fase de implementación	35
4.1.1.	Las PP y su formulación	35
4.1.2.	Implementación de las PP y su dificultad	36
4.2.	Ruta para alinear las políticas públicas vigentes en Guatemala a la planificación institucional	37
4.2.1.	Ruta establecida para la transición de PP a PEI, POM, POA	37
4.2.2.	GpR y las PP	40
4.3.	Mecanismos que fortalecerían la evaluación de las políticas públicas en Guatemala	41
4.3.1.	Existencia de mecanismos de evaluación	41
4.4.	Debilidades en la gestión de la planificación institucional que dificultan la implementación de las políticas públicas vigentes en Guatemala	42
4.4.1.	Gestiones internas y métodos	43
4.4.2.	Instituciones rectoras de políticas públicas.....	43
4.4.3.	Instituciones como corresponsables de PP	44
5.	DISCUSIÓN DE RESULTADOS	45
5.1.	¿Cuáles son las debilidades en la gestión de la planificación institucional que dificultan la implementación de las PP vigentes en Guatemala?.....	45

5.2.	¿Cuáles son los vacíos metodológicos en el diseño de las políticas públicas vigentes en Guatemala que dificultan su implementación?	47
5.3.	¿Cuáles son los mecanismos que fortalecerían la evaluación de las PP en Guatemala?	49
5.4.	¿Cuál es la ruta para alinear las PP vigentes en Guatemala a la planificación institucional?	51
CONCLUSIONES.....		59
RECOMENDACIONES		61
REFERENCIAS		63
APÉNDICES.....		67

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

FIGURAS

1.	Árbol de problemas	XV
2.	Ciclo de políticas públicas, momentos y fases	8
3.	Ciclo del Sistema nacional de planificación	14
4.	Dificultad para implementar las PP, planificadores.....	37
5.	Existe una ruta para la transición de PP a PEI, POM, POA	38
6.	Aplicar metodología GpR para la formulación de PP	40
7.	Variables esenciales para evaluación de PP	42
8.	Fases de la formulación de PP y los Modelos de GpR.....	54
9.	Ruta para alinear las PP vigentes a la PEI	57

TABLAS

I.	Diferencias en los modelos de implementación.....	22
II.	Dimensiones del proceso de evaluación	24
III.	Variables de medición	31
IV.	Vacios metodológicos para la formulación de PP	36
V.	Dificultad para implementar las PP, planificadores.....	36
VI.	Existe una ruta para la transición del PP a PEI, POM, POA....	38
VII.	PP con plan de acción registrado en el CAPP al año 2021	39
VIII.	Instituciones que tienen en sus PP planes de acción	39
IX.	Necesidad de aplicar GpR para la formulación de PP.....	40
X.	Resultados sobre variables para evaluación de PP	41
XI.	Procesos internos que debilitan la gestión de las PP	43

XII.	Instituciones rectoras de más de dos PP, al año 2021.....	43
XIII.	PP en las que las instituciones tiene corresponsabilidad	44

GLOSARIO

Gestión	Acción o trámite que, junto con otros, se lleva a cabo para conseguir o resolver una cosa.
Gestión por resultados	Es el conjunto de conceptos, metodologías y herramientas que permitirá orientar las acciones del gobierno y sus instituciones al cumplimiento de objetivos y resultados esperados en el marco de mejores prácticas de gestión.
Macroproceso	Los Macroprocesos agrupan a los procesos que comparten un objetivo común.
Planificación	Herramienta de gestión, que permite establecer el proceso mediante el cual las instituciones toman decisiones, delimitan plazos y asignan sus recursos para el logro de los objetivos.
Proceso	Conjunto de fases sucesivas de un fenómeno o hecho complejo.

RESUMEN

Las políticas públicas son decisiones colegiadas que pretenden responder a un problema o potencialidad de impacto público; estas para su implementación forman convergen dentro de la planificación estratégica; y pueden correr el riesgo de volverse superficiales sino logran tener una expresión presupuestaria que genere respuesta a las necesidades o potencialidades expuestas por los actores involucrados.

Por ello, se analiza la gestión de la planificación para la implementación de las PP, en Guatemala, a través de sus métodos y técnicas que finalmente permitan conocer una ruta que les dé viabilidad a esas decisiones para las mejoras de las condiciones de vida para la población.

Una de las debilidades en la gestión de la implementación de las PP, se centra en la incógnita de cómo operativizarlas desde un enfoque político hasta su convergencia en un proceso técnico dentro de los PEI, POM, POA. Atendiendo a la disyuntiva de cómo amalgamar un problema de política pública a la metodología GpR.

Por otra parte, se profundiza en la falta de mecanismos de evaluación del PP las cuales perjudican su implementación; evidenciando que la planificación actual no se define por procesos de evaluación, lo que determina que se manejen intervenciones sin saber su capacidad de funcionamiento, por ende, el plan de acción vinculado a la planificación estratégica institucional se vuelve relevante.

Así también, la identificación de instituciones rectoras de múltiples PP y su corresponsabilidad se vuelve motivo de análisis como un variable que debilita la gestión de la implementación de las PP.

Por ello, al final del análisis de resultados, se define una ruta de pasos metodológicos que complementan al ciclo de política públicas, exponiendo una bisagra entre las decisiones estratégicas y su expresión en la planificación operativa como una propuesta de implementación de estas. Así también, abre la expectativa de poder contar con herramientas para una evaluación consistente que evite los círculos vicios de políticas que nacen o se renuevan de supuestos y no desde la evidencia.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las políticas públicas son instrumentos complejos que conllevan decisiones y acciones respaldadas por el Estado y que pretenden generar un impacto público, sin embargo, en Guatemala se presenta una débil gestión en los procesos de implementación de las políticas públicas, lo cual hace que su impacto sea desconocido o poco claro, esta situación afecta, por ende, los fines colectivos que provocaron su creación.

- Contexto general

Desde el inicio de la era democrática Guatemala ha sido participe de diferentes procesos de políticas públicas, las cuales se han generado (algunas con mayor incidencia que otras) bajo criterios diferenciados sobre su conceptualización, su metodología, el contexto en el que fueron diseñadas, que sin duda tienen una incidencia en su éxito de implementación o no.

No es sino hasta el año 2015 que la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia Segeplan, generó un instrumento guía para la formulación de las políticas públicas, y con esto se da un paso importante para contar con criterios técnicos que sustentan su creación y hasta cierto punto su discusión democrática (participativa).

Así también se establece un estándar de estructura de políticas que circunscribe a los documentos a fases mínimas de formulación (identificación del problema, soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación) y que a su vez pretende facilitar su inmersión en la planificación institucional.

Sin embargo, la gestión de la fase de implementación de las políticas públicas aún es débil, y no solo en el instrumento guía, sino también en los procesos que manejan las instituciones rectoras como tal, por ende, muchas políticas públicas se convierten en documentos políticos importantes, pero poco incidentes en su impacto hacia la población.

- Descripción del problema

Actualmente en Guatemala, existen más de 60 documentos de políticas públicas generadas en su mayoría por el Organismo Ejecutivo, que se consideran están vigentes; de esa amplia gama de documentos, el Estado no cuenta con análisis concretos sobre cómo éstas han sido implementadas, se ignora su viabilidad, se ignoran sus presupuestos asignados, y por supuesto se desconoce su impacto. No está de más indicar que en el país únicamente se han hechos dos procesos de evaluación de políticas que fueron más de proceso que de impacto y fue a una misma política pública sobre derechos de las mujeres.

Ahora bien, hablando específicamente de un marco administrativo e institucional, es indicativo que no hay una gestión clara sobre cómo llevar a una política pública a la interioridad de la planificación estratégica y operativa de las instituciones, es decir no se puede responder bajo qué criterios se considera que las políticas están siendo implementadas.

Esta situación puede partir desde las cualidades metodológicas en las que han sido diseñadas esas políticas que pueden tener vacíos o variables que no son compatibles con los procesos subsiguientes o ya establecidos por las instituciones públicas especialmente, aquellas que se encargan de la designación de presupuestos.

En esa misma línea, se precisa indicar que los procesos para poder generar cambios programáticos en la planificación operativa institucional requieren de diversos procedimientos sobre todo, abordados desde la perspectiva de la gestión para resultados GpR como requisito indispensable para obtener una expresión presupuestaria; de acá deviene la pregunta sobre cuál ruta es la adecuada para que luego de que una política pública ha sido aprobada esta pueda generar cambios y asignaciones en los presupuestos del Estado, hasta el momento no se conoce con claridad la gestión específica que haga viable esa posibilidad.

Otra causa de las debilidades en la gestión de la implementación está en el mismo abordaje de su evaluación, en Guatemala se carece de experiencia en el tema, y esto no permite conocer los errores cometidos en su diseño, en la magnitud de su impacto o en los problemas o potencialidades de su implantación, a esto se le suma la dificultad de considerar la vigencia o no de una política, pues los mecanismos de evaluación aún no están establecidos con claridad en las gestiones institucionales.

- Formulación del problema

A continuación, se presentan la pregunta central de la investigación, así como aquellas que serán auxiliares.

- Pregunta central

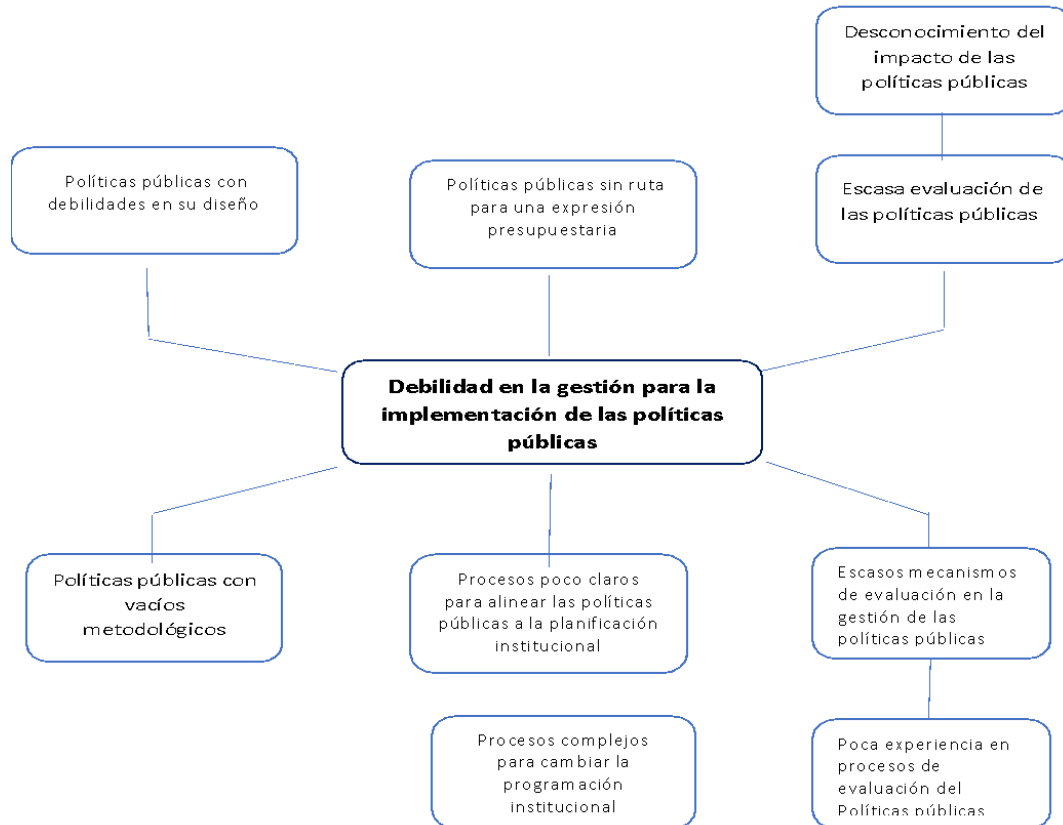
¿Cuál es la ruta para implementar las políticas públicas vigentes en Guatemala desde la planificación institucional?

- Preguntas auxiliares

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

- ¿Cuáles son las debilidades en la gestión de la planificación institucional que dificultan la implementación de las políticas públicas vigentes en Guatemala?
- ¿Cuáles son los vacíos metodológicos en el diseño de las políticas públicas vigentes en Guatemala que dificultan su fase de implementación?
- ¿Cuáles son los mecanismos que fortalecerían la evaluación de las políticas públicas en Guatemala?

Figura 1. **Árbol de problemas**



Fuente: elaboración propia, realizado con Word.

- **Delimitación del problema**

La investigación se delimitará al análisis de políticas públicas vigentes al año 2021 que se encuentran en el Centro de Acopio de Políticas Públicas de Segeplan, concentrándose en el análisis de las políticas que se han generado a partir de la divulgación de la guía de formulación de políticas públicas en su primera edición del año 2015.

El análisis de gestión de la implementación de las políticas públicas se concentrará en los macroprocesos del Sistema Nacional de Planificación, especialmente aquellos enfocados en la planificación estratégica y su vínculo con la planificación operativa. La investigación es eminentemente enfocada en la gestión de la planificación institucional.

El engranaje de procesos expuestos en los macroprocesos de planificación aún genera incógnitas sobre cómo un instrumento estratégico puede tener una bisagra que lo haga operativo, y que finalmente se genere una expresión presupuestaria de esos instrumentos, es por esas debilidades de gestión que es necesario identificar las debilidades que obstaculizan la implementación de las políticas públicas.

OBJETIVOS

General

Diseñar una ruta a seguir en la gestión de la implementación de las políticas públicas en Guatemala para su implementación desde la planificación institucional

Específicos

1. Determinar las debilidades en la gestión de las políticas públicas vigentes en Guatemala para facilitar su implementación.
2. Describir los vacíos y complementos metodológicos en el diseño de las políticas públicas vigentes en Guatemala para facilitar su implementación.
3. Identificar mecanismos de evaluación de políticas públicas en Guatemala, para fortalecer el ciclo de las políticas públicas.

RESUMEN DEL MARCO METODOLÓGICO

El diseño adoptado para esta investigación es de índole no experimental, pues las políticas públicas y las gestiones de su implementación ya han sido diseñadas y por ende se analizaron en su estado original sin ninguna manipulación.

El enfoque del estudio es mixto, ya que se analizaron las políticas públicas vigentes de manera abierta e interactiva, adentrándose a cada una de las gestiones que permiten su implementación; para ello se generaron encuestas, investigación documental y entrevistas.

El alcance es descriptivo, ya que se puntualizaron las características que debilitan la gestión de la implementación de las políticas públicas, que son explícitas en el análisis de sus causalidades y condiciones de mejora.

La presente investigación es de tipo mixta de alcance descriptivo, ya que esta considera mejorar los procesos de gestión que permitan la viabilidad de implementación de las políticas públicas. El alcance de esta investigación no comprobó una hipótesis.

INTRODUCCIÓN

En Guatemala, es poco estudiada la implementación de las políticas públicas; sus métodos y la complejidad de un sistema presupuestario que tiene pocos años de estar adaptándose a la gestión por resultados, hace que aún no se establezca una ruta concreta sobre cómo implementarlas desde la planificación institucional estratégica y operativa, por ende, se determina que hay debilidades en los procesos de gestión que es importante identificar y complementar.

Derivado de lo anterior, se presenta la siguiente investigación que profundizará a través de antecedentes y teorías en las principales debilidades en la implementación de las políticas públicas en Guatemala, así también, se da a conocer la problemática a abordar, su contextualización y descripción.

Para poder abordar de manera completa el informe final de tesis también se describe la metodología junto con las técnicas que fueron utilizadas para ese fin; por ello, se presenta un capítulo que expone los resultados de la implementación de técnicas como la entrevista, encuesta y revisión documental entre otro que aborda la discusión de estos, donde se debate e incluyen propuestas a considerar.

Se espera con ello, generar aportes a la planificación del Estado, para que las políticas públicas puedan tener mayor claridad de una ruta de implementación técnica que coadyuve a generar alternativas de solución ante la débil gestión de su implementación.

1. MARCO REFERENCIAL

Desde hace décadas (cerca de cuarenta y cinco años) se están realizando diversas investigaciones sobre el rol que desempeña el Estado en la gestión (procesos) de las políticas públicas a las cuales denominaremos PP, abordando de manera implícita el momento (proceso) clave de implementación; las cuales ayudarán como base fundamental de esta investigación. Seguidamente, se describirán algunas que dan elementos claves e importantes:

1.1. Estudios previos

El artículo, El Seguimiento y Evaluación de las políticas Públicas, Modelos Disponibles para concebir conocimiento y procurar un mejor desempeño de las intervenciones consideradas públicas, este profundiza en el proceso (momento) de implementación de las políticas desde la gestión gubernamental, en el, el autor indica que los malos manejos gubernamentales que afectan su desempeño, se deben sobre todo a la incertidumbre, a un cumulo de negligencias, sin desestimar la precaria capacidad de las instituciones. Bertranou (2019)

De manera específica en Guatemala, existe una Guía que aborda todo el proceso de la formulación de las PP, en ella (como documento estructurado) se relaciona al Sistema Nacional (guatemalteco) de planificación al que podremos denominar -SNP- con la metodología de formulación de políticas, siendo el primer análisis que se realiza con esta concepción en el país y que pretende generar criterios mínimos para darle sostenibilidad a las PP. (Segeplan, 2017)

Otra investigación que aborda la problemática de las debilidades en la implementación de las PP se encuentra en la tesis doctoral sobre las PP de Seguridad Ciudadana en Bogotá (1995-2015), donde la autora narra de forma explícita los problemas en cada fase no solo de la formulación o diseño de las políticas sino a además de la de implementación de estas. (Rodríguez, 2018)

1.2. Antecedentes

Desde hace décadas (cerca de cuarenta y cinco años) se están realizando diversas investigaciones sobre el rol que desempeña el Estado en la gestión (procesos) de las políticas públicas a las cuales denominaremos PP, abordando de manera implícita el momento (proceso) clave de implementación; las cuales ayudarán como base fundamental de esta investigación. Seguidamente, se describirán algunas que dan elementos claves e importantes:

Una investigación, sobre la implementación de las PP, donde se describen cuarenta y cinco años de tertulias académicas el autor expone que la implementación es importante que ya da a conocer si los fines de las PP se convierten en determinado momento en realidad y a su vez si las instancias públicas tienen la capacidad de responder a las exigencias que tiene la población así como si los Estados cuentan con una estructura propicia junto con sus programa para enfrentar los desafíos de sus sociedades. (Dussaug, 2018)

Por otra parte, en un artículo sobre la Formulación, y procesos (momentos) de implementación, así como mecanismos de evaluación del PP, desde los enfoques, fines y funciones de los Estados, en él se expone como los Estados son el resorte y auspicio de las PP, contrario a las ideas de que las mismas emanan de causalidades que no se consideran en los (pasos, mecanismos) procesos de las fases de una planificación. El objetivo explícito del artículo va

más allá de hablar de las PP desde sus enfoques, sino que trasciende a explicar cómo estas deben de entenderse desde los fines y la forma en que funciona el Estado. (Gutiérrez, Restrepo y Zapata, 2017)

Así también, otro el artículo científico que aborda los Modelos del momento (procesos) de implementación de las PP en Colombia y su impacto en el bienestar de la población (sociedades), aborda el tema de la implementación bajo enfoques diferenciados, primero el Top-Down, orientado hacia la administración (de cada órgano del Estado) pública que se desarrolla de arriba hacia abajo, el segundo enfoque se conoce como Bottom-Up, la cual involucra a los involucrados (actores) desde la base, busca la conciliación y consenso en las soluciones. (Jiménez, 2012)

El documento Guía para el diseño, gestión y utilización de programas y PP, aborda la evaluación y su vinculación con los momentos de implementación, como un insumo para las mejoras en cada proceso (por fases) que estas llevan implícitas. (Asenjo, 2016).

Una revista científica especialista en gestión de políticas públicas contiene un artículo sobre la Investigación sobre implementación y gobernanza: Direcciones y retos para el futuro, en él se aborda los momentos (procesos) de implementación de las políticas desde la burocracia, el control y la auditoria, y su interesante relación con la sociedad (población), la cual se considera es poco abordada dentro de los procesos (fases) de las diversas políticas públicas. (Cejudo, May, Setren, Hupe y Sóren, 2018)

Por su parte, otro documento sobre la mejora en las capacidades de gestión de organizaciones sociales territoriales expone las complejidades del momento de la implementación de las PP, desde la cantidad de decisiones que

se toman y las dificultades que las rodean, hasta la cantidad y diversidad de los involucrados (actores), así como el papel fundamental de las de las jerarquías burocráticas para el éxito o fracaso de la implementación. (Florencia Clausen, Carolina Foglia, 2012)

Un artículo sobre la evaluación de las PP, como una asignatura pendiente de la administración, Miranda (2019) en él se expone como las demandas (necesidades fundamentadas) sociales en la actualidad son mucho más exigentes, por lo que las gestiones de las instituciones públicas deben ser más receptiva para mejorar la toma de decisión y la ejecución de las PP.

2. MARCO TEÓRICO

Las políticas públicas potencializan o resuelven a través de sus orientaciones, situaciones que han sido identificadas por la sociedad y que requieren de la atención oportuna del Estado; para que las mismas sean implementadas dentro de la estructura de la planificación institucional, pasan por una cantidad compleja de procesos que podría generar viabilidad o no a su cumplimiento, es decir concretamente la gestión de las PP.

La finalidad de este capítulo es poder introducir a los interesados en el tema de las PP y los procesos que conlleva la planificación desde una mirada que se interioriza en la gestión gubernamental.

2.1. Aspectos generales

Es cerca de 1950 que el autor Harold Lasswell empiezan a analizar la vinculación entre la ciencia política y las acciones públicas, lo cual generó una serie de discusiones para poder diferenciar los conceptos de: a) política, que analiza las relaciones imperativas de poder, b) la política, que aborda el ámbito gubernamental, y c) las políticas, como aquellas que se circunscriben a los procesos, a la toma de acciones y de decisiones y hasta de las omisiones de los actores con un interés en el accionar público. (Segeplan, 2017)

Será esta última categoría el enfoque de esta investigación sin obviar el relacionamiento sistemático con las otras categorías.

2.1.1. Las políticas públicas

Para el autor Rodolfo Canto hay un relacionamiento entre procesos y acciones políticas dentro de su definición sobre las políticas públicas el indica que estas son acciones de gobierno que tienen como propósito alcanzar objetivos de interés público.

Más que acciones singulares de gobierno, auto referidas y autocontenidas, las PP son procesos integrados por varias acciones de índole intelectual que conllevan momentos de información, de análisis sustantivos, inclusive cálculos, y hasta crítica y de políticas (acciones) de movilización, consensos, disensos, persuasión, e inherentemente la negociación. Todo lo anterior precede la toma de decisiones. (Canto, 2009)

Por su parte para el autor, Bertranou (2019) las PP son prácticas dirigidas a resolver problemáticas las cuales tienen el objetivo de transformarse en recursos para poder generar bienes e idealmente en servicios de calidad e inclusive regulaciones.

Siguiendo esa línea el autor indica que las políticas son la principal fuente con la que cuentan los gobiernos para poder resolver las preguntas que se han presentado ante problemáticas, sin que esto garantice que se obtenga un resultado favorable. Los gobiernos tienen pues, desafíos cada vez más grandes y complejos, esto debido a las múltiples y profundas causas y sus interdependencias (de las problemáticas) y sus factores explicativos. (Bertranou, 2019)

Las PP son parte de la planificación estratégica la cual, con sus objetivos con visión de largo plazo, se materializarán en la planificación operativa.

2.1.2. La gestión de las PP

La gestión son series consecutivas de acciones eficaces y oportunas que se dan en un tiempo determinado con el objetivo de conseguir ciertos propósitos tanto en la esfera pública como en la privada.

Ahora bien, en cuanto a la gestión de las PP según la autora, Muñoz (2020) sugiere que estas son dos caras de una misma moneda, a) la primera cara corresponde a la PP (plan, programa, proyecto), lo escrito, el deber ser para actuar ante un problema público.

La segunda cara concierne a la gestión, o al momento de operativizar las decisiones públicas. Dos caras interdependientes que deben pensarse integralmente para lograr cumplir con los propósitos trazados en la acción pública. (Muñoz, 2020)

2.2. Fases de las políticas públicas

Pese a que existen, diversas metodologías para poder realizar documentos de política públicas, la mayoría coincide en pasos específicos que abordan, problematizaciones, soluciones, concesos y monitoreos o evaluación. Para poder contar con un parámetro aceptado en Guatemala, se aborda la estructura aprobada desde el 2015 en el Organismo ejecutivo; las PP, se pueden dar en varios momentos y fases: a) una parte explicativa, otra de forma normativa y una última de manera estratégica (fases denominadas I, II y III), operativización o la sustantiva implementación (fase denominada IV), y el seguimiento (monitoreo) y evaluación (denominada fase V). (Segeplan, 2017)

A continuación, se presenta el ciclo del PP, sus momentos y fases articuladas en la figura. 2.

Figura 2. **Ciclo de políticas públicas, momentos y fases**



Fuente: Segeplan (2017) *Guía para la formulación de políticas públicas*.

De manera concreta en los próximos ítems se describirán los momentos y fases del ciclo de las políticas públicas establecido por la Segeplan.

2.2.1. **Explicativa, normativa y estratégica según sus fases (I, II y III)**

Acá se plantea la conceptualización teórica del problema público a tratar, de forma estratégica que aborde las estructuras de lo que se logrará, considerando lo que fue, es y tenderá a ser. (Segeplan, 2017)

En estas fases se dan tres momentos sustantivos y continuos; primero la identificación del problema, donde los actores sociales y políticos denotan una situación, una demanda pública que puede verse inmiscuida dentro de una agenda pública, la segunda se refiere a la propuesta de soluciones derivado de la problemática o potencialidad y la tercera es la toma de decisión, donde las autoridades del Estado u actores con incidencia priorizan y dan viabilidad social y política a las soluciones. (Segeplan, 2017)

2.2.2. Operativización o Implementación (fase IV)

Fase que recae la responsabilidad en una institución rectora con corresponsables, es el momento de hacer, donde predomina la planificación operativa (planes y programas) como instrumentos de implementación de políticas. (Segeplan, 2017)

Esta fase da a las soluciones priorizadas una operativización, es decir es el momento donde lo estratégico se vuelve operativo, donde las orientaciones de políticas se vuelven idealmente acción, bajo el esquema de planificación anual o multianual, de largo y corto plazo.

2.2.3. Seguimiento (monitoreo) y evaluación, como fase V

Proceso transversal que retroalimenta el ciclo de las PP, pese a ser parte de su fase de formulación, este es un momento específico que pretende saber la efectividad de las PP en todas sus dimensiones, el diseño, el impacto, y su momento de implementación. (Segeplan, 2017)

Es indicativo que esta fase requiere de obtención de información de parte de los involucrados (actores) sociales, así como políticos, quienes son los

encargados de evidenciar a los que tomaran las decisiones el éxito o fracaso de las PP para que estos realicen ajustes o determinen la finalización de estas.

2.3. SNP de Guatemala

Según una guía general de planificación que se concentra en el desarrollo, el SNP, se caracteriza por contar con macroprocesos y proceso, todos articulados dentro del sistema de consejos de desarrollo, SISCODE.

(Segeplan, 2016) este sistema tiene tres macroprocesos que pueden ser modificados en el tiempo, pero que generalmente abarcan a la gestión de las PP; la planificación y su momento de la programación; y por el último el seguimiento (algunas veces conocido como monitoreo) y la evaluación, a ello se le suma un proceso transversal que es la generación de información.

A partir del año 2020 el SNP involucra, la articulación de procesos presupuestarios, así como a la inversión pública y a la complementaria cooperación internacional.

2.3.1. Gestión de las PP como proceso dentro del SNP

Este macroproceso dentro de la SNP indica que las políticas públicas, tienen la función de poder orientar y a su vez definir (acciones) así como lineamientos, y a aquellos responsables y corresponsables (de cada fase de las PP), sus plazos y presupuestos o recursos. (Segeplan, 2016)

Es decir, se encuentran dentro de la planificación estratégica dentro del ciclo de este sistema.

2.3.2. La planificación y la programación

La planificación utiliza el conocimiento del pasado y de contextos presentes para poder predecir un futuro en el cual el ser humano puede organizarse, este proceso según Lopera (2014) plantea diversos elementos tales como el sujeto que planifica; el espacio poblacional sobre el que se toman las decisiones; los marcos de trabajo y la utilización del conocimiento científico mediante la cual se selecciona la evidencia y se le da significado.

Para el SNP este proceso es considerado como el articulador y un camino para poder territorializar, operativizar, y responder a las acciones de las políticas y las demandas sociales, considerando de manera transversal los factores ambientales y la gestión de riesgos, todo a través de la inversión oportuna y los gastos expresados en acciones, en proyectos, o en programas. (Segeplan, 2016)

Es en ese proceso de operativización, donde entra al plano la planificación denominada operativa, con sus planes también llamados multianuales y anuales los cuales serán descritos como apartados de la GpR.

2.3.3. Seguimiento y evaluación en el -SNP-

El autor Bertranou (2019) indica que el seguimiento (monitoreo) y evaluación de las PP (de sus acciones) son un conjunto de actividades sistemáticas que tienen el objetivo de conocer la trascendencia de esas intervenciones para poder perfeccionarlas y con ello cumplir los objetivos esperados.

Por su parte para el SNP este es un proceso que tiene la finalidad de medir la trascendencia, los objetivos y la forma en que estos se reorientaran, así como

el de las políticas, los planes, y como afecta el presupuesto junto con sus resultados comparados con lo planificado. (Segeplan, 2016)

Este proceso metodológicamente necesita de herramientas tanto cualitativas como cuantitativas lo que permitirá generar conclusiones sobre los documentos de políticas, así como las modificaciones pertinentes; por su parte la evaluación, puede darse no solo para medir impacto, sino también el diseño y la implementación.

2.3.4. Inversión pública -IP-

Para Segeplan, la IP son aquellos recursos que se manejan de forma financiera, así como técnica que los Estados destinan para poder crear, aumentar, actualizar, reconstruir, así como para mejorar las capacidades de producir tanto bienes como servicios, todo ello para poder generar bienestar social. (Segeplan, 2007)

Este proceso se ejecuta por medio de unidades específicas dentro las instituciones (públicas), y se divide en gasto de capital y gasto corriente:

- Gastos corrientes: son las erogaciones que se orientan a ciertas actividades (producción) y servicios públicos; también, a pagos de deudas, de intereses, entre otros, considerando que esto no es una contraposición de bienes y de los servicios.
- Gastos de capital: son aquellos que se orientan a producir o adquirir bienes ya sean materiales o no, y a inversiones, que en determinado momento aumentan los activos del Estado, y son base para la producción. Estos

gastos conllevan inversión llamada real e inversión financiera, y las transferencias de capital. (Segeplan, 2007)

Por su parte para el SNP este es un proceso vinculado al ciclo del presupuesto, que tiende a ser el producto de una programación donde es importante el papel de la PP y la planificación, tomando en consideración el vínculo entre lo local y lo nacional y viceversa. Prácticamente son ideas expresadas en proyectos, a esa razón, la inversión se vuelve fundamental para cerrar brechas sobre todo en infraestructura y en recurso humano.

2.3.5. Cooperación internacional -CI-

Esta puede ser definida como acciones llevadas a cabo por Estados u organizaciones en otros países para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional o nacional. (Chiani, 2009)

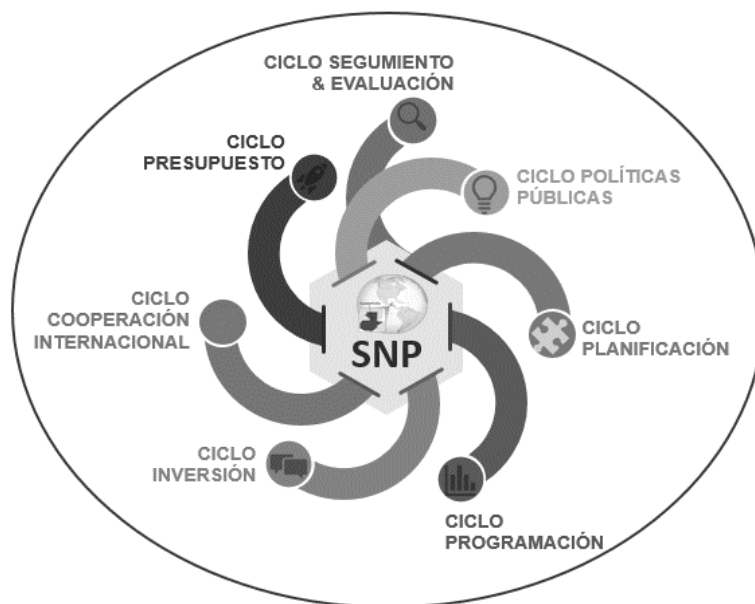
Para el SNP, la CI es el proceso que tiene la finalidad de alinear a las políticas (de índole nacional) y a su vez proporcionar a la sociedad (civil) de un instrumento para viabilizar la rendición de cuentas (auditoria) del dinero invertido que viene de la cooperación no reembolsable.

2.3.6. El presupuesto

De forma práctica el presupuesto está compuesto por los gastos y egresos del Estado, que pueden cuantificarse para ejercicios fiscales según alguna temporalidad. Así también, es el más corto de todos los procesos en el ciclo del SNP, al realizarse anualmente, también cuenta con un presupuesto multianual, bajo la estructura programática referida por el MINFIN.

En Cuanto al artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Presupuesto General (Ingresos y Egresos) se aprueba para cada ejercicio (año) fiscal, incluye la estimación, aproximación de todos los ingresos y gastos con sus detalles e inversiones que se realizarán.

Figura 3. **Ciclo del Sistema nacional de planificación**



Fuente: Segeplan (2020). *Marco normativo, conceptual y metodológico del SNP.*

2.4. GpR

Según la guía conceptual de planificación y del presupuesto dirigido a los resultados, la GpR es una metodología con un enfoque que orienta a la administración pública todos sus recursos ya sea de índole financiero, relacionado a la tecnología, el recurso humano, incluyendo lo externo hacia resultados que conlleven al desarrollo, para ello, se busca la articulación de las PP, los planes, las estrategias, y todo aquello que coadyuve a la mejor toma de decisiones, todo en el marco de la transparencia. (MINFIN y Segeplan, 2013)

La GpR busca, hacer eficientes los recursos del Estado, que lleguen finalmente a la ciudadanía, esperando generar resultados positivos y sostenibles en el tiempo (a largo plazo), generando bienestar. Este enfoque cambia la manera en que se planificó durante muchos años, tanto presupuestariamente, (asignación o ejecución) dejando de lado la forma tradicional de planificar, la cual estaba más orientado al cumplimiento de normativas sin que importaran los logros.

Es por ello, que la GpR se enfoca en formular resultados estratégicos, dejando de lado esos modelos burocráticos tradicionales, buscando generar cambios reales que se concreten en el bienestar y satisfacción de las necesidades ciudadanas. (MINFIN y Segeplan, 2013)

Según MINFIN y Segeplan, la GpR debe de ser tanto participativa, para darle la legitimidad, como estratégica, con políticas de visión al largo plazo, así como operativa para concretarse en programas, con metas específicas e indicadores que permitan que se integre a un presupuesto. (MINFIN y Segeplan, 2013)

2.4.1. Planificación estratégica -PE-

Esta aborda el ambiente externo de la institucionalidad, es decir tiene un fuerte relacionamiento con la población que es beneficiaria y usuraria de productos e intervenciones del Estado. (MINFIN y Segeplan, 2013)

Por su parte, Arroyo (2012) indica que la planificación estrategia es aquella que es flexible, que se adapta a cambios futuros, también facilita establecer objetivos prioritarios y el curso de acción junto con sus estrategias para poder alcanzarlos. Según el autor Arriagada, 2002, citado por Arroyo, indica que debido

a que la gestión institucional siempre es compleja y llena de incertidumbres, esta requiere de herramientas que coadyuven a la capacidad de decisión en los funcionarios y para generar orden interno.

Siguiendo esta línea, el concepto de estrategia que se suma a la planificación, es la que la hace apta para su aplicación en la administración (institucional) pública, ya que es una bisagra entre los medios y los fines, recursos y resultados. “La estrategia vincula y articula las políticas –metas de alto nivel– y las tácticas –acciones concretas–. Juntas, la estrategia y las tácticas, comunican y conectan los medios y los fines”. (Arroyo, 2012, p. 48)

2.4.2. La planificación operativa -PO-

Esta planificación aborda directamente las metas a corto plazo, es decir hacer operativas las estrategias. A partir de acá es que se realizan las programaciones de actividades y las estimaciones del presupuesto.

Para el autor Arroyo (2012) la PO también es llamada programática, y es donde se diseñan metas temporales y cercanas con objetivos concretos orientados a metas que se materializan ya sea en programas y en los proyectos. Acá es donde se determinan las responsabilidades de los involucrados (actores) sus acciones específicas, sus tiempos detallados (cronogramas) y el presupuesto.

En esta planificación se diseñan los presupuestos, siendo este nivel el más cercano a la planificación. Como en una línea vertical esta planificación atiende a los lineamientos que se establecieron en la PE, siendo coherente en responder a los objetivos de esta última. (Arroyo, 2012)

2.4.2.1. Plan Operativo Multianual -POM-

El POM es un instrumento que orienta a la institucionalidad pública en un tiempo no menor de 3 años. Se considera así un eslabón entre la PE institucional y la PO, ya que es en este instrumento donde se concretan los programas estratégicos de cada gobierno. Este contiene las metas y a su vez los resultados (fines esperados) que son generados conforme a las necesidades y capacidades de producción y ejecución. (MINFIN y Segeplan, 2013)

2.4.2.2. Presupuesto multianual

Para Segeplan y MINFIN el presupuesto multianual es aquel donde se programan gastos y se determinan las necesidades de presupuestarias en plazos medios para generar una previsión de productos que incluyan factores de calidad y que permitan el logro de resultados siempre en favor de la ciudadanía. (MINFIN y Segeplan, 2013)

Este presupuesto contiene aproximaciones (proyecciones, estimaciones) para tres años, y es el referente para un presupuesto programático por resultados, este es la base del presupuesto anual, pero con un marco de metas, e indicadores de mediano plazo. (MINFIN y Segeplan, 2013)

2.4.2.3. POA

Este plan define la programación (productos y servicios) que la institución ha determinado ejercer durante un año, dio plan de forma ideal hace viable el seguimiento de procesos internos, además acá se da la articulación con las categorías denominadas presupuestarias. (MINFIN y Segeplan, 2013)

Según Segeplan y MINIFIN el POA es un plan institucional que se realiza a corto plazo, y que materializa a la PE y la planificación multi anual. (MINIFIN y Segeplan, 2013)

2.4.3. Resultados y población

La gestión por resultados busca generar un cambio en la ciudadanía, pero para ello es indispensable considerar que significa ese cambio y en quienes.

“El resultado busca generar un cambio en las condiciones de vida de los grupos (diversos) poblacionales, en un determinado tiempo y magnitud establecidos” (Segeplan y MINIFIN, 2013, p. 5). Ese cambio se genera por los bienes y por aquellos servicios que se dan en formas de productos y que llegan para la satisfacción y bienestar de la población.

Ahora bien, la población son los individuos o colectivos de un medio socioeconómico, con características específicas. Por su parte, la GpR establece que una población objetivo es una parte de esa población que presenta un problema de desarrollo o un factor causal del mismo. Siguiendo esa línea, la población elegible para la GpR es por lo tanto aquella que, cumpliendo las características anteriores, cumple con ciertos criterios y reglas explícitas que ha colocado el estado para ser la destinataria de los productos de un programa. (MINIFIN y Segeplan, 2013)

2.5. La implementación de las PP

La implementación es una fase de las PP en la cual aquellas decisiones públicas consensuadas se reflejan en acciones tangibles; esta fase es sustantiva porque se sabrá si los objetivos propuestos se alcanzaran, además de indicarnos

si las estructuras estatales tienen la capacidad de responder a aquellas necesidades de la ciudadanía, si estas cuentan con lo requerido (herramientas, programas, estructuras entre otros) para hacer frente a los desafíos propuestos en los documentos de políticas públicas. (Dussauge, 2018)

Así también, su relevancia se encuentra en que permite apreciar los obstáculos que enfrentan los entes implementadores, como experiencias útiles para futuros procesos de formulación de PP.

2.5.1. La implementación de arriba - abajo

Este concepto de implementación se viene estudiando desde la década de los 90 aproximadamente, este proceso contiene una lógica de índole vertical; la cual el autor Dussauge (2018) explica de la siguiente manera, el autor considera que una política o un programa tendrá éxito si se tiene la capacidad de controlar la secuencia de las múltiples actividades que estos conllevan, esto bajo una relación inherente con el que diseña y el que toma la decisión.

Esta visión de arriba-abajo procura tener objetivos claros, reducir las incertidumbres, clarificar el funcionamiento, dotar de instrucciones claras, y reducir la discrecionalidad.

El tema sustantivo bajo esa apreciación son las acciones conjuntas, según Dussauge (2018) las dificultades en la implementación se dan cuando se define el curso de las acciones a lo largo de un conjunto de puntos consecutivos que son parte de ese proceso, el autor indica que en muchas ocasiones las personas que formulan las políticas, se plantean ciertos objetivos, y determinadas estrategias y que con el tiempo pierden el control de las mismas, esto debido a que en el transcurso se van involucrando nuevos actores con intereses propios.

Concluye el autor, que el problema de la implementación se hace más complejo si estos actores tienen compromisos previos, si hay alguna incompatibilidad legal o si no hay recursos.

En esta línea Dussauge (2018) analiza un cúmulo de variables que pueden influir en el éxito de las implementaciones de las PP, entre esas variables mencionan:

- La tratabilidad: donde se distinguen aquellos problemas sencillos que se distinguen de otros, por la claridad en que han sido expuestos, y por qué su origen no presenta grados altos de complejidad, esto hace que su implementación no requiera de procesos difíciles, por ende, son tratables.
- Las leyes y su importancia: es decir los en este punto se aborda el vínculo entre el diseño y la implementación de las PP, ya que la normatividad es la estructura y orientación de la organización (idealmente) de este proceso.
- Externalidades: entre ellas aquellas de índole económica, social y tecnológica, sin dejar de lado a los medios de comunicación, y a los actores involucrados tanto líderes, afectados y responsables de las políticas.

Son esos ámbitos (entre otros) los que pueden condicionar el momento de implementación de las PP, volviendo a la idea original hay factores tanto internos como externos, tanto administrativos como del contexto (recursos, cambios en las políticas entre otros.)

2.5.2. Implementación desde abajo hacia arriba

Pese a que la investigación se centra en la visión de arriba abajo, la observancia de factores de abajo hacia arriba es importante abordarla; este tipo de implementación hace referencia a la burocracia, es decir a la cotidianidad de y a las decisiones que en el día a día los servidores públicos ejercen, y que de alguna manera son discrecionales.

Según el autor Lipskhy (2010) el nivel de la calle conocido como de abajo hacia arriba comúnmente tiene sus complejidades debido a que, para la perspectiva de arriba hacia abajo, de por si le es complicado control, pese que se desarrollan reglas y se detallan con claridad, sin embargo, en el nivel de calle o de abajo hacia arriba, es tan profunda la peculiaridad que es imposible encontrar salidas en un primer plan. (Citado por Dussauge, 2018). Lo anterior ha derivado en que los servidores públicos o funcionarios tengan que tratar caso por caso.

Así, los burócratas que trabajan en el nivel de la calle se ven bajo dos circunstancias, la primera desde lo laboral y la segunda desde las exigencias de formar particular que llega desde cada ciudadano.

De lo anterior es concluyente que este proceso llega a tener cierta discrecionalidad y el servidor público puede alejarse o acercarse más a la ciudadanía objetivo de la PP, evadiendo las reglas que se han predispuesto para su éxito.

Para poder comprender de manera práctica ambos niveles, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, el autor Mahou (2008), (citado por Rodriguez,2018) expone en la tabla I.

Tabla I. **Diferencias en los modelos de implementación**

Aspectos sustantivos	Arriba abajo	Abajo arriba
Interés de inicio	Decisión gubernamental establecida en una ley	Estructura de implementación (red) de lo político; desde lo local, desde abajo hacia el gobierno y sector privado
Identificación de los involucrados (actores) del proceso	Del gobierno al sector privado	
Criterios para evaluar	Interés en alcanzar objetivos	El analista decide sobre lo importante, no requiere análisis de las decisiones gubernamentales y acá se da la interacción entre los múltiples actores.
Interés conjunto	Para dirigir el sistema que logre los resultados de las decisiones	

Fuente: Rodríguez (2018). *Análisis de la implementación de la política pública de Seguridad Ciudadana en Bogotá.*

2.6. Evaluación de las PP

La implementación de PP, desde la gestión institucional, desde su calidad, su eficacia, su impacto, puede ser conocida y analizada y sintetizada, mediante un proceso de evaluación. Guatemala, tiene muy poca experiencia en este ámbito, de manera oficial se conocen solamente dos procesos de evaluación; y estos fueron realizados a la política pública enfocada en las mujeres, PNPDIM con apoyo de la CI.

Lo anterior denota la poca importancia que se le da a este proceso, pero de fondo a la implementación de las PP; para el autor Bertranou (2019) tanto el seguimiento como el monitoreo (este último referido a los programas) son procesos que se realizan desde el inicio (en la fase de formulación) y durante el

largo proceso de la ejecución de las PP (de sus intervenciones) ya que esto genera la evidencia de concretización de los programas.

Lo anterior desde las adquisiciones, las fases productivas, cada servicio hay sea intermedio o final; en conclusión, el monitoreo (evaluación) es concomitante al proceso de ejecución, verificando el cumplimiento de lo diseñado y generado, proporcionando a su vez información sustantiva para futuras adaptaciones o ajustes que permitan un buen desempeño. (Bertranou, 2019)

Un proceso de evaluación puede darse desde: a) lo conceptual o diseño: análisis de sus objetivos, y la concatenación entre las soluciones identificadas, entre otras variables, b) desde la implementación por medio de análisis de los planes, los programas, y proyectos, en síntesis, lo ejecutado contra lo programado para el logro de los objetivos, c) por sus resultados, los derivados impactos, los efectos y cada cambio, es decir de manera concreta los cambios, los efectos en los beneficiarios de las PP. (Segeplan, 2017)

Ahora bien, por qué es importante generar procesos de evaluación continuos, para ello el autor Bertranou (2019) indica las justificaciones a las actividades evaluativas dividiéndolas en las dimensiones, política, político-programática, y técnica. Ver tabla II.

Tabla II. **Dimensiones del proceso de evaluación**

Dimensión	Evaluación
Política	<p>La evaluación como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Herramienta que da legitimidad a las acciones estatales ▪ Fortalece la democracia y la auditoria ciudadana ▪ Estimulante para aumentar la participación ciudadana y de ONG
Político-programática	<p>La evaluación como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La que da conocimientos sobre el cómo y por qué de las intervenciones públicas ▪ Perfeccionar todo lo que ya se ha hecho
La técnica	<p>La evaluación como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Generadora de conocimientos de pertinencia y calidades de PP y de tecnologías. ▪ Consolidación de saberes de cada profesional involucrado.

Fuente: Bertranou (2019). *El Seguimiento y la Evaluación de las Políticas Públicas, Modelos Disponibles para Producir Conocimiento y Mejorar el Desempeño de las Intervenciones Públicas.*

Ahora bien, la evaluación lo que generará de manera concreta es conocimiento sobre los componentes de las intervenciones consensuadas en las políticas públicas, para (Bertranou, 2019) esos componentes pueden ser: un diagnóstico bien hecho, un modelo con buenos diseños, aplicabilidad teórica en las intervenciones, buenos insumos, y provisiones, la conversión de producto a resultado final, calidad, eficiencia y alcanzar un buen impacto.

Si bien, ya hay ya justificantes para poder realizar el proceso de evaluación, no se puede negar que hay prácticas que generan restricciones a este proceso, para ello el autor.

Según Bertranou (2019):

Citas las siguientes restricciones:

- Opacidad deliberada, esto para evitar riesgos políticos, esto debido a los efectos sociales que pueden permearse, esto hace que se eviten las confrontaciones con los posibles fracasos de las propuestas.
- Debilidad en la cultura de evaluación y la ausencia de tecnologías adecuadas, (como lo que sucede en Guatemala, al no tener una cultura de continuos procesos de evaluación), así como el carecimiento de profesionales que dominen las tecnológicas que faciliten los procesos.
- Las resistencias al cambio, esto deriva de los juicios que se hagan sobre las ejecuciones, los miedos al aprendizaje y al cambio de cultura para la mejora.
- Desconocimiento del accionar de lo público, de parte de todos los actores involucrados directa e indirectamente, ya que es muy común tener opiniones simplistas sobre el funcionamiento del Estado sin considerar sus complejidades. (p. 158-59)

Es concluyente la importancia de los procesos evaluativos, lo significativo que es para la implementación y mejoramiento de proceso de las políticas públicas en general; es por ello que se vuelve determina su estudio y la identificación de mecanismos que faciliten el proceso.

2.7. La legalidad de las PP

Las PP tienen una trascendencia histórica, el inicio de la era democrática en los años ochenta, luego la firma de la paz, y por último la aprobación de leyes que abren la puerta a una participación activa de la ciudadanía en los asuntos del Estado como aquellas enfocadas en la descentralización, la del CONADIUR, y regulaciones municipales. (Segeplan, 2017)

Por otra parte, dentro de las jerarquías legales que dan sustento a las PP se encuentra la CPRG, que en su artículo 2 establece, la garantía de la vida, de las libertades, de la justicia, de la paz y el desarrollo de las personas, siendo esto uno de los objetivos genuinos de los instrumentos de la planificación estatal.

Así también, la ley del OE, en el artículo 233, establece la rectoría sobre las PP, en los ministerios del Organismo Ejecutivo, encargados de atender las demandas de la sociedad. (Segeplan, 2017)

Es importante considerar que son los entes ejecutores los que tendrán la tutela de las políticas públicas.

Por otra parte, las PP tienen un fuerte componente de donde sobresale la participación ciudadana, generando un proceso democrático que legitima las demandas sociales. Esta participación la avala la Ley de CONADUR (Decreto 11-2002) que contempla en su artículo 6, las formas en que la población diagnosticará sus problemas y priorizará sobre ellos las soluciones para el desarrollo. (Segeplan, 2017)

Así también, es indicativo que las PP tienen una base estratégica, establecida en el PND Katún, el cual se constituye como una política de desarrollo

de largo plazo, que articula todos los tipos de planificación, desde lo estratégico hasta lo operativo. (Conadur, 2014)

Por otra parte, en el año 2015, Guatemala adopta los ODS los cuales por medio de un ejercicio de priorización se concretizaron en 17 objetivos, con 129 metas de las 169 originalmente propuesta por la ONU. Por ende, Guatemala cuenta con dos compromisos de país como marcos estratégicos de largo plazo, pero para no cometer errores del pasado, donde a pesar de adoptar una agenda internacional, no se implementó dentro de la planificación operativa estatal (como lo sucedido con los -ODM-), esta vez la Segeplan, decidió articular ambos documentos estratégicos y de allí devienen las Prioridades Nacionales de Desarrollo.

Las Prioridades Nacionales, las componen 99 metas, de donde se articulan 10 prioridades y 16 metas estrategias de desarrollo que abordan profundos ámbitos sociales, como: la educación, la pobreza, la salud, empleo, la institucionalidad y la seguridad, el acceso oportuno al agua, el cuidado del medio ambiente, la seguridad alimentaria y nutricional y el ordenamiento territorial. Es de estos ámbitos que las PP desde el año 2014 deberían de emerger e implementarse para accionar ante las demandas de la ciudadanía expresadas en estos grandes marcos estratégicos de la planificación.

3. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación, se presentan las características metodológicas de la investigación las cuales son el marco de cada paso a realizar para lo fines esperados.

3.1. Características del estudio

Para una mejor comprensión de las características del estudio, estas se describen desde el diseño, el enfoque y el alcance que se desarrollan dentro de este estudio.

3.1.1. Diseño

El diseño adoptado fue el no experimental, pues las políticas públicas y las gestiones de su implementación ya han sido diseñadas y por ende se analizaron en su estado original sin ninguna manipulación

3.1.2. Enfoque

El enfoque del estudio es mixto, ya que se analizaron las políticas públicas vigentes de manera abierta e interactiva, adentrándose a cada una de las gestiones que permiten su implementación; para ello se generaron análisis estadísticos, investigación documental y entrevistas.

3.1.3. Alcance

El alcance es descriptivo, ya que se puntualizaron las características que debilitan la gestión de la implementación de las políticas públicas, que son explícitas en el análisis de sus causalidades y condiciones de mejora.

La presente investigación es de tipo mixta de alcance descriptivo, ya que esta considera mejorar los procesos de gestión que permitan la viabilidad de implementación de las políticas públicas. El alcance de esta investigación no comprobó una hipótesis.

3.1.4. Unidad de análisis

Las unidades de análisis en estudio fueron los documentos de políticas públicas generadas por el Organismo Ejecutivo y que se consideran vigentes al año 2021, las cuales se encuentra divididas por sectores (desarrollo, seguridad, población en vulnerabilidad, Derechos Humanos, educación, salud, entre otras).

3.2. Variables

Las variables que se han considerado para esta investigación se describen a continuación, tanto su definición teórica y operativa; lo cual coadyuvará a la resolución de las preguntas de investigación:

Tabla III. **Variables de medición**

Variables	Definición teórica	Definición operativa
Políticas públicas vigentes en Guatemala	Documentos de planificación que contienen las acciones estratégicas de gobierno para alcanzar objetivos de interés público	Se midieron los porcentajes % de PP que cumplen con criterios mínimos para su implementación dentro de la planificación institucional
Categoría de macroprocesos de planificación	Conjunto de procesos institucionales que por mandato y estrategia le compete a la Segeplan en su función de coordinar, acompañar y asesorar a la institucionalidad pública; y a lo interno, le permite ordenar la gestión institucional	Se profundizó en el análisis de los procedimientos articulados en cada macroproceso que permita generar viabilidad a la planificación estratégica
Categoría metodología de formulación de las políticas públicas	Conjunto de fases que permiten la construcción de documentos de políticas públicas	Se analizó cada paso metodológico para identificar vacíos y complementariedades
Categoría evaluación de las PP	Proceso sistemático de medición continua, que permite verificar el grado de avance y cumplimiento de los objetivos y metas	Se investigó sobre los mecanismos de evaluación actual para identificar los factores que puedan favorecer la evaluación de las políticas públicas

Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

3.3. Fases del diseño de investigación

A continuación, se describen las cinco fases de estudio que se abordaron durante el periodo de investigación, en la cual se indican de manera general las técnicas y actividades a realizar.

3.3.1. Fase 1. Exploración bibliográfica

En la primera fase se realizó una consulta de todas las bibliografías posibles relacionadas al tema, para enriquecer los conocimientos sobre las

políticas públicas, sus características, metodologías, diseños, procesos de planificación y evaluación, que tienen inferencia en la implementación de estas.

3.3.2. Fase 2. Gestión o recolección de la información

En la segunda fase se realizaron las gestiones necesarias para poder obtener la información que complementó la investigación, solicitando a algunas instituciones públicas información específica, sobre las políticas públicas a su cargo, indagando en la gestión para la implementación de estas; así como en los procesos internos que aplica la institución encargada de la planificación y programación de la presidencia. Así también para esta fase, se realizaron entrevistas a personas expertas en el tema, entre formuladores de políticas, metodólogos, implementadores y dirigentes en temas de planificación institucional.

3.3.3. Fase 3. Análisis de información

En esta fase se generaron los análisis de la información, con lo cual esta se clasificó según su utilidad, así también, se pudo describir y resumir datos, identificar alguna relación entre variables, sus diferencias y similitudes, y pronosticar resultados.

3.3.4. Fase 4. Interpretación de información e informe final

En esta fase, se generaron las conclusiones, recomendaciones y propuestas que coadyuvaron a la resolución de la problemática general, habiéndose alcanzado los objetivos específicos que se describen en este informe de tesis.

3.4. Técnicas de análisis de información

Para una investigación mixta, tanto cuantitativa como cualitativa, de alcance descriptivo se utilizaron los siguientes métodos de análisis:

- Encuesta: se realizó a personas directamente involucradas a la planificación institucional, tanto de ministerios como de algunas secretarías que tienen bajo su cargo actual, la implementación de las políticas públicas.
- Entrevista: se realizó a personas expertas en temas relacionados a la gestión para resultados, políticas públicas y programación institucional.
- Revisión de documentos: tanto relacionados a las políticas públicas como de los macroprocesos y procesos institucionales.

Las técnicas para utilizar serán:

- Encuesta electrónica
- Recopilación de datos existentes
- Análisis de contenido de documentos
- Análisis estadístico

Con los datos obtenidos se realizó un análisis de datos, para ello se utilizaron las siguientes herramientas:

- Tablas de datos, sobre políticas públicas que cumplen criterios básicos de implementación.

- Gráficos de barras, para exponer resultados sobre las políticas públicas que dan cumplimiento de criterios técnicos para su implementación.
- Gráfico circular, para exponer los resultados de las respuestas de las personas encuestadas para definir las debilidades que se tienen de manera institucional en la implementación de las políticas públicas.

4. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Para el desarrollo de este apartado se realizaron entrevistas focalizadas a asesores en formulación de políticas públicas y de la planificación y programación institucional; así también se realizó una serie de preguntas específicas por medio de encuesta a planificadores de instituciones rectoras de políticas públicas. Derivado de ello se obtuvieron los siguientes resultados:

4.1. Vacíos metodológicos en el diseño de las políticas públicas vigentes en Guatemala qué dificultan su fase de implementación

Para comprender los vacíos metodológicos que puedan existir en la formulación de las políticas públicas se abordaron preguntas en entrevistas focalizadas y a través de encuesta a instituciones rectoras de PP.

4.1.1. Las PP y su formulación

Para este abordaje en específico, se consultó a 14 rectores de políticas públicas, las variables que se mencionaron con mayor coincidencia son las que se presentan en la siguiente tabla:

Tabla IV. **Vacíos metodológicos para la formulación de PP**

Literal	Vacíos metodológicos
a)	No se cuenta con una orientación clara para generar una política con presupuesto
b)	No se cuenta con una orientación estrategia de socialización a lo interno de las instituciones responsables
c)	Débil instrumentalización para su implementación
d)	No existen mecanismos para generar coordinación institucional efectiva
e)	Débil vinculación con el Sistema Nacional de Planificación poco clara
f)	No hay Instrumentos que orienten la territorialización de intervenciones

Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

4.1.2. Implementación de las PP y su dificultad

Para este apartado se consultó a los planificadores de las instituciones rectores de políticas públicas el grado de dificultad en el momento de generar la implementación de las PP en su planificación interna obteniéndose los siguientes resultados:

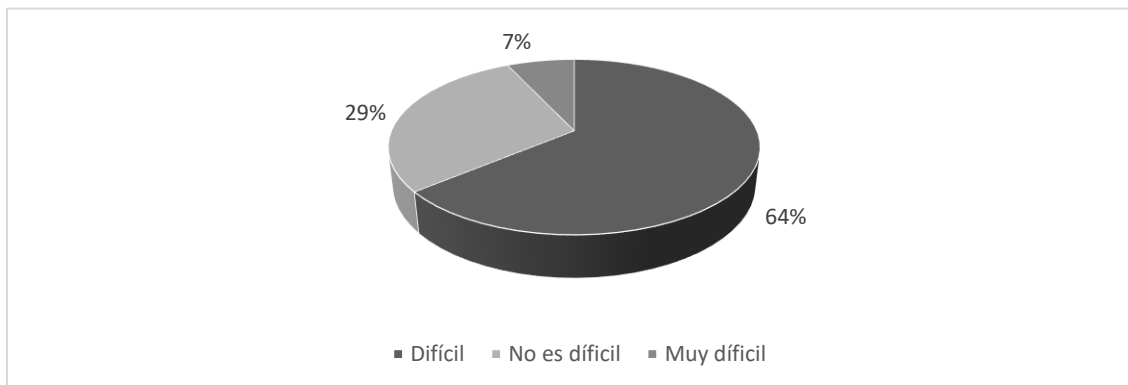
Tabla V. **Dificultad para implementar las PP, planificadores**

Difícil	9	64	64 %
No es difícil	4	29	29 %
Muy difícil	1	7	7 %
Totales	14	100	100 %

Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

En términos porcentuales se puede observar la siguiente figura la cual evidencia como tanto la variable difícil es la que sobresale con un 64 %.

Figura 4. **Dificultad para implementar las PP, planificadores**



Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

Es interesante como solamente el 29 % de los consultados consideran que no es difícil la implementación de las PP, sin embargo, podemos observar más adelante la falta de planes de acción.

4.2. Ruta para alinear las políticas públicas vigentes en Guatemala a la planificación institucional

Para este apartado en particular se realizaron preguntas en entrevistas focalizadas, revisión documental, así como resultados de encuesta a planificadores de las instituciones rectoras de PP.

4.2.1. Ruta establecida para la transición de PP a PEI, POM, POA

En cuanto en si existe una ruta clara para transitar de las PP a las planificación estratégica y operativa, los entrevistados indicaron lo siguiente:

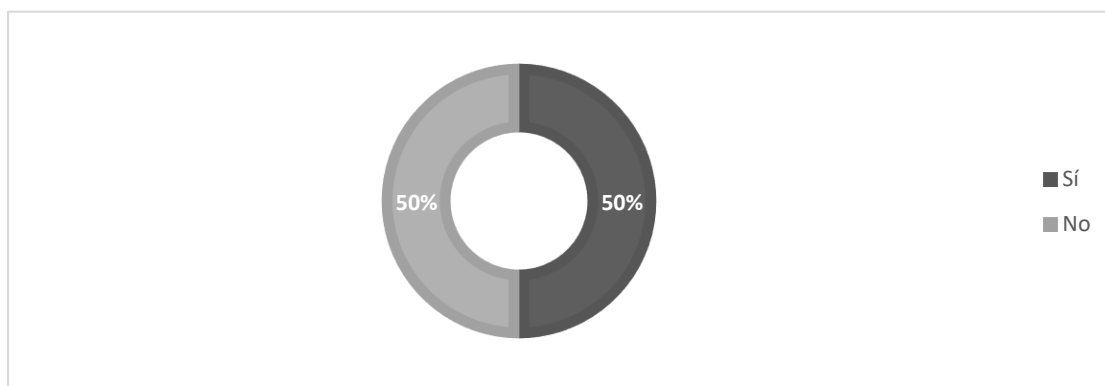
Tabla VI. **Existe una ruta para la transición del PP a PEI, POM, POA**

Especialidad	Sí	No
Formulación de PP	3	2
En planificación sectorial	2	3

Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

En términos porcentuales se puede visualizar en la siguiente figura, como hay una disyuntiva entre los expertos en cuanto a la existencia de una ruta o no para la transición de las PP a la planificación operativa.

Figura 5. **Existe una ruta para la transición de PP a PEI, POM, POA**



Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

Es indicativo que todos los que dijeron que, sí la hay, basaron su respuesta en que exista un plan de acción y que ese es el vínculo entre PP y la PEI.

Según la revisión documental, del centro de acopio de políticas públicas de la Segeplan se pudo establecer el porcentaje de PP vigentes que cuentan con plan de acción registrado en el sistema.

Tabla VII. PP con plan de acción registrado en el CAPP al año 2021

Tiene plan de acción	No.	Porcentaje
No	66	98.64 %
Si	2	1.36 %

Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

De la encuesta realizada a los planificadores institucionales, que tienen rectoría de políticas públicas, ellos indicaron tener planes de acción de PP de la siguiente manera:

Tabla VIII. Instituciones que tienen en sus PP planes de acción

Institución	Pla de acción de PP
SENACYT	1
STCNS	1
SVET	No tiene
MINTRAB	1
CODISRA	No tiene
INGUAT	2
COPADEH	No tiene
INAB	1
SESAN	1
MINEDUC	No tiene
CONJUVE	No tiene
SEGEPLAN	N/S
MINGOB	1
MAGA	No tiene

Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

4.2.2. GpR y las PP

Para este apartado se preguntó a los expertos en PP y a los asesores en planificación estratégica y operativa, si se debe de formular las PP con GpR, obteniéndose los siguientes resultados:

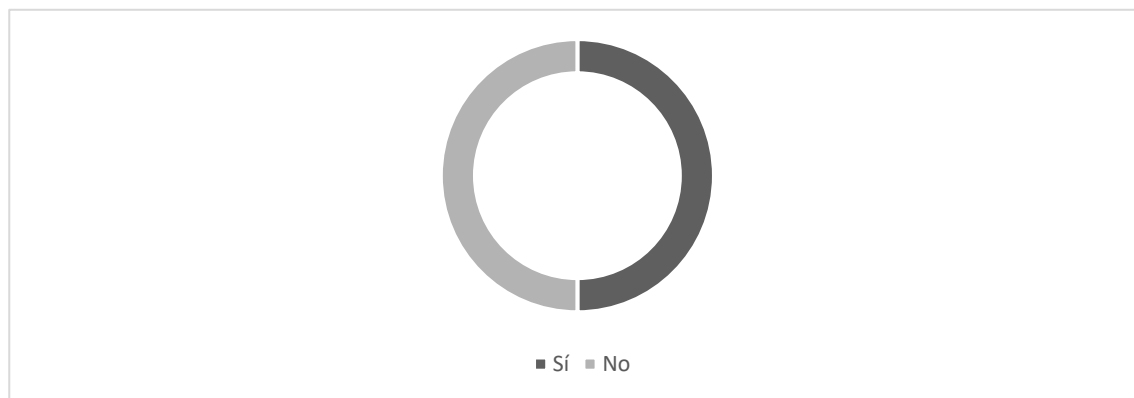
Tabla IX. **Necesidad de aplicar GpR para la formulación de PP**

Especialidad	Sí	No
Formulación de PP	3	2
En planificación sectorial	2	3

Fuente: elaboración propia, realizado en Excel.

En términos porcentuales se puede visualizar en la figura 6. Como hay una disyuntiva entre los expertos en cuanto a la utilización de la metodología de GpR en la formulación de las PP.

Figura 6. **Aplicar metodología GpR para la formulación de PP**



Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

4.3. Mecanismos que fortalecerían la evaluación de las políticas públicas en Guatemala

Para este apartado se realizaron diversas preguntas sobre los mecanismos y variables necesarias para la evaluación de las PP, obteniendo los siguientes resultados:

4.3.1. Existencia de mecanismos de evaluación

Para este apartado en particular se obtuvo información tanto de investigación documental, entrevistas y encuesta, siendo estos los siguientes:

Tabla X. **Resultados sobre variables esenciales para evaluación de PP**

Pregunta	Si	No
Conoce mecanismos de evaluación de PP	0 %	100 %
PP que han sido evaluadas	1.47 %	98.53 %
Instituciones que realizan con base a evaluación de PP su PEI, POM, POA	0 %	100 %
PP con indicadores específicos para su monitoreo	43 %	57 %

Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

Para poder visualizar de mejor manera los porcentajes que se suscitaron en la tabla X, se aborda en forma de figura dichos porcentajes, con ello se puede mostrar la debilidad que tiene el Estado en la evaluación de las PP. Ver la figura 7.

Figura 7. **Variables esenciales para evaluación de PP**



Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

Los resultados exponen la falta de evaluación y por ende el desconocimiento de la funcionalidad de las decisiones políticas implementadas.

4.4. Debilidades en la gestión de la planificación institucional que dificultan la implementación de las políticas públicas vigentes en Guatemala

Para este apartado se utiliza los resultados de 5 entrevistas focalizadas a expertos en la planificación estratégica y operativa, especialistas en asesoría de planes: PEI, POM y POA. También resultados de una encuesta a 14 instituciones rectoras de políticas públicas y resultados de revisión documental.

4.4.1. Gestiones internas y métodos

De entrevistas focalizadas a expertos en gestión de la planificación estratégica y operativa se obtuvieron los siguientes resultados.

Tabla XI. **Procesos internos que debilitan la gestión de las PP**

Gestión interna	Porcentaje
Desconoce un mecanismo que les traslade las PP aprobadas a los asesores de planificación y programación	100%
Indica que no hay un mecanismo de análisis de políticas públicas aprobadas para generar instrumentos para implementar en PEI, POM, POA	60%
Reconoce el Plan de acción como el elemento de vinculación con los PEI, POM, POA	40%

Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

4.4.2. Instituciones rectoras de políticas públicas

Se realizó un análisis documental de 68 PP vigentes de los cual se pueden observar en la siguiente tabla a las instituciones que tienen rectoría de más de dos PP.

Tabla XII. **Instituciones rectoras de más de dos PP, al año 2021**

Instituciones rectoras	Cantidad de PP
SEGEPLAN	4
MSPAS	4
MINEDUC	2
MARN	10
MCD	2
MINECO	3
MEM	4

Continuación de la tabla XII.

MAGA	4
MINGOB	5
CONAP	4
MINDEF	2
MINEX	2

Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

4.4.3. Instituciones como corresponsables de PP

Según el resultado de la encuesta realizada a 14 instituciones rectoras de políticas públicas, sobre en cuantas políticas públicas tienen una corresponsabilidad los resultados son los siguientes:

Tabla XIII. **Cantidad de políticas públicas en las que las instituciones tiene corresponsabilidad**

Institución	Corresponsabilidad	Institución	Corresponsabilidad
SENACYT	5	INAB	7
STCNS	7	SESAN	N/S
SVET	6	MINEDUC	21
MINTRAB	17	CONJUVE	2
CODISRA	2	SEGEPLAN	3
INGUAT	3	MINGOB	N/S
COPADEH	N/S	MAGA	N/S

Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

Como puede observarse hay instituciones que tienen corresponsabilidad hasta en 21 políticas públicas.

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En el presente capítulo se realiza una discusión de resultados el cual da la pauta a responder las preguntas de la investigación, comenzando con las auxiliares y dejando de ultimo la discusión de la pregunta general.

5.1. **¿Cuáles son las debilidades en la gestión de la planificación institucional que dificultan la implementación de las PP vigentes en Guatemala?**

Identificar las debilidades en la gestión institucional que dificultan la implementación de las PP, es el objetivo de esta investigación y las preguntas auxiliares que han sido respondidas en este capítulo dan la pauta para reconocer esas debilidades.

Al año 2021, 68 políticas públicas se encontraron vigentes en Guatemala; en la revisión documental se observó que hay 38 instituciones que tienen rectoría de política pública, entre ellas, ministerios, secretarías, consejos y gabinetes de gobierno. Ver en la tabla XII.

Un hallazgo sustantivo se observó en que 12 instituciones tienen rectoría en más de una PP, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales -MARN- es rectora de 10 PP, el MINGOB cuenta con 5, e instituciones como la Segeplan, MSPAS, MEM, MAGA, CONAP, cuentan con 4 cada una, situación que puede apreciarse en la tabla XIII.

En esa misma línea, en toda PP, hay instituciones que cuando no son rectoras, son corresponsables de PP y, por ende, tienen responsabilidad en la implementación de esta; en la encuesta realizada a instituciones hay algunas como el MINEDUC que reporta ser corresponsable de 27 PP, el MINTRAB de 17, la STCNS de 7, SVET de 6 y SENACYT de 5, entre otras. Ver tabla XIII.

Estos hallazgos, ayudan a visualizar la complejidad que tienen las instituciones para poder hacer operativa las políticas públicas, primero porque no solo son rectoras, sino también corresponsables, y la magnitud que representa para la planificación institucional estratégica con metodología GpR operativizar esa cantidad de políticas en una sola institución, lo hace inviable.

Por ende, las políticas públicas desde el planteamiento del problema deben de pasar por rigurosas metodologías que filtren su importancia, y delimiten su alcance, así también, debe de analizarse si el problema amerita ser sometido a un proceso de formulación de PP o si puede resolverse a través de otras gestiones institucionales.

Bajo esa misma línea, se hace necesario analizar la capacidad de gestión institucional, considerando la magnitud del cambio que se suscitará en los PEI, POM y POA institucionales. Ninguna institución que no considere cambios en estos últimos instrumentos en su próximo ciclo plan-presupuesto no deberá ser responsable ni corresponsable de PP.

Además, las instituciones que por ley solo son coordinadoras o asesoras en el Organismo Ejecutivo, y actualmente son rectoras de PP, deberán de pasar un proceso de análisis legal y de competencias, ya que, si la ley no les da la potestad de tener una rectoría de PP, esto es un impedimento para su implementación, monitoreo y evaluación.

Por otra parte, otra de las debilidades en la gestión para la implementación de las PP, es el desconocimiento de los asesores de planificación estratégica institucional de las PP aprobadas y de los análisis que deben de suscitarse después de su aprobación los cuales deberán de conllevar a cambios sustantivos en el PEI, POM, POA, en el próximo ciclo plan presupuesto luego de aprobada la PP. (ver la ruta de propuesta en el inciso 6.2 y la tabla IV.)

Otras de las debilidades identificadas, ronda en los vacíos metodológicos en la formulación de las PP, sobre todo aquellos que no generan una fuerte vinculación con la metodología GPR que se utiliza en la planificación estratégica; un ejemplo son los planes de acción que si no están sujetos a esa metodología no son viables de operativizar. Por ende, la PP no tendrá presupuesto y no podrá ser implementada.

Por otra parte, la carencia de los análisis territoriales en las PP, así como los de equidad poblacional, ambiente y cambio climático, hacen que las PP no solo no se gestionen en los territorios adecuados, sino que se hagan sin la pertinencia cultural y sean políticas que puedan no ser adaptables a la población y por ende no solventen un problema, sino que lo profundicen y abran brechas más profundas de desigualdad social y pérdida de identidad étnica.

5.2. ¿Cuáles son los vacíos metodológicos en el diseño de las políticas públicas vigentes en Guatemala que dificultan su implementación?

La base de la construcción de una política pública con viabilidad en su implementación se encuentra en su metodología; como puede observarse en el en la figura 2, las PP se componen de cinco fases sustantivas: la identificación del problema, la identificación de soluciones, la toma de decisión, la implementación y la fase de evaluación.

Ahora bien, según los resultados de entrevistas realizadas a los planificadores de instituciones rectoras de políticas públicas, que se reflejan en la tabla IV, un vacío metodológico en el diseño de las PP se encuentra en que hay una escasa orientación de cómo las políticas públicas se integran en el SNP, es decir que, aunque se sabe que son instrumentos estratégicos es difícil que esos instrumentos puedan verse en la planificación operativa, es decir no hay una herramienta que oriente este proceso. (Ver tabla V y figura 4.)

Es relevante que una preocupación constante al realizar una PP es el presupuesto, sin embargo, a raíz de las consultas a expertos se pudo constatar que no es necesario que un documento de política pública exprese un presupuesto ya que este se podrá determinar solo si se ve inmerso en la planificación estratégica institucional, solo en un proceso de planificación operativa donde ya se hayan definido programas y productos específicos se podrá tener una aproximación de costos. En el apartado de discusión de la ruta para la implementación de PP, se ahondará en este aspecto.

Por otra parte, otro de los vacíos metodológicos, o más bien carencias es la falta de herramientas para poder territorializar las intervenciones que se han propuesto en el documento de PP.

Las políticas públicas normalmente realizan en la primera fase formulación un análisis de la población objetivo, magnitud del problema y una localización macro y micro; sin embargo, hay una carencia de herramientas y de involucramiento de las instituciones con el personal que asesora la planificación territorial de Segeplan, esto con el fin no solo de identificar una la priorización territorial sino también la pertinencia de las intervenciones de política, acorde a los análisis de ordenamiento territorial, y análisis ambiental.

Es indicativo que las PP orientan la realización de los PDM-OT, por ello es indispensable que la metodología para la formulación de PP, ponga un énfasis en la participación de los expertos en planificación y ordenamiento territorial y en herramientas para hacer viable la implementación de PP en los territorios.

Otra de los vacíos identificados en la metodología de formulación de PP, es la falta de una ruta que contribuya a la coordinación de diversas instituciones que responden a una misma política pública. Esto con la finalidad de poder generar un vínculo con la planificación sectorial y la planificación estratégica institucional. Puede ser parte sustantiva de esta ruta la socialización efectiva de la PP aprobada no solo a nivel político sino técnico.

En términos generales, la metodología de formulación de PP, es bastante completa, tiene fases muy bien definidas, sin embargo, carece de algunos elementos que son clave para su implementación, sobre todo la debilidad en la explicación de su vinculación con SNP específicamente en su parte operativa; así también, la falta de herramientas para la territorialización y la falta de definición de cómo se pueden coordinar las instituciones involucradas en una PP.

Lo anterior considerando que en Guatemala aún no se cuentan con planes sectoriales, la experiencia al respecto de estos en los años subsiguientes, ayudará a determinar este último punto.

5.3. ¿Cuáles son los mecanismos que fortalecerían la evaluación de las PP en Guatemala?

Una de las grandes debilidades del funcionamiento inerte de la producción institucional, es la falta de procesos de evaluación; como se pudo observar en la figura 7 y tabla X, el 100 % de los entrevistados indicó que desconocen

mecanismos de evaluación de PP; en esta misma línea, la revisión documental denota que solo el 1.47 % de las PP ha si evaluada; ese porcentaje representa dos evaluaciones que se realizaron a una misma PP, la Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres. Sin embargo, es indicativo que esa PP, cuenta con aproximadamente 380 indicadores de proceso, careciendo de indicadores de impacto; dichas evaluaciones no generaron cambios, ni el mismo documento de política, ni en la producción institucional, ya que su plan de acción no se hizo a la luz de la planificación institucional.

Ante esos resultados, no es sorprendente que los rectores de PP hayan indicado que la planificación institucional no tiene como base evaluaciones de PP. El 0 % de las instituciones según la encuesta realizan PEI, POM y POA por resultados de evaluaciones. En esa misma línea, de las instituciones rectoras de PP encuestadas solo el 43 % indicó que sus PP tienen indicadores para el monitoreo y posible evaluación.

Ante esos escenarios, se podría indicar que por el momento la institucionalidad pública desconoce mecanismos que pueda fortalecer la evaluación de las PP; sin embargo, eso no quiere decir que no existan. La guía de formulación de PP plantea tres tipos de evaluación, la primera abocada a la conceptualización de la política y su diseño, es decir esta evaluará la forma en que se ha planteado el problema, los objetivos, la correspondencia con las alternativas de solución, entre otros; esta puede ser una de las evaluaciones menos complicadas a realizar. Así también, se plantea una evaluación de impacto, la cual va enfocada en analizar el cambio que se produjo en la población objetivo, esta evaluación, es considera como el fin último, y puede realizarse bajo la medición de los resultados e indicadores de impacto con relación a su línea base.

Ahora bien, una tercera evaluación (que es el centro de esta investigación) es la de la implementación de la política; esta, considera el monitoreo como esencial previo al proceso de evaluación, lo interesante es que esta toma como punto de partida planes, programas y proyectos, para evaluar lo planificado versus lo ejecutado.

Esta evaluación plantea prácticamente producción institucional, pero como se observó en la propuesta de ruta para la implementación de PP que se diseñó en esta investigación, esa producción de PP solo se podrá encontrar y evaluar si el plan de acción surge del PEI y el POA (que fueron modificados en sus modelos GpR luego de la aprobación de la PP) ese plan de acción puede contener intervenciones, programas, productos, y presupuesto programado (específicos de la PP), el cual puede ser confrontado con el asignado y el ejecutado. Inclusive la evaluación puede hacerse ahondando en la calidad de los productos y en la necesidad de modificarlos o potencializarlos, pero eso solo se puede generar a través de la planificación estratégica institucional.

Desde esa perspectiva es el plan de acción el mecanismo que abre la posibilidad de poder dar seguimiento y evaluación a una política pública en el momento de su implementación, siempre y cuando haya sido formulado desde la planificación estratégica institucional y operativa.

5.4. ¿Cuál es la ruta para alinear las PP vigentes en Guatemala a la planificación institucional?

La implementación de las PP es compleja, y conlleva una transición de lo que es la planificación estratégica a una planificación operativa. Para poder determinar cuál es la ruta para esa transición vital, se consultó a los especialistas en planificación sectorial y programación al respecto, los resultados indican que

el 50 % de los entrevistados desconoce una ruta para ello y el otro 50 % indicó que la ruta es a través del plan de acción de las PP. Ver tabla VI y figura 5.

Al realizarse una revisión documental de las PP registradas en el centro de acopio de PP de Segeplan, en sus registros solamente el 1 % (2 de 68) de los documentos de PP tiene un plan de acción como se mostró en la tabla VII y figura 6. Por otra parte, en la encuesta realizada a las instituciones rectoras de PP, sobre si sus políticas tienen plan de acción, se indicó que 8 políticas si cuentan con un plan (ver tabla VIII), sin embargo, estos documentos no son del conocimiento de la Segeplan, puesto que no coinciden con el registro en el centro de acopio.

Esa eventualidad lleva la reflexión de si las PP realmente están orientando a la planificación operativa, y sí las mismas cuentan con producción institucional; ya que el plan de acción parece ser la bisagra de transición de lo estratégico a la planificación operativa. ¿Realmente lo es?

Es importante indicar que la implementación de una PP conlleva una gestión institucional compleja, ¿por qué?, consideremos lo siguiente: la formulación de PP tiene una metodología, y la planificación institucional se maneja por medio de GpR, ante esta disyuntiva se consultó a los expertos en planificación y programación de si las PP deberían de trabajar también metodología GpR y la respuesta fue: 50 % indicó que no y el otro 50 % que sí. Ver tabla IX y figura 6.

Ahora bien, los argumentos obtenidos en las entrevistas y la revisión documental dan respuesta a esa disyuntiva que se describe a continuación:

La PP responde a una problemática específica a la cual se le analizan causas, se le generan objetivos (general y específico) se le identifica una población, se le generan soluciones, (lineamientos) resultados, entre otros, esto se presenta de manera sintética en la fase 3 de la formulación de PP (toma de decisión) en un marco estratégico de la PP; estos pasos se realizan con una metodología básica y cíclica.

Ese marco estratégico de la política se realiza sin que se haya considerado hasta ese momento la planificación institucional, esto se debe a que la guía de formulación de PP, indica que eso debe de realizarse en la fase 4, que es la de implementación. Dicha fase está compuesta de los siguientes pasos:

- Alineación de la PP al Plan Nacional y a las Prioridades Nacionales
- La elaboración de un plan de acción
- La incorporación del marco estratégico de la PP a los instrumentos operativos del SNP

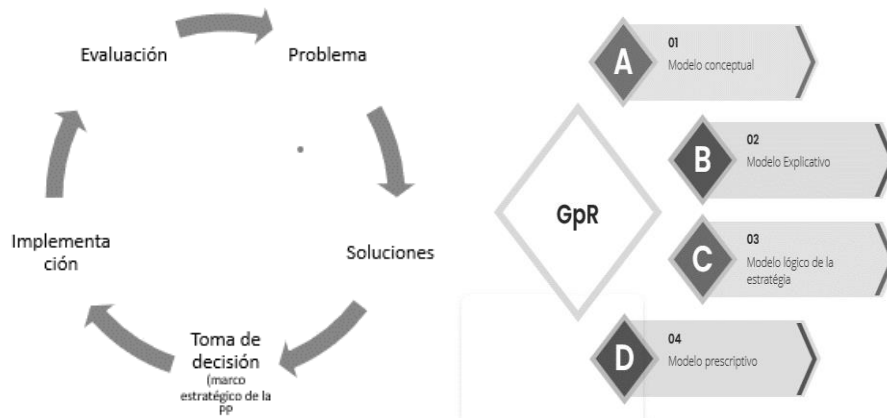
Previo a hablar de la disyuntiva de la GpR, se puede reflexionar de que cómo se está planteando la implementación de las PP en su primer paso; por ejemplo, si los lineamientos del marco estratégico de política no responden al Plan Nacional o las Prioridades Nacionales, ¿deberán estos reformularse?, por ello se debe de analizar si este es el paso y la fase adecuada en la metodología actual o si el mismo debe de adecuarse (alinearse) de manera transversal desde el planteamiento del problema y sus siguientes fases.

Sobre la elaboración del plan de acción y su incorporación al SNP es necesario reflexionar ahora sí, en como dos metodologías pueden llegar a ser funcionales, para ello es necesario reflexionar en lo siguiente:

De origen las instituciones que son rectoras o corresponsables de PP ya cuentan con una planificación estratégica institucional -PEI- la cual se trabaja con una metodología de GpR con un modelo conceptual (problema y causas) estudiado y analizado al cual se le construye un modelo explicativo y lógico donde se describen causas jerarquizadas e intervenciones específicas de donde emana la producción institucional, la que finalmente tiene un presupuesto. Ver figura 11.

Es necesario entonces que las PP consideren generarse por medio de metodología GpR, la respuesta esencial es no, sin embargo, si debe de existir un vínculo entre ellas y este es el punto de partida de la implementación de una PP.

Figura 8. **Fases de la formulación de PP y los Modelos de GpR**



Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

¿Cuál podría ser el vínculo de la PP con la planificación institucional que maneja GpR?, será que es viable cuando ya se construyó un plan de acción y que la institución debe de buscar que sus intervenciones y resultados, casen en una planificación operativa sin que se considere si ese problema de PP, modificará o no el modelo conceptual, explicativo y lógico del PEI.

La conclusión a la que se llega es que todo problema de PP (con sus evidencias, (es decir desde la fase 1 de formulación) debe de ser analizado paralelamente al PEI de las instituciones relacionadas. Sí se identifica que el PEI en su modelo causal no sufre modificaciones, ese problema no debe de ser sometido a formulación de PP, si el PEI reconoce que debe de generar un replanteamiento de sus modelos de GpR para el próximo ciclo de plan - presupuesto, entonces esa política procederá a seguir las siguientes fases de formulación.

El problema y las causas del problema de PP, deben de verse relacionadas en el modelo conceptual del PEI, y ser parte de las causas jerarquizadas del modelo lógico, porque solo así se podrán generar productos que respondan a la PP. Por ende, si al aprobarse una PP, las instituciones involucradas no generan un cambio en su PEI desde el modelo conceptual, entonces esa PP no se podrá implementar.

Por ello, los asesores de planificación estratégica y operativa deberán de generar en el próximo ciclo de planificación y presupuesto, el análisis y replanteamiento del PEI a la luz de esa PP aprobada, garantizando que se visualice esa PP en el modelo conceptual y entre las causas jerarquizadas del modelo lógico y las intervenciones.

La propuesta de ruta para alinear las políticas públicas vigentes en Guatemala a la planificación institucional consiste en lo siguiente:

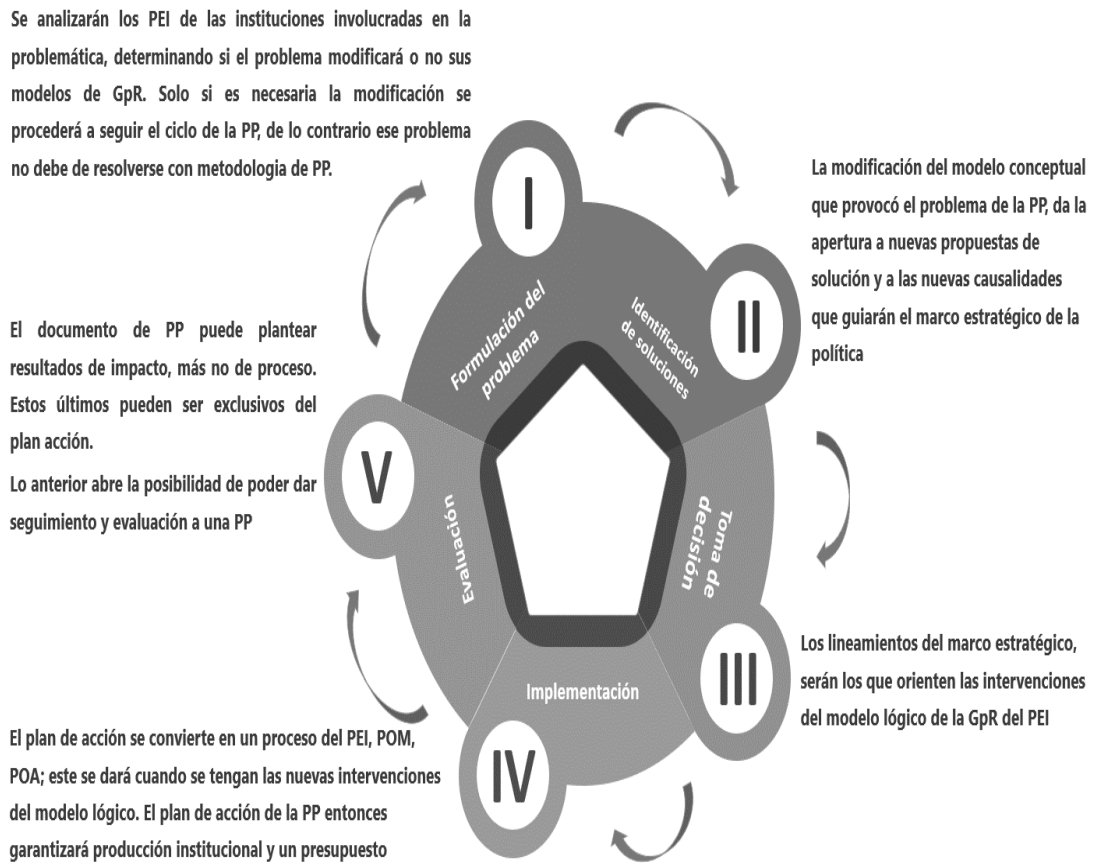
- En la fase 1 de formulación de la PP, se deberá de agregar el análisis de la Planificación estratégica institucional, se recomienda previo al paso 6 de esa fase (referente al análisis del marco legal y normativo), a su vez existe la posibilidad de omitir el paso 8 (análisis institucional y

programático o al menos replantearlo). En ese análisis se deberá de determinar si la institución rectora ve la viabilidad de que ese problema sea parte de su modelo conceptual, y que en determinado momento también generará un cambio en su modelo lógico. Sí y solo sí, se reconoce esa necesidad ese problema deberá de seguir con las siguientes fases de formulación de la PP.

- En la tercera fase de la formulación de políticas que es la toma de decisión, específicamente en el paso 4, donde se construye el marco estratégico de la PP, los lineamientos que allí se coloquen son lo que van a orientar a las intervenciones del modelo lógico de la GpR del PEI.
- En la cuarta fase de formulación de PP, correspondiente a la implementación, esta puede orientar a través de herramientas el proceso de vinculación de la PP con la GpR realizada en el PEI.
- Siguiendo en esa misma fase, es indispensable que la metodología indique que el plan de acción de la PP es un proceso de la planificación estratégica institucional y operativa, es decir que este se generará solo cuando el PEI ya ha sido modificado para responder a la PP aprobada, y ya se tengan las intervenciones del modelo lógico.
- El plan de acción entonces podrá garantizar producción institucional, presupuesto y resultados. Esto no omite que el documento de PP en su marco estratégico plantee resultados de impacto, más no de proceso. Estos últimos podrían ser parte exclusiva del plan acción. Desde esa perspectiva se abre la posibilidad de poder dar seguimiento y evaluación a una política pública.

Para una mejor visualización de la ruta, ver a continuación la siguiente figura, que determina el ciclo de las políticas públicas y la ruta que se puede agregar al mismo, con el fin de darle viabilidad técnica, presupuestaria y evaluativa a las PP.

Figura 9. Ruta para alinear las PP vigentes a la PEI



Fuente: elaboración propia, realizado con Excel.

CONCLUSIONES

1. De manera general se concluye que actualmente los actores involucrados en las gestiones para la implementación de las PP, desconocen una ruta específica que les permita transitar desde lo estratégico a lo operativo; y que no existen procesos internos (claros) tanto en las instituciones rectoras, así como de aquellas que asesoran, sobre el cómo y cuáles son las herramientas necesarias para implementar esas decisiones colegiadas de impacto público.
2. Las debilidades en la gestión de la implementación de las PP, van más allá de algunos vacíos metodológicos y la carencia de proceso de evaluación, también está en los posicionamientos políticos; esto se evidencia en que hay instituciones que son responsables de hasta 10 políticas y corresponsables de inclusive de 21, lo que hace que estas decisiones en un afán de demostrar interés público, imposibiliten su gestión técnica y debiliten su finalidad, la cual es generar un impacto positivo en el desarrollo la población.
3. En la metodología de formulación del PP, hay vacíos que debilitan su implementación, entre estos que la misma no cuenta con un proceso explícito y detallado que indique a las instituciones como la PP puede transitar a la planificación estratégica institucional y operativa, es decir cómo estas se internalizan dentro del SNP para llegar a contar con producción institucional y presupuesto.

4. Así también, se concluye que Guatemala no tiene mecanismos de evaluación de la implementación de PP que permitan generar un ciclo sano de formulación; esto se evidencia en que ninguna institución basa su planificación estratégica como resultado de evaluaciones de PP previas y que en el país solo se ha evaluado una PP sin mayores resultados. Pese a este escenario, no se puede descartar que una herramienta clave para generar un proceso de monitoreo y evaluación sea el plan de acción, siempre y cuando este de la pauta de reconocer producción institucional, a la cual se le podrá evaluar su cualidad, calidad, y pertinencia de la programación, así como evaluar su ejecución presupuestaria y metas físicas.

RECOMENDACIONES

1. A los gestores de políticas públicas que sigan una ruta paralela que acompañe al ciclo de políticas, sometiéndolo desde la fase de identificación de la problemática a un análisis profundo que determine si es necesario cambiar la planificación estratégica institucional -PEI- (de sus rectores) en sus modelos GpR, conceptual y estratégicamente el modelo lógico, porque allí es donde se definen las intervenciones que guiarán la planificación operativa; entonces sí y solo sí se deberá de generar un proceso de formulación del PP. Por ende, las instituciones públicas deberán de ser capaces en el próximo ciclo plan-presupuesto, (después de aprobada la PP), de reformular su PEI, POM y POA; orientándose de ese documento de recién aprobación.
2. A la Segeplan y a las instituciones del Estado que realicen un análisis profundo respecto de las instituciones rectoras y su corresponsabilidad en las políticas públicas, porque la sobre designación de responsabilidad debilita la implementación de estas; sobre todo si en el escenario ideal, estas modificarán su producción institucional cada vez que se les involucra en una decisión de política. Por ello, es recomendable que el problema público sea concreto y delimitado, y se involucre principalmente a las instituciones que guarden un fuerte vínculo con este.
3. Dinamizar la gestión de las PP en su implementación, para ello se requiere que la Segeplan revise la metodología de formulación de las PP para poder incluir (de forma transversal) en sus diferentes fases, como estas se vinculan con la planificación estratégica institucional.

4. Ante la falta inminente de mecanismos de evaluación de PP, es imperativo que las instituciones del Estado consideren que el plan de acción se genera desde los modelos GpR institucionales (de los rectores de las políticas públicas y corresponsables) del cual se determinarán las intervenciones que darán pauta a la identificación de producción institucional que permitirá un proceso de monitoreo y evaluación la cualidad, calidad y de una programación física y presupuestaria, versus su ejecución.

REFERENCIAS

1. Arroyo, F. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
2. Asenjo, C. (2016). *Guía para el diseño, gestión y utilización de programas y políticas públicas*. Madrid: Eurosocietal.
3. Bertranou, J. (2019). *El Seguimiento y la Evaluación de las Políticas Públicas, Modelos Disponibles para Producir Conocimiento y Mejorar el Desempeño de las Intervenciones Públicas*. MILLCAYAC, 151-188.
4. Canto, R. (2009). *Políticas públicas, racionalidad y razón*. TÓPICOS, 259-290.
5. Cejudo, May, Setren, Hupe y Sóren. (2018). *Investigación sobre implementación y gobernanza: Direcciones y retos para el futuro*. *Gestión y Política Pública*, 269-283.
6. Chiani, A. (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
7. Conadur. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Segeplan.

8. Constitución Política de la República de Guatemala. (1985). Guatemala, C.A.
9. Dussauge, M. (octubre de 2018). *Implementación de las Políticas Públicas: una mirada a 45 años de discusiones académicas*. Recuperado de CIDE:
file:///C:/Users/verol/Downloads/MDussaugeImplementaciondePolitic
icasPublicaslibroColombia%20(2).pdf.
10. Florencia Clausen, Carolina Foglia. (2012). *Fortalecimiento de las capacidades de gestión de organizaciones sociales territoriales*. Argentina: UNSAM.
11. Gutiérrez, Restrepo y Zapata. (2017). *Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado*. CES, Derecho, (8), 2, 33-351.
12. Jiménez, J. M. (2012). *Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social*. *Analecta Polit*, 141-164.
13. Lopera, M. (2014). *Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo*. Gerenc. Polit. Salud, Bogotá (Colombia), 28-43.
14. MINFIN y Segeplan. (2013). *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados*. Guatemala.

15. Miranda, B. (septiembre de 2019). *La evaluación de políticas públicas. Una asignatura pendiente de la administración*. Recuperado de <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/334/3341367001/html/index.html>.
16. Muñoz, P. (2020). *La gestión pública: de los modelos al territorio. Manual de ciencia política y relaciones internacionales*, 96-124.
17. Rodríguez, C. R. (2018). *Análisis de la implementación de la política pública de Seguridad Ciudadana en Bogotá (1995-2015)*. Madrid.
18. Segeplan. (2007). *Marco conceptual del Sistema Nacional de Inversión Pública*. Guatemala: Segeplan.
19. Segeplan. (2016). *Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala*. Guatemala: Segeplan.
20. Segeplan. (2017). *Guía de formulación de políticas públicas*. Guatemala: CIFGA.

APÉNDICES

Apéndice 1. Cuestionarios de entrevistas

Estimada/o profesional, el siguiente cuestionario tiene como finalidad apoyar la investigación de tesis sobre el proceso de implementación de políticas públicas, que se lleva a cabo en la maestría en Gestión de la Planificación para el Desarrollo de la Facultad de Ingeniería de la USAC. Se agradece desde ya su colaboración.

Puesto que ocupa actualmente: _____

Cuestionario

1. Según su experiencia, cuando ha utilizado la guía de formulación de políticas públicas de SEGEPLAN, cuáles son los mayores desafíos con los que se ha encontrado:
2. ¿De las políticas públicas que conoce, considera que estas han sido implementadas por la institucionalidad pública? ¿Si su respuesta es sí puede dar algún ejemplo de cómo ha sido ese proceso?
3. ¿Qué dificulta la implementación de una política pública según su experiencia?
4. ¿Considera que las políticas públicas vigentes en Guatemala tienen una ruta clara de implementación? (puede aportar algunos documentos que hablen de esa ruta)
5. De manera específica, ¿considera que los documentos de política pública tienen elementos técnicos que permiten a las direcciones de planificación institucional su integración a la planificación operativa? Si ¿cuáles?; No ¿por qué sucede y qué sugiere que puede aportar a ese proceso?
6. Hay algún o algunos procesos que usted considera sustantivos para poder implementar las políticas públicas dentro de la gestión institucional.
7. ¿Según su conocimiento todas las políticas públicas cuentan con plan de acción? ¿Sabe cuántas? Puede dar un ejemplo

Continuación del apéndice 1.

8. De las políticas que tienen plan de acción, ¿qué ruta siguen estas para ingresar a la planificación estratégica institucional y operativa?
9. ¿Considera importante que las políticas públicas cuenten con indicadores de medición, Sí, No, ¿por qué?
10. Desde su conocimiento ¿considera que todas las políticas públicas vigentes cuentan con indicadores para el monitoreo y seguimiento? ¿sabe cuántas? (no su diagnóstico sino un apartado específico para ello) puede indicar algún ejemplo.
11. Desde su conocimiento ¿considera que todas las políticas públicas vigentes cuentan con resultados estratégicos para el monitoreo y seguimiento? ¿Sabe cuántas?
12. ¿Según su experiencia las políticas públicas que conoce tienen priorización territorial?
13. ¿Tiene conocimiento de políticas públicas que cuentan con mecanismos de evaluación? Si su respuesta es Sí, puede platicar acerca de ello y proporcionar algún documento para apoyar a esta investigación. Si su respuesta es No, por qué cree que no se cuenta con ese mecanismo.
14. ¿Deberían las políticas públicas manejar en su metodología Gestión para resultados? Sí/ No ¿por qué?
15. ¿Considera que la guía de formulación de políticas públicas tiene elementos que encajan con el proceso de Gestión para resultados que utiliza la planificación operativa PEI, POM POA?

Fuente: elaboración propia.