

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA –USAC-
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –INAP-
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



***“LA VINCULACIÓN PLAN-PRESUPUESTO EN GUATEMALA,
EL CASO DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL”***

**TÉSIS SOMETIDA A CONSIDERACIÓN DEL TRIBUNAL EXAMINADOR
DE LA MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PARA OPTAR AL GRADO DE MAESTRO**

PRESENTADA POR:

LIC. JAIME ROBERTO MONROY RIVAS

GUATEMALA, GUATEMALA.

OCTUBRE DEL 2009



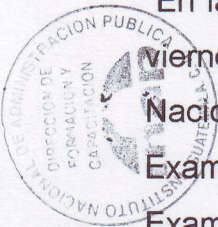
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -INAP-

El Director de Formación y Capacitación del Instituto Nacional de
Administración Pública -INAP-

C E R T I F I C A:

Primero: Haber tenido a la vista el examen de graduación que copiada
literalmente dice: -----

“En la ciudad de Guatemala siendo las **diez horas con quince minutos** del día
viernes cinco de marzo del año dos mil diez, reunidos en la sede del Instituto
Nacional de Administración Pública -INAP- los Miembros del Tribunal
Examinador MsC, Migdael Girón Corado, Asesor del Trabajo de Investigación;
Examinadores Lic. Héctor Hugo Vásquez Barreda y Dr. Luis Alfonso Beteta
Vásquez; para practicar el examen del estudiante **Jaime Roberto
Monroy Rivas** sobre la investigación que realizó titulada
**“La Vinculación Plan-Presupuesto en Guatemala, el caso de la Policía
Nacional Civil”**. **PRIMERO:** Los Miembros del Tribunal Examinador
interrogaron en forma individual al postulante sobre el contenido de su
investigación. **SEGUNDO:** Que habiendo contestado satisfactoriamente a los
cuestionamientos que le fueron planteados al sustentante, fue **aprobado** por
unanimidad de votos. **TERCERO:** El trabajo de investigación del sustentante
se aprueba **con correcciones menores**. **CUARTO:** El Tribunal Examinador
notificó lo anterior al postulante y declaró concluido el examen. **QUINTO:** No
habiendo más que hacer constar y siendo las **once horas con veinticinco
minutos** horas, se da por concluida la presente en el mismo lugar y fecha de su
inicio, firmando los que en ella intervinieron.-----

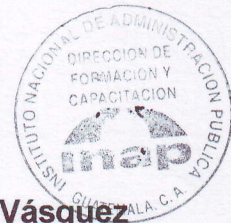




INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -INAP-

Y para los usos legales que al interesado **Jaime Roberto Monroy Rivas**, convengan extendiendo, firma y sello la presente certificación en dos hojas de papel membretado del Instituto Nacional de Administración Pública, haciendo constar que no existen trámites o recursos pendientes de resolver en la ciudad de Guatemala a los trece días del mes de abril del año dos mil diez.

Vo. Bo.



Dr. Luis Alfonzo Beteta Vásquez
Director de Formación y Capacitación

Instituto Nacional de Administración Pública INAP
Boulevard Los Próceres 16-40 zona 10, Ciudad de Guatemala
PBX: (502) 24198181 FAX: (502) 24198126
www.inap.gob.gt información@inap.gob.gt

TIEMPO DE
SOLIDARIDAD

GOBIERNO DE ÁLVARO COLOM
GUATEMALA



DEDICATORIA

Este trabajo de tesis lo dedico a:

A la Administración Pública de Guatemala, porque me ha permitido desarrollar la experiencia profesional que sustenta buena parte de este trabajo de investigación, y a la que espero seguir fortaleciendo y profesionalizando con mi trabajo diario.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala, mi muy estimada casa de estudios que siempre me ha brindado el acceso a la formación académica superior.

Al Instituto Nacional de Administración Pública, pues desde mis inicios en el sector público en los años 80's, ha contribuido a mi especialización en los diversos temas institucionales, y ahora con mi formación universitaria de especialización.

A mi amada esposa Ana María Rojas Hernández, por su paciencia, apoyo y constante persistencia, para completar y finalizar esta especialización universitaria.

A mis amadísimos hijos, David Roberto y Luis Daniel, para que sirva de ejemplo del esfuerzo y perseverancia que se requiere en la vida para alcanzar metas, y también para que se constituya en una meta académica que ellos se propongan superar.

A todos mis compañeros y colegas tecnócratas, de los que he aprendido tanto de las diversas tareas y responsabilidades de la administración pública.

A mis familiares, amigos y conocidos, con afecto fraterno.

RECONOCIMIENTO ESPECIAL

Al Licenciado Migdael Girón Corado, Magister Sciantie, por su amistad, apoyo y valiosa ayuda profesional, en la asesoría para la elaboración de este trabajo.

CONTENIDO

	Pág.
Introducción	i
El Problema	1
Justificación	5
Hipótesis	6
Objetivos	8
Metodología	9
Capítulo I, Fundamentos teóricos para el estudio de la Planificación y el presupuesto.	12
1. La Planificación	12
1.1. Concepto y funciones	12
1.2. La planificación del desarrollo y el sector público	14
1.2.1. La planificación tradicional	19
1.2.2. Planificación estratégica	22
1.2.3. Metodología del marco lógico	26
1.3. Planificación Estratégica y Gestión Pública	33
1.4. Gestión Pública por Resultados	38
1.5. Control de Gestión y Evaluación por Resultados en la Gerencia Pública	45
2. El Presupuesto	52
2.1. Concepto y funciones básica	52
2.2. Los planes de desarrollo y los presupuestos gubernamentales	54
2.3. Presupuesto plurianual y planes de gobierno	58
2.4. Relación entre Políticas, Planes y Presupuestos de corto plazo	63
2.5. Instrumentos de la Programación Presupuestaria	64
2.6. Etapas del Presupuesto	67
2.7. El Presupuesto por Programas	69
3. Vinculación Plan-Presupuesto, el modelo de Guatemala	80
3.1. Modelo de Planificación	80
3.2. Modelo de Presupuesto	83
Capítulo II, Contexto Institucional de la vinculación Plan-Presupuesto	87
1. Marco Legal del contexto institucional.	87
2. Marco Estratégico de la función de Seguridad Pública	92
3. Organización de la Policía Nacional Civil	96
4. Recursos Institucionales	105

	Pág.
Capítulo III, Análisis de la ejecución presupuestaria financiera y física de la PNC	113
1. Análisis de la ejecución presupuestaria financiera	114
1.1. Del Presupuesto Multianual	114
1.2. Análisis de los presupuestos anuales	120
2. Análisis de la ejecución física del presupuesto	138
Capítulo IV, Modelo de planificación y programación presupuestaria Institucional.	159
1. Coherencia entre el árbol de problemas y la matriz de marco lógico	161
2. Coherencia entre la matriz de marco lógico y la matriz multianual de Metas	162
3. Coherencia entre la matriz multianual de metas y la matriz de productos Y actividades	164
4. Coherencia entre matriz multianual de metas y presupuesto multianual	166
5. Diagnóstico del árbol de problemas	169
6. Matriz institucional de marco lógico	171
7. Matriz multianual de metas	175
8. Matriz de productos y actividades	179
9. Presupuesto multianual institucional	181
10. Plan operativo anual	183
11. Presupuesto anual	185
12. Sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación	188
Conclusiones	194
Recomendaciones	197
Bibliografía	201

INTRODUCCIÓN

El documento que se presenta a continuación, ha sido elaborado con la rigurosidad que se demanda de un análisis académico, objetivo y científico de la gestión de una institución que en la coyuntura política e institucional del país, es urgentemente llamada a renovarse, fortalecerse, y consolidarse para enfrentar crisis en una de las principales políticas públicas: la de seguridad.

La investigación acerca de la “vinculación del plan y el presupuesto, y sus resultados en la gestión institucional”, se ha elaborado considerando una de las principales problemáticas de la sociedad guatemalteca, derivado de la complejidad y repercusiones que la seguridad pública tiene en el desenvolvimiento normal de la sociedad en su entorno político, económico, social e institucional, y se ha enfocada en la gestión de los planes y presupuestos de la Policía Nacional Civil, por ser la institución rectora y responsable de diseñar y ejecutar la política de seguridad pública.

En consecuencia, se inicia el presente trabajo de investigación con la definición de la problemática observada y que está puntualmente relacionada con los niveles de ejecución física de los resultados y metas planificadas en los planes de la PNC, así como de la ejecución de las asignaciones presupuestarias de dicha institución para tales fines, y las consecuentes hipótesis de trabajo, justificación de la investigación, así como de la metodología para realizar la investigación propiamente dicha.

El capítulo I contiene el marco teórico que fundamenta toda la nueva tendencia de la vinculación de la planificación de largo plazo con la planificación estratégica y la programación presupuestaria multianual y anual. Dicha fundamentación teórica,

se basa principalmente en toda la corriente de CEPAL y del ILPES acerca del tema, pues dichas instituciones han generado abundante bibliografía relacionada con las diversas experiencias que los países latinoamericanos han desarrollado durante los últimos años.

En el capítulo II, se presentan los principales elementos del contexto institucional en el que se harán las observaciones y análisis de la investigación, incluyéndose por tanto, toda la legislación constitucional, ordinaria e institucional, así como el análisis de la estructura organización y de los recursos humanos, físicos y financieros con que dispone la PNC, para preparar todo el andamiaje sobre el cual, debe diseñar, ejecutar y evaluar, la política de seguridad pública, así como la planificación estratégica y la programación presupuestaria, que le permita realizar un sólido combate a la delincuencia común y organizada, así como al narcotráfico internacional.

En el capítulo III, se presentan los datos de la programación y ejecución presupuestaria física y financiera de la policía nacional civil, para el período objeto de análisis que va del año 2004 al 2007, que corresponde al período completo del último gobierno, y por consiguiente, se presentan los análisis de dichos datos. Dichos análisis permitieron conocer y evaluar el grado de cumplimiento de lo planificado, tanto para el mediano como el corto plazo, y por lo tanto, elaborar conclusiones que permitieron comprobar la validez de la hipótesis.

En el capítulo IV y derivado de los análisis y conclusiones del capítulo anterior, se presenta la propuesta de un modelo de planificación y programación presupuestaria, sustentado en las metodologías de planificación estratégica y programación presupuestaria multianual, en el marco de la gestión por resultados,

modalidad que ha sido implementado exitosamente en varios países de Suramérica y que tiene un fundamento conceptual suficientemente articulado y validado en experiencias concretas y en contextos parecidos a los de Guatemala. Con la propuesta que se hace en el presente trabajo de investigación, se está realizando un aporte académico, cuya sustentación teórica, metodológica e institucional está suficientemente argumentada y probada en varios países con similitudes en su contexto político, económico, social e institucional, a las de nuestro país, y además, se considera que es una contribución al fortalecimiento de la cultura, práctica, gestión e institucionalidad de la planificación y programación presupuestaria programática orientada a resultados, que es una demanda urgente de la sociedad civil organizada a la administración pública, para mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios, centrada en el logro de los objetivos de desarrollo y el buen funcionamiento del aparato administrativo del estado, para los cuales se les asignaron y confiaron los recursos presupuestarios.

Diseño de la Investigación

Definición del Problema:

La gestión de las instituciones públicas se basa en las acciones definidas en los planes de gobierno y en las asignaciones presupuestarias aprobadas anualmente, por lo que, los procesos de Planificación Institucional y la Formulación de los Presupuestos Públicos, son fundamentales, pues a través de ellos, se determinan los sectores y actividades económicas y sociales que se fortalecerán con la gestión presupuestaria gubernamental, el monto de los recursos financieros con que el gobierno influirán en la actividad económica, social y política del país a través de las políticas públicas implementadas.

En los países en búsqueda del desarrollo, como es el caso de Guatemala, la gestión pública está llamada a generar condiciones que le permitan a la sociedad y sus diferentes sectores, lograr adecuados niveles de crecimiento y desarrollo socioeconómico, mejores condiciones de vida de la población tanto del área rural como de la urbana, una infraestructura pública de apoyo al crecimiento, fortalecimiento y desarrollo de la inversión privada y social, un estado de derecho que garantice la seguridad jurídica, la aplicación y el cumplimiento oportuno de la justicia, la seguridad e integridad tanto de las personas como de sus patrimonios, acceso a muchos y buenos empleos y salarios, acceso a servicios públicos básicos (salud -preventiva y curativa-, servicios de saneamiento básico, educación, protección contra la delincuencia), en suma, la inversión y las acciones de la administración pública, son un factor generados y catalizador de los esfuerzos de la sociedad, para alcanzar un estado desarrollo y eficiente.

De manera que, se hace necesario analizar la coherencia metodológica e institucional de los dos procesos marco: la planificación y la gestión presupuestaria, considerando los resultados de ambos, en todas sus etapas: Formulación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación, pues ambos, determinan el aporte de la administración pública, a los objetivos del desarrollo económico, social, y político del país.

Para el caso particular de la gestión de las instituciones encargadas de la seguridad y protección ciudadana, lo que se espera es que brinden servicios adecuados y oportunos, que se traduzcan en bajos índices de criminalidad y delincuencia común y organizada, protección a la seguridad e integridad física de las personas y sus bienes, el orden y la seguridad en los lugares públicos, la protección de los bienes y patrimonios públicos, la estabilidad jurídica, institucional y política del Estado, en suma, de un Estado de Derecho que permita el desenvolvimiento normal de todas las acciones de una sociedad organizada para la protección y el desarrollo del ciudadano y el bien común.

No obstante, durante los últimos años, han surgido y se han agudizado, situaciones que evidencian un debilitamiento del estado, en el control y combate a diversos tipos de comportamientos ciudadanos que violentan el estado de derecho, y promueven la delincuencia y la criminalidad común y organizada, y como consecuencia, han deteriorado la estabilidad económica, política y social del país, a tal punto, que el fenómeno social de la delincuencia común y organizada, ha generado la demanda de más acciones y recursos para el fortalecimiento de las instituciones de controlar y combatir dicho fenómeno.

Lo anteriormente indicado, se demuestra en las estadísticas sobre delincuencia de las principales instituciones encargadas de combatirlo, por ejemplo, de acuerdo al Ministerio de Gobernación, las cifras de incidencia criminal y homicidios en Guatemala, fueron las siguientes:

Cuadro 1
Ministerio de Gobernación
Datos relevantes de la delincuencia y criminalidad
Durante los años comprendidos del 2004 al 2007

Descripción	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007
Incidencia Criminal	34,236	33,328	30,857	30,492
Número de Homicidios	4,507	5,336	5,885	5,781

Fuente: Sitio Web del Ministerio de Gobernación, Actualidad, Estadísticas

Las cifras indicadas en el cuadro anterior y relacionados con la incidencia criminal, son las más altas de una serie de 12 años iniciando en 1995, en los cuales, para el año 1995 el número de incidencia criminal alcanzó los 20,314 casos y para el año 2000 alcanzó los 27,318 casos, pero el promedio de los años 200 al 2007, reflejan un incremento del 83% respecto del año 1995 y del 36% respecto al año 2000.

En cuanto al número de homicidios que también comprenden la misma serie de 12 años iniciando en 1995 mostró un total de 3,260 eventos, entretanto que para el año 2000 mostró un total de 2,904 eventos, pero el promedio de los casos comprendidos entre los años 2004 al 2007, representa un incremento del 65% respecto del año 1995 y del 85% respecto del año 2000.

Por su parte, el Ministerio Público, reporta importante información sobre la cantidad de denuncias recibidas por delitos, según la tabla que se presenta a continuación:

Cuadro 2
Ministerio Público
Número de Denuncias recibidas
Durante los años del 2004 al 2007

Descripción	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007
Número de Denuncias recibidas por año	247,179	224,274	238,342	315,519

Fuente: Memoria de Labores del Ministerio Público, año 2008.

Los datos del cuadro anterior, muestran que sólo durante los cuatro años del período analizado, se generó un incremento del 28% en la cantidad de denuncias recibidas por diferentes delitos.

Con base en lo indicado anteriormente, surge la siguiente interrogante problema:

¿Alcanza la Policía Nacional Civil, como institución pública encargada de garantizar la protección ciudadana y combatir la delincuencia común y organizada, un nivel de ejecución física de sus Planes, congruente con el nivel de ejecución financiera de sus Presupuestos, de manera que contribuya eficazmente al logro de los objetivos de la política de seguridad pública?.

Delimitación del Problema:

Límites Teóricos:

Análisis de las políticas de seguridad interna del gobierno; análisis del Plan Estratégico y Planes Operativos, y, análisis de la Estructura Programática del Presupuesto.

Límites Institucionales:

Se analizarán el programa presupuestario vinculado a la seguridad ciudadana, de la Policía Nacional Civil, dependencia del Ministerio de Gobernación.

Límites Temporales:

La investigación se realizará tomando como base los planes y presupuestos definidos para el período que comprenden los años del 2004 al 2007.

Límites Metodológicos:

La investigación se realizará analizando básicamente los instrumentos que resultan de la etapa de ejecución física y financiera del presupuesto, a nivel de las principales categorías programáticas: Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades y sus correspondientes productos, metas, insumos y asignaciones presupuestarias a nivel de grupo de gasto; y compararlas con la Matriz de Marco Lógico en los aspectos relacionados con los Objetivos Estratégicos y Operativos y sus Indicadores de verificación. Asimismo, se tomarán como fuente de datos, la información publicada en la página pública (web) de Transparencia Fiscal, el Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN- , ambos del Ministerio de Finanzas Públicas y estadísticas de seguridad ciudadana emitidos por el Ministerio de Gobernación.

Justificación de la Investigación:

La investigación de la relación efectiva entre la matriz planificación estratégica y el presupuesto por programas en Guatemala, se justifica en virtud de la

necesidad de analizar y evaluar el grado de ejecución que se alcanza de lo planificado en ambas herramientas de la política pública, dado que la ejecución del presupuesto debe constituirse en una intervención efectiva del Estado para contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población. Asimismo, se aborda el tema de la seguridad ciudadana por la relevancia que ha adquirido en el contexto actual de las políticas de seguridad pública y combate a la delincuencia común y organizada que en los últimos 10 años se ha agudizado, y por lo tanto, sigue siendo una demanda y expectativa de la población guatemalteca.

Hipótesis de la Investigación:

Los procesos de planificación y de formulación y ejecución del presupuesto, deben definir en forma puntual y específica, aquellos productos y resultados que deben lograrse, como resultado de la ejecución de asignaciones presupuestarias y la aplicación de recursos financieros, a través de la gestión de las instituciones públicas.

La medición oportuna, específica, objetiva y puntual, del avance y logro concurrente de los productos y resultados institucionales, es determinante para establecer si lo planificado ha sido factible de alcanzar, de lo contrario, las instituciones generarán gastos presupuestarios y actos burocráticos, pero no brindarán los servicios que la población necesita para acceder a los estilos y niveles de vida que se espera de la aportación del sector público a la vida social, económica y política del país.

En consecuencia, la hipótesis que orienta el análisis del problema planteada, es la siguiente: **“La Policía Nacional Civil de Guatemala, como institución pública encargada de garantizar la protección ciudadana y combatir la**

delincuencia común y organizada, no alcanza niveles de ejecución física de sus Planes, que sean congruentes con el nivel de ejecución financiera de sus Presupuestos, debido a la falta de continuidad anual tanto en las asignaciones presupuestarias como en las metas planificadas en el programa de seguridad pública a cargo de la PNC, por lo que solo contribuye parcialmente a los objetivos de la política de seguridad pública”.

Unidad de Análisis:

Para efectos de la investigación, la unidad de análisis la comprenderán el Plan Estratégico y el Presupuesto por Programas de la Policía Nacional Civil del Ministerio de Gobernación de la República de Guatemala, para el período de gobierno 2004 al 2007, específicamente en los programas orientados a ofrecer seguridad ciudadana a los habitantes del país.

Variables:

Independientes:

Las disponibilidades presupuestarias asignadas y ejecutadas, en los diferentes niveles de la Estructura Programática del Presupuesto de la Policía Nacional Civil, orientado a la Seguridad Ciudadana.

Indicadores:

Porcentaje de ejecución presupuestaria alcanzado, en las categorías programáticas relacionadas con la Seguridad Ciudadana, durante cada uno de los períodos presupuestarios evaluados.

Dependientes:

Los productos reportados como ejecutados, en los diferentes niveles de la Estructura Programática del Presupuesto de la Policía Nacional Civil, orientado a la Seguridad Ciudadana.

Indicadores:

Porcentaje de metas del plan operativo anual de la Policía Nacional Civil, alcanzadas durante el período de evaluación de la gestión institucional.

Objetivos de la Investigación:

Objetivo General:

Aportar en el conocimiento, análisis y discusión académica, de los conceptos técnicas y metodologías institucionales mediante las cuales se vinculan la formulación, ejecución, y evaluación de la Planificación Estratégica y el Presupuesto por Programas en la administración pública de Guatemala, para contribuir a su mejor aplicación, por parte de los administradores públicos, que asumen posiciones de liderazgo y toman decisiones dentro de la estructura del gobierno.

Objetivos Específicos:

- Conocer el grado de congruencia y compatibilidad entre los diferentes niveles de la planificación estratégica y el presupuesto por programas, en la Policía Nacional Civil.
- Analizar el grado de congruencia entre el nivel de ejecución física de los planes y la ejecución financiera de los presupuestos, en la Policía

Nacional Civil de Guatemala, y su impacto en los niveles de seguridad ciudadana.

- Ampliar y profundizar en el conocimiento y divulgación de los principales elementos de la planificación estratégica y del presupuesto por programas, que son aplicados en la administración pública de Guatemala.
- Emitir una opinión académica sobre la efectividad y eficacia del presupuesto público en su contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de la población guatemalteca.

Metodología de Investigación:

Para garantizar la objetividad y efectividad de la investigación, se utilizarán las siguientes herramientas metodológicas de investigación:

- **Elementos Ontológicos:**

El enfoque de la investigación se hará desde un punto de vista holístico, en virtud de que se trata de un problema de la administración pública, cuya gestión, incide en el estilo y la forma de vida de los ciudadanos guatemaltecos, de manera que deberá tomarse en consideración todos los elementos posibles que se vinculen al problema objeto de la investigación.

- **Elemento Gnoseológico:**

Derivado que el problema objeto de investigación, es de carácter social e institucional, todos los conceptos, categorías y leyes que se involucran en las variables de la hipótesis, se analizarán, considerando la experiencia y conocimiento del investigador, dado de la experiencia que del tema ha logrado obtener durante más de 25 de años de participar en el proceso de

formulación, ejecución y evaluación de planes y presupuestos institucionales del sector público.

○ **Procedimientos Lógicos:**

- **La Abstracción** permitirá aislar las variables de la unidad de análisis objeto de estudio, con el propósito de determinar la relación causal entre las mismas.
- **El Análisis** se utilizará para separar todos los elementos que integran las variables de investigación y conocer su comportamiento e incidencia en la relación causal con las otras variables de la investigación.
- **La Deducción** permitirá que a partir del análisis del comportamiento de las variables en la unidad de análisis seleccionada, los resultados de la investigación puedan aportar conclusiones generales, para todo tipo de evento de la administración pública, relacionada con los elementos de la presente investigación (la planificación y su vinculación con el presupuesto planificado y ejecutado).

○ **Técnicas de la Investigación:**

Derivado de la naturaleza de los datos que involucran el problema investigado, se utilizará las siguientes técnicas de investigación:

- Documental, a través de la cual, se obtendrán los datos relacionados con el plan de gobierno, los presupuestos aprobados y los informes de ejecución presupuestaria aprobados o improbados.
- Se realizarán análisis y evaluaciones estadísticas con datos primarios, toda vez que deberá utilizarse los documentos, informes y

cifras oficiales, publicadas por diferentes instituciones de gobierno, relacionadas con los planes y presupuestos aprobados y ejecutados.

CAPÍTULO I

Fundamentos Teóricos para el estudio de la Planificación y el Presupuesto

1. La Planificación:

1.1. Concepto y funciones básicas:

Para concretar un concepto de Planificación, se ha considerado aspectos de varias acepciones de la Planificación; por ejemplo, el ILPES¹, define a la planificación como un proceso social, que con esfuerzos de racionalización, busca optimizar la relación entre medios y fines, que se enfoca en la problemática del conjunto de la sociedad y se constituye en un medio para la determinación de objetivos que implican cambios en la misma y que además busca asegurar su cumplimiento.

Por su parte, Ricardo Cibotti y Enrique Sierra², también definen a la planificación como un proceso, que en el sector público ha sido realizado bajo un tratamiento sectorial, en el que la definición de los objetivos y metas a alcanzar, y la selección de los medios para lograrlos, constituyen el principio de las reglas y decisiones del comportamiento de las instituciones, en el marco de políticas públicas que coordinan el accionar de las distintas instituciones.

Luis Lira por su parte³, establece que la planificación es un método de intervención para producir cambios en el curso y tendencia de los eventos, por lo cual, cuando se aplica a la conducción de las sociedades, está influida por ideas de dicha sociedad y limitada por las condiciones en la misma se desarrolla.

¹ ILPES, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Discusiones sobre Planificación. Santiago de Chile, Julio de 1965.

² Cibotti, Ricardo, y, Sierra, Enrique. El Sector Pública en la Planificación del Desarrollo. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, -ILPES-. 12ª. Edición. 1985.

³ Lira, Luis. Revalorización de Planificación del Desarrollo. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, 2006.

Por su parte, Gonzalo Martner tratando de contextualizar el vínculo del presupuesto y la planificación⁴, considera que la planificación es el antecedente básico de la preparación y ejecución de los presupuestos modernos, por tanto, la idea central de la planificación, es la de la racionalidad, es decir, un proceso mediante el cual, se eligen alternativas racionales que son mejores en su relación de medios a fines, por lo tanto, planificar significa la fijación concreta de metas dentro de un plazo determinado, y la asignación de medios en función de objetivos, en suma, Martner establece que planificar implica “dar una forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de un gobierno, empresa o familia”.

Con base en todos los antecedentes conceptuales comentados, se establece que la planificación se concibe como un proceso mediante el cual, el conocimiento técnico aplicado en el marco de un método, precede y define acciones de intervención, para producir un cambio en la tendencia de eventos sociales, políticos, y/o económicos, fijando metas concretas en plazos determinados, y asignando medios o recursos en función de objetivos que se pretende alcanzar.

De lo anterior, se establece que los principales elementos que deben resultar de un proceso de planificación son: Un problema o situación a resolver, acciones de intervención, metas y objetivos a alcanzar, y recursos que deben ser asignados.

La planificación en tanto proceso social y político, tiene su base de contexto, el proyecto político del gobierno, o los acuerdos sociales mínimos a partir de lo cual, puede establecer la imagen objetivo o el escenario que sustenta el proceso y modelo de planificación, de ahí que requiere de procedimientos, métodos, técnicas y etapas,

⁴ Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Editorial Siglo Veintiuno. 20^a. Edición, corregida y aumentada. Argentina 1981.

para concluir el proceso decisorio sobre acciones concretas de una sociedad; por ello, la planificación se aproxima a un proceso de comunicación entre los actores sociales, a fin de lograr consensos sobre los objetivos a seguir.

Otro aspecto importante de los procesos de planificación, es la necesidad de racionalizar los recursos para maximizar resultados que se pretende alcanzar, lo cual, significa optimizar las relaciones entre los medios y los fines de la misma; lo que, permitirá alcanzar los fines que se persiguen con el menor costo posible.

1.2. La Planificación del Desarrollo y el Sector Público:

Como lo menciona Luis Lira⁵, la planificación en Latinoamérica se acepta como un proceso mediante el cual, puede racionalizarse y el tiempo de consecución de un proyecto político nacional de desarrollo, a partir del cual, se identifica una imagen objetivo, lo que implica definir y buscar un determinado estilo de desarrollo, que tiene su propia configuración de forma, alcance y objetivos. En ese sentido, el estilo de planificación se configura a través de tres preguntas:

a) ¿Para qué se planifica?, que implica instrumentar técnicamente un proyecto político nacional que será llevado a cabo por los agentes con mayor peso relativo en los procesos decisorios.

b) ¿Quién planifica? Que ha demostrado que no es únicamente el estado el que planifica, sino que, los diversos grupos sociales y sobre todo, aquellos que pretenden beneficiarse del desarrollo, son sujetos y objetos del proceso de planificación; es decir, que todos los actores del Poder son agentes que se involucrarán en el proceso y por ende en el proyecto nacional de desarrollo.

⁵ Lira, Luis. Revalorización de la planificación del desarrollo. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, agosto 2006. Pág. 53

c) ¿Cómo se Planifica? A través de la cual, se ha demostrado que el proyecto nacional puede ser implementado a través de diversas modalidades de planificación, que son la mezcla de alternativas entre diversos modelos o estilos de planificación.

En las economías mixtas (aquellas donde el Estado participa en la producción de bienes y servicios, y también ejerce funciones de regulación de las actividades empresariales), la planificación ha sido utilizada para ayudar a definir con claridad, las políticas públicas en las que intervendrá el estado, esto porque las políticas públicas responden a consideraciones que se sitúan primordialmente, en la política social del gobierno.

Siendo el gobierno parte del sistema político, siendo éste un espacio institucional en el que confluyen fuerzas políticas que defienden o rechazan determinadas decisiones o actos políticos, mediante su participación en las cuotas del poder, ya sea por consenso logrado a través de su influencia, por control directo del aparato institucional, o por medio de los mecanismos de hecho (que representan su fuerza), el proceso de decisiones públicas puede ser comandado a través de la política, espacio en el que las políticas públicas como elementos concretos de la planificación, pueden configurar el modelo de desarrollo que el país buscará alcanzar.

En su enfoque de la evolución de la planificación en el continente, Lira menciona que en Latinoamérica, durante las últimas décadas, han prevalecido tres escuelas o modelos de planificación del desarrollo que en muchos países se complementan entre sí, utilizando una combinación de marcos conceptuales, metodologías instrumentos de cada una de ellas, según los entornos institucionales y políticos, siendo éstas escuelas las siguientes: La planificación tradicional, la planificación

situacional y la planificación estratégica⁶. Dichos modelos, se comentarán posteriormente con más detalle.

Entretanto, Héctor Sanín⁷ menciona un aspecto muy importante en relación a la planificación del desarrollo en el sentido de que los objetivos del desarrollo en el plano macro, se materializan a través de la sumatoria de las contribuciones institucionales en el ámbito micro, de ahí que los objetivos institucionales se deben enfocar bajo dos perspectivas, a saber:

- Una autónoma, en la que la definición de la misión y visión institucional, se dirige hacia propósitos más estables y permanentes que están relacionados con los servicios que por su naturaleza debe prestar, en su defecto, garantizar su prestación.
- Otra derivada de la perspectiva del plan de desarrollo, con respecto del cual, la Institución debe incorporar políticas, desarrollar estrategias, participar en programas o asumir proyectos cuyos resultados deben contribuir al logro de los objetivos del plan.

Lo anterior, obliga a buscar un punto de encuentro entre los objetivos institucionales y los propósitos del Plan de Desarrollo, encuentro que debe manejarse en el marco de la realidad política-institucional pero preservando la identidad y su autonomía, en el marco de la coordinación de los organismos del estado en los niveles en que está involucrada. Por ello es de suma importancia que las instituciones logren apropiarse adecuadamente de la estrategia de desarrollo del país, y se fortalezca por tanto, una

⁶ Lira, Óp. Cit.

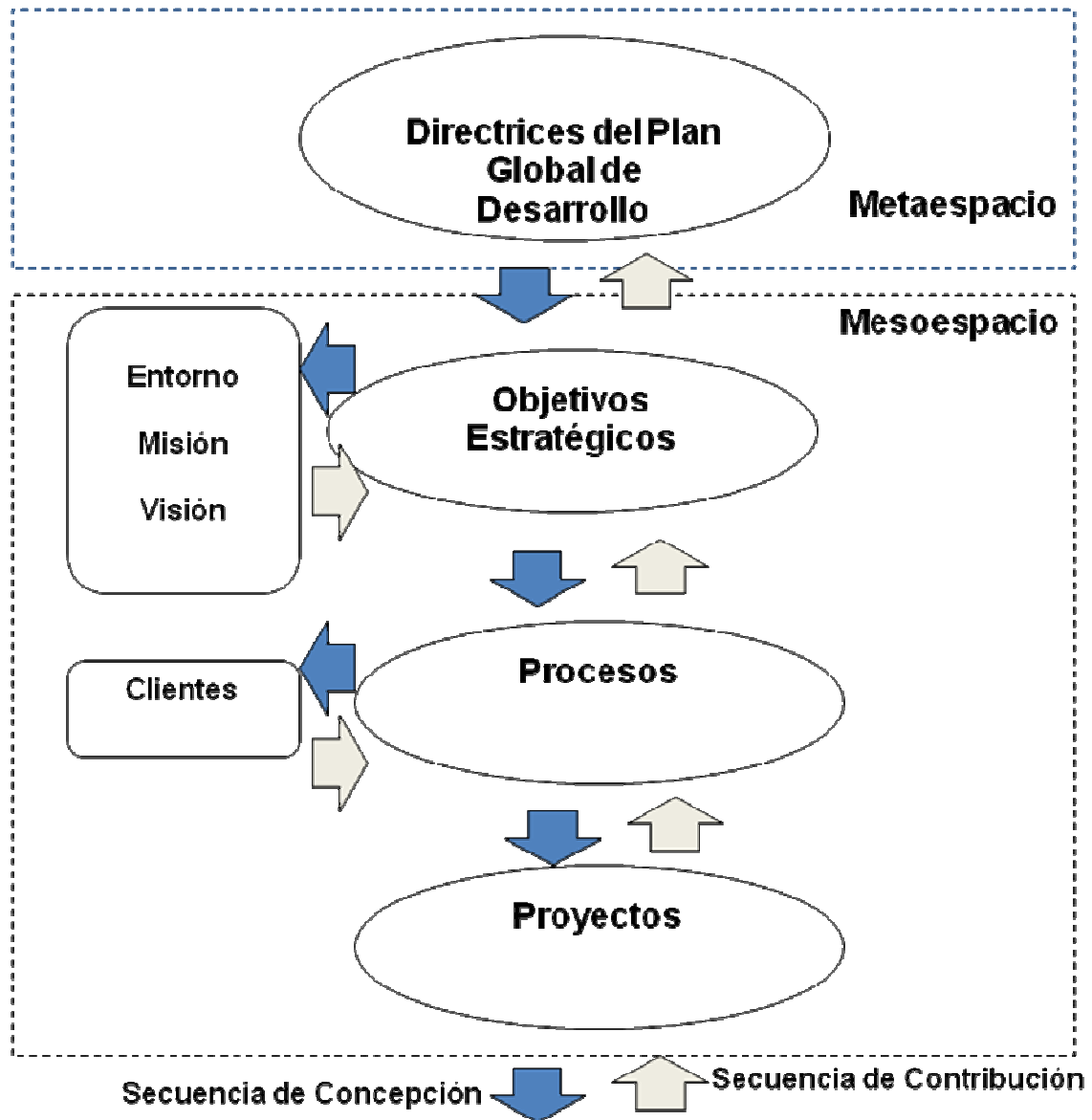
⁷ Sanín Angel, Héctor. Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación y Mesoevaluación). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES- Santiago de Chile, agosto 1999.

cultura institucional caracterizada por altos niveles de coordinación y comunicación, centrada en la realización de tareas y actividades, y en los resultados y la eficiencia. Es importante por tanto que la institución logre compatibilizar sus objetivos institucionales con los del Plan, y además, que establezca su propio espacio para realizar su razón social, en el contexto de una cultura institucional propia. A través de dicho enfoque Sanín define por tanto dos espacios de la planificación del desarrollo: El Metaespacio y el Mesoespacio⁸. El Metaespacio lo constituye el ámbito global, macro, o nacional que contempla el plan de desarrollo nacional y los programas globales y sectoriales que lo configuran; el Mesoespacio, lo constituye los territorios y las instituciones, que realizan sus objetivos de desarrollo en función de comunidades y territorios que representan, y que deben articular sus planes con los planes nacionales para contribuir al desarrollo global. A través de la gráfica siguiente⁹ Sanín ilustra los elementos de articulación de ambos espacios de la planificación.

⁸ Sanín Angel, Óp. Cit.

⁹ Sanín Angel. Óp. Cit. Pág. 14

Gráfica 1
Secuencia y Contribución de Objetivos
Modelo de los Metaespacios y los Mesoespacios
Héctor Sanín Angel



En suma, como lo indican Bonnefoy y Armijo¹⁰, la gestión y evaluación de políticas y programas públicos a partir de la aplicación de programas públicos y/o acciones gubernamentales, requiere de sofisticadas metodologías de planificación y evaluación, y lo que más se observa actualmente, son metodologías basadas en planificación estratégica y por objetivos, planificación situacional, marco lógico y otros, que permiten articular más apropiadamente los diferentes niveles de planificación, los cuales, se analizan con más detalle a continuación.

1.2.1. La Planificación Tradicional:

El modelo de planificación tradicional, utiliza la aplicación del método científico positivista, en el sentido de que los planificadores tienen que elaborar un diagnóstico de la situación actual y proponer una situación futura que mejore la tendencia de la coyuntura. En general, este modelo de planificación el proceso en dos grandes componentes: La formulación del plan y la ejecución del plan. La figura que resume el método y sus etapas, se presenta a continuación:

¹⁰ Bonnefoy, Juan Cristóbal, y Armijo, Marianela. Indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, Noviembre 2005. Pág. 15,

Gráfica 2
Fases y Etapas de la Planificación
Modelo de Planificación Tradicional



Según este modelo, el proceso de planificación tiene su origen en el proyecto político o en los acuerdos sociales mínimos, a partir del cual, debe definirse una imagen-objetivo del modelo, y en consecuencia, una simplificación de la coherencia de la realidad, que debe construirse en un determinado horizonte temporal.

La imagen-objetivo al provenir del proyecto político o de los acuerdos sociales, surge y se fundamenta en la ideología de los grupos involucrados en dichos acuerdos, por lo tanto, los planificadores deberán encontrar y apoyar en un marco teórico compatible con los principales elementos ideológicos de dichos grupos; el resultado de esta etapa debe ser, un modelo de referencia deseable de alcanzar, que exprese las propuestas del proyecto político o de los acuerdos sociales en términos de

conceptos, dimensiones, variables e indicadores propios del modelo de planificación y de la situación que se abordará.

Al definir el contenido de la imagen objetivo, se pueden definir los objetivos a alcanzar durante el plazo de planificación que se decida; estos objetivos deben expresarse cuantitativa y cualitativamente, y deben estar asociados a metas.

El diagnóstico permite analizar e interpretar a situación actual, y orientar la imagen-objetivo deseable de alcanzar a través de la prognosis o modificación de la tendencia actual; de ahí que, como resultado del diagnóstico resulta necesario identificar la brecha que separa la situación actual, de la situación a la que hace referencia la imagen-objetivo, también, los principales obstáculos que se oponen a su consecución y las potencialidades que permitirán disminuir dicha brecha, dimensionando así, el esfuerzo de intervención que se requiere.

La formulación de la estrategia, es parte del proceso de formulación del plan, y se refiere a la forma de hacer algo y por tanto, al cómo se hará lo decidido en la prognosis. En la formulación de la estrategia, se debe identificar y establecer las acciones que deberán introducirse en el proceso de planificación, según la secuencia temporal definida en el marco de la viabilidad política y factibilidad técnica, que permita configurar una trayectoria que conduzca al cumplimiento de los objetivos y metas establecidos. Una condición muy importante en esta etapa, es que se formulan tantas políticas como objetivos definidos.

Luego de la estrategia, se continúa con la formulación de los programas, entendidos éstos como el conjunto de acciones que tienen como propósito canalizar los recursos hacia la obtención de servicios intangibles a favor de la población, que se diferencian de los proyectos de inversión. Finalmente, también se formulan los proyectos, que

es un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas, con el fin de alcanzar objetivos específicos en un período de tiempo establecido y con un determinado presupuesto asignado.

1.2.2. Planificación Estratégica:

Tiene su origen tanto en la administración del desarrollo como en las escuelas de negocios. La administración del desarrollo, se concibe como el proceso mediante el cual, una organización realice la planificación estratégica y luego, actúe de acuerdo con dichos planes en una lógica jerárquica dentro de la organización.

En las escuelas de negocios, la planificación estratégica o management estratégico, es una escuela que proviene principalmente del sector privado; este modelo sostiene que el entorno de una organización lo condiciona, y a la vez, la organización puede condicionar su entorno. También, postula que una organización tiene una misión orientada hacia el entorno, de ahí que, cuando una organización deja de satisfacer las necesidades del entorno que determinaron su origen, dejar de ser competitiva y por lo tanto tiende a desaparecer de su entorno.

No obstante que en la configuración teórica conceptual, la planificación estratégica deriva de varias escuelas de pensamiento, son dos de las mismas que han fortalecido su formación de recursos humanos y han generado mayor producción bibliográfica, siendo éstas: La Escuela de Diseño y la Escuela de Planificación.

La escuela de diseño es la creadora de la idea de las “virtudes y flaquezas” de la organización, a la luz de las “oportunidades y amenazas” en su entorno (VFOA) comúnmente conocida en América Latina como “FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)”. Esta escuela procura lograr una coherencia entre las capacidades internas y las posibilidades externas, por lo que sus premisas son:

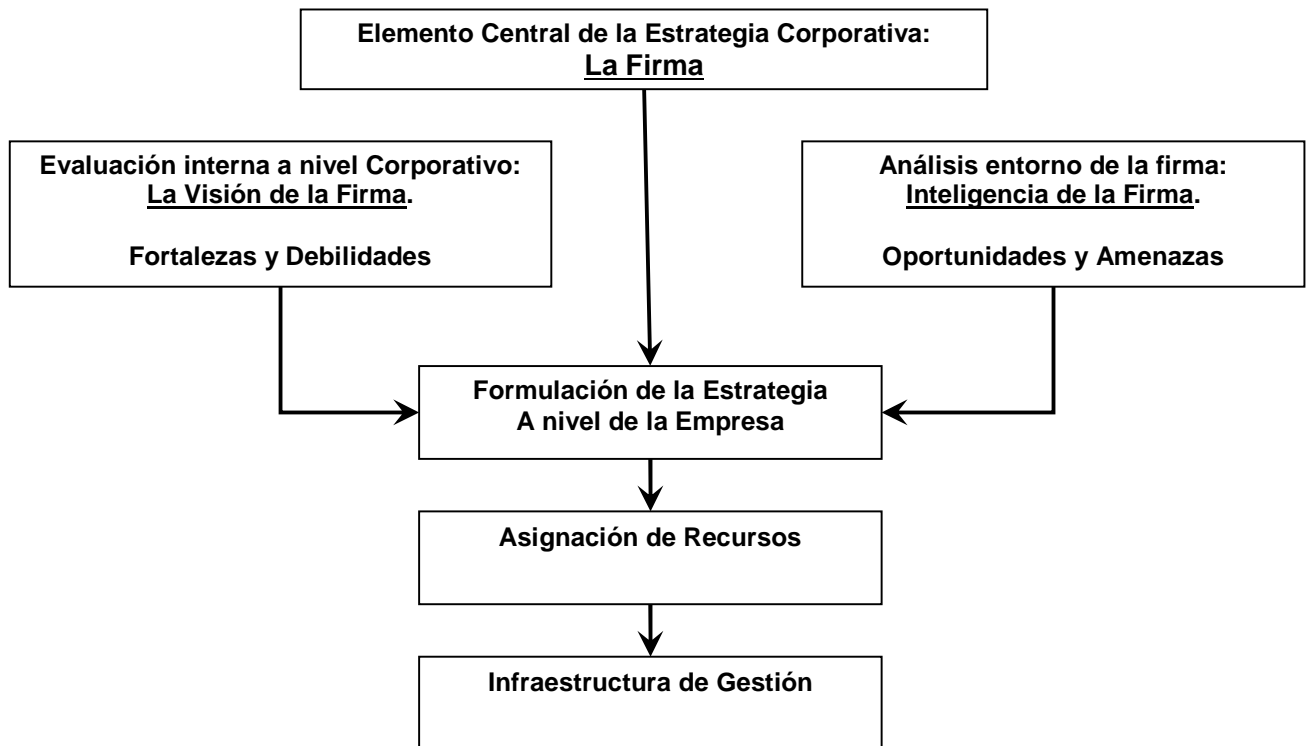
- La formación de la estrategia debe ser un proceso deliberado de pensamiento consciente, en el sentido de que de la acción debe fluir la razón;
- La responsabilidad por el control y el conocimiento, debe descansar en el directivo de máxima jerarquía en la organización, el CEO (Chief Executive Officer);
- Hasta que después que las estrategias, han sido completamente formuladas, puede procederse a su aplicación.

Según las escuelas postulantes la estrategia debe ser dirigida por un grupo de planificadores altamente capacitados, que deben ser parte de un departamento especializado en planificación estratégica, con amplio acceso al directivo principal. Asimismo, postulan que la planificación estratégica no solo conlleva elaborar un plan, sino que también, es una herramienta cotidiana de gestión, con visión de futuro, respondiendo a tres preguntas básicas:

- ¿Quiénes somos y hacemos? Que permite definir la misión y visión
- ¿Dónde estamos hoy? Que conlleva, análisis de la situación, análisis del entorno, análisis interno y análisis de la competencia.
- ¿Dónde queremos ir? Que permiten definir objetivos y metas a largo plazo.
- ¿Cómo podemos llegar a donde queremos ir? Que permite comprender del mercado, comprender la competencia del negocio, y, diseñar las estrategias apropiadas.
- ¿Cómo sabemos que hemos llegado? Que implica definir e identificar la medición del desempeño.

La siguiente gráfica, muestra la relación entre los principales elementos del modelo:

Gráfica 3
Elementos de la Planificación Estratégica



El elemento principal de este modelo, es la definición de la estrategia, que constituye el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de la organización, y que concomitantemente establece la secuencia coherente de las acciones a realizar.

De manera creciente, los conceptos y categorías de la escuela de planificación estratégica, están siendo tratados de aplicar a problemas del sector público, sin embargo, su metodología es complicada y las simplificaciones no siempre permiten adecuadas adaptaciones de su marco conceptual. Últimamente, la planificación

estratégica está siendo aplicada también con simplificaciones y modificaciones, en el ámbito de las Organizaciones No Gubernamentales –ONG´s-, especialmente, aquellas en que los valores de voluntariado, justicia y solidaridad, son valores centrales con funciones esencialmente reivindicativas influenciadas por aspectos ideológicos, y orientado a acciones planificadas y orientadas a la prestación de servicios.

Recientemente, las ONG´s han aplicado la planificación estratégica, partiendo del marco general de actuación que enmarcan su misión y valores, analizando además, el entorno dinámico en que intervienen, las características y expectativas de sus grupos metas, y definiendo su posicionamiento, fijando objetivos y seleccionando estrategias adecuadas para alcanzarlos en determinado plazo de tiempo. Asimismo, han acompañado la planificación estratégica con modelos de gestión de la calidad, orientando esta última, hacia la satisfacción de sus clientes, mediante procesos de mejora continua.

Marcela Guzmán, contribuye con algunas definiciones de la planificación estratégica en el marco de la administración pública, en el siguiente sentido¹¹:

- **“Misión**, declaración que define el propósito o razón de existir de un servicio y que permite orientar las acciones de los funcionarios hacia el logro de un resultado esperado”, en virtud de lo cual, la misión debe ser ampliamente comprensiva en el sentido de identificar claramente los productos relevantes y los clientes, usuarios o beneficiarios para quienes se pretende lograr dicha producción.

¹¹ Guzmán, Marcela. Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: la experiencia chilena. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. XV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile, enero 2003. Pág. 75

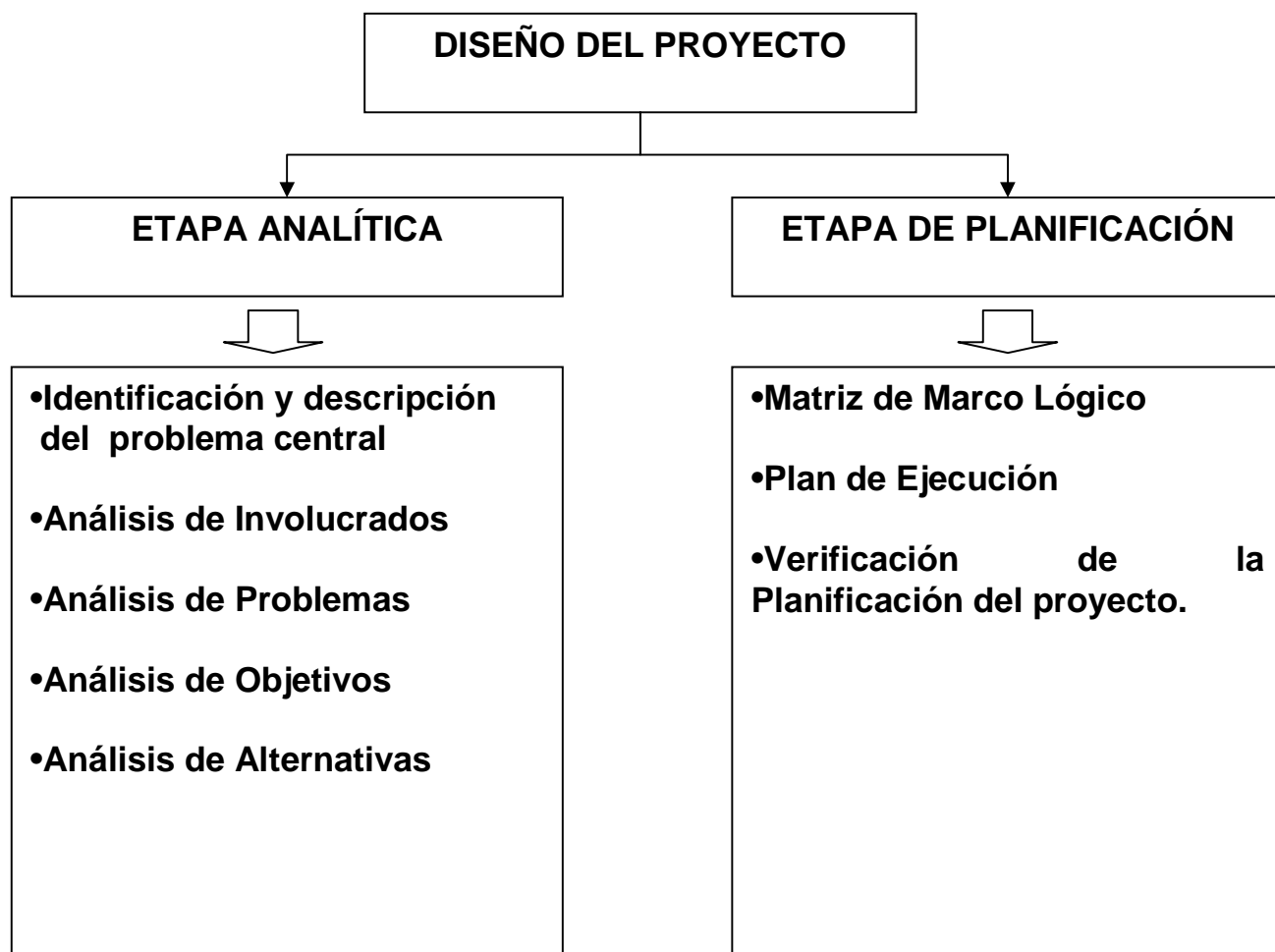
- **“Objetivo Estratégico**, que en el contexto de la administración pública expresa los logros que se esperan que los ministerios y sus servicios alcancen en el mediano plazo”.
- **“Productos Estratégicos**, que corresponde a los bienes y servicios que una institución o Servicio ofrece como respuestas a sus clientes, beneficiarios o usuarios. Los productos se generan bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o por subcontratación”

1.2.3. Metodología del Marco Lógico –MML-:

Esta metodología de planificación, está orientada al diseño, ejecución y evaluación de proyectos, pues, facilita el diseño ya que establece los criterios y brinda los instrumentos para analizar el problema abordado y planificar la forma de intervención. Asimismo, facilita la ejecución, ya que en el diseño mismo de los proyectos, se define claramente los resultados que debe alcanzar y las actividades que se deben realizar; y finalmente, facilita la evaluación del proyecto pues desde su diseño, identifica los elementos necesarios para determinar el éxito del mismo, ya que establece los factores que pueden incidir de manera positiva o negativa en la ejecución y también en el logro de los objetivos perseguidos.

La gráfica siguiente, muestra las principales etapas y momentos del modelo de Marco Lógico:

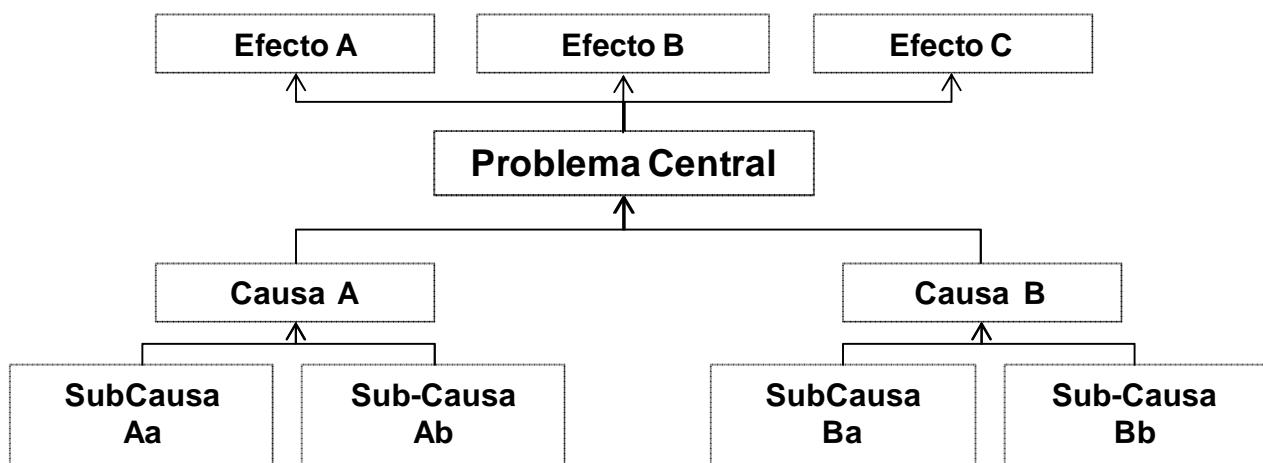
Gráfica 4
Etapas de la Planificación
Modelo de Planificación del Marco Lógico



- **Etapa Analítica**, centrada en el análisis de la realidad y/o problema que impulsa el proceso de planificación y diseño de un proyecto, y por tanto, permite identificar las formas y mecanismos de intervención. Esta etapa incluye los siguientes momentos:
 - Identificación y descripción del problema central; que implica identificar las variables que lo caracterizan e intervienen y dimensionar las necesidades insatisfechas.

- Análisis de involucrados; por medio del cual se profundiza en los actores sociales que tienen o pueden tener interés o participación directa o indirecta en el problema que se está abordando a través del diseño del proyecto y la intervención que esto implica.
- Análisis de problemas; que pretende garantizar la participación de la mayor cantidad de actores involucrados con el objetivo de lograr una aproximación cercana a la realidad según la percepción de todos los actores. Este análisis llega a la construcción del árbol de problemas como se muestra en la gráfica siguiente:

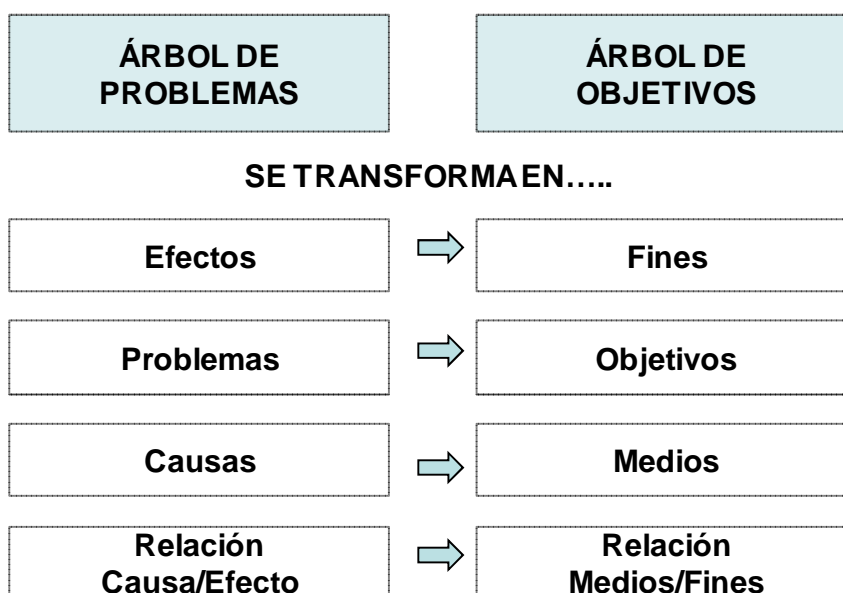
Gráfica 5
Árbol de Problemas
Modelo de Planificación del Marco Lógico



- Análisis de objetivos; que se utiliza para establecer y describir el futuro de la situación actual, cuando el problema se haya solucionado como resultado de la ejecución y operación del proyecto; básicamente, los problemas identificados en el análisis de problemas, se plantean como

objetivos alcanzados, según la lógica que se muestra en la gráfica siguiente:

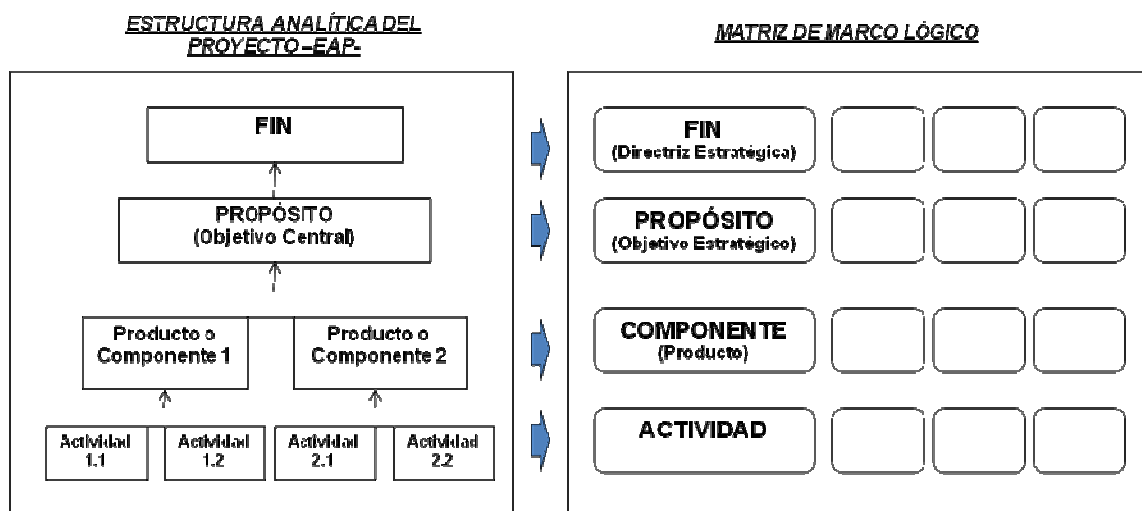
Gráfica 6
Modelo de Conversión Problemas a Objetivos
Modelo de Planificación del Marco Lógico



- Análisis de alternativas; a través de la cual se identifican las posibles soluciones alternativas que podrían conducir al logro de los objetivos identificados.
- **Etapas de Planificación**, orientada a la planificación de los elementos del proyecto que definen con precisión el tipo de intervención que se ha seleccionado a partir de la etapa previa del análisis. El elemento central de esta etapa, es la construcción de la Matriz de Marco Lógico –MML-, pero además incluye el plan de ejecución, y la verificación de la planificación del proyecto. Un paso importante de esta etapa, es la construcción de la Estructura Analítica del Proyecto –EAP-, para vincularla con la MML; la EAP

permite establecer los niveles jerárquicos de la MML, tal como lo muestra la gráfica siguiente:

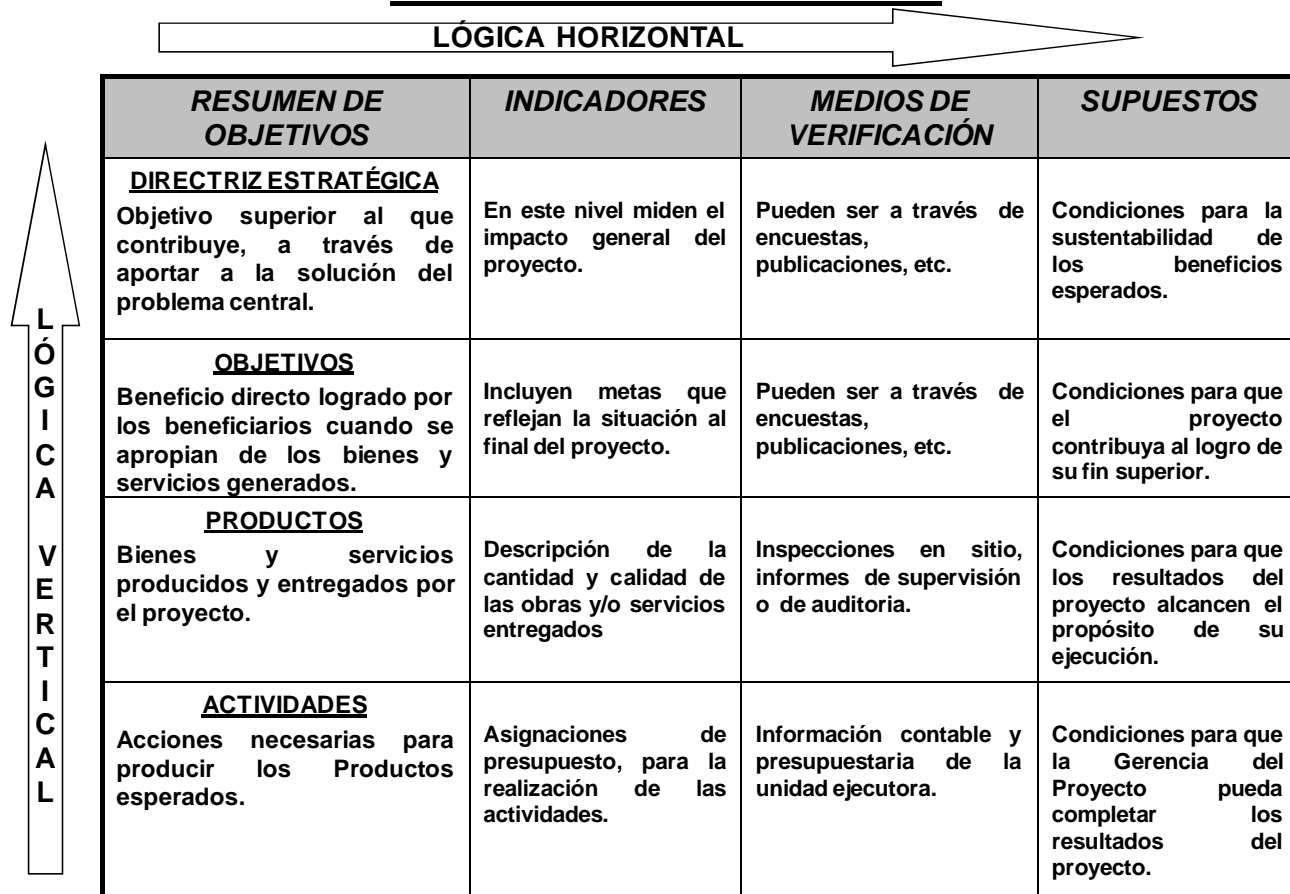
Gráfica 7
Vinculación Estructura Analítica del Proyecto y Matriz de Marco Lógico
Modelo de CEPAL



- **Matriz de Marco Lógico –MML-** permite precisar los objetivos de un proyecto en todos sus niveles y las relaciones de medios a fines que se establecen entre ellos. Contempla todos los elementos para la gestión del proyecto, incluyendo los necesarios para el seguimiento y evaluación del mismo, a partir de las metas establecidas, asimismo, el monitoreo de los riesgos o supuestos externos principales, necesarios para alcanzar los objetivos. En la gráfica siguiente se presenta el esquema completo de dicha matriz:

Gráfica 8
Matriz de Marco Lógico
Modelo de Planificación de Marco Lógico

MATRIZ DE MARCO LÓGICO



Fuente: Elaboración propia con base en los modelos de INCAE e ILPES.

- El plan de ejecución; toma la lista de actividades definidas en la MML, las desagrega a nivel de tareas y presenta una gráfica del período que durará cada tarea y actividad; asimismo, asigna la responsabilidad para cada actividad a una persona, grupo, u organización. Generalmente, es un cronograma de Gantt con su respectiva ruta crítica de proyecto.

- Esquema de verificación de la planificación del proyecto; es a través de la cual, se comprueba que se han alcanzado los fines y propósitos del proyecto.

Como consideraciones generales de los modelos de planificación enunciados, vale decir que la planificación como un proceso de optimización de relaciones entre medios y fines, debe orientarse hacia cuestiones estructurales y de fondo de una sociedad, y se constituye por tanto, en una herramienta para la determinación de objetivos y de los cambios que son necesarios para su cumplimiento; asimismo, la planificación es una actividad técnico política con propósitos de intervención deliberada en la sociedad para acelerar los cambios y orientarlos en una función de una imagen futura de la sociedad (tanto en su estructura como en su funcionamiento); por tanto, planificar no es solo un problema con abordaje técnico sino más bien, una tarea de todo el Estado, que conlleva dialogo y entendimiento social, del que resulta un juego recíproco de estrategias para mantener y conquistar el poder, tanto de los grupos dominantes como de los dominados.

La Planificación como fundamento de la gestión pública y de la programación presupuestaria, ha venido integrando y combinando distintos modelos y técnicas, para proveer de los distintos elementos de análisis, articulándose de la siguiente manera:

- Las técnicas de planificación tradicional y el modelo de los Metaespacios y Mesoespacios, son utilizadas para la definición de los objetivos superiores del desarrollo de un país, es decir, objetivos de largo plazo.

- La planificación estratégica, contribuye en el análisis y definición los elementos de planificación del mediano plazo, incluyendo el análisis de la problemática, el contexto interno y externo de la institución.
- El modelo de la matriz de marco lógico, contribuye para la integración de la planificación estratégica con la planificación operativa y la programación presupuestaria de las actividades institucionales.

1.3. Planificación Estratégica y Gestión Pública

La planificación es tanto estratégica como operativa; la estratégica tiene que ver con la gestión de los grandes objetivos nacionales, por lo que su horizonte temporal es de mediano y largo plazo; la imagen objetivo de una nación siempre es variable y relativa de acuerdo a su tiempo histórico. Tiene dos niveles: nacional es institucional, el nacional se refiere al “proyecto de nación” establecida en la Constitución Política de la República, entre tanto que el institucional, se refiere a las misiones encargadas a cada poder del estado y a cada uno de sus organismos.

La planificación estratégica es un instrumento de gobierno que permite a las sociedades desarrolladas, precisar, jerarquizar y priorizar en función de las razones de interés público, por tanto, define la estrategia, las políticas, los objetivos y las metas. La planificación estratégica se realiza para garantizar el cumplimiento de la finalidad y la misión, a través de una estrategia de la que derivan los objetivos generales y las políticas institucionales que guían la planificación operativa.

En la planificación estratégica se aplica la matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) para realizar un balance entre la misión que se la ha encomendado a la organización; los medios que se le han entregado para cumplirla; las expectativas de quienes manejan el poder político (sean del gobierno o de la

oposición); y lo que esperan los ciudadanos y sus organizaciones que se apropiaran de los resultados de su gestión.

En el proceso de preparación del plan estratégico, se evalúan los factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos, que afectan o puedan afectar a la organización y cada una de sus unidades de gestión, definiendo las actividades que se realizarán y las medidas que se tomarán para contrarrestar los factores externos negativos.

La planificación operativa se entiende como la forma de dirigir una organización hacia los escenarios deseados y definidos en la planificación estratégica; es decir que está relacionada con la eficaz administración de los recursos asignados para obtener objetivos específicos y resultados concretos; en esta etapa de la planificación, el propósito fundamental de cada unidad de gestión de la organización, es lograr en el más corto plazo posible la máxima eficiencia en el uso de los recursos asignados, con el mejor resultado posible (eficacia).

La planificación operativa abarca pero sobrepasa la gestión presupuestaria, y a través de ella, se va generando lo que se conoce como el “capital social” de una organización, el cual, lo constituye la credibilidad y confianza de la población que una organización va alcanzando, en función del logro permanente de los objetivos y resultados relacionados con la misión institucional, es decir, una institución tiene “**capital social**” cuando ésta, les sirve a los ciudadanos, les permita alcanzar sus aspiraciones individuales, progresar, etc.; de ahí que el “capital social” acumulado le da prestigio a las instituciones y adquiere la confianza de sus autoridades.

El “capital social” de las instituciones se logra a través de la eficiencia que se alcanza fundamentalmente, a través de la calidad de los recursos humanos con que cuenta, pues un gerente eficiente es aquel que aprovecha al máximo los recursos derivados

de la técnica y habilidades de las personas; de ahí que para lograr eficiencia hay que saber dirigir, lo que básicamente es coordinar, que a su vez implica articular una óptima combinación de recursos para alcanzar los objetivos y resultados que derivan de la misión de la organización.

Por lo anterior, una de las funciones básicas de la planificación operativa es precisamente la coordinación, la cual se relaciona con identificar las fortalezas y debilidades (puntos de partida) y el cumplimiento de los resultados y por lo tanto, la creación del capital social (punto de llegada).

Se ha logrado establecer que los problemas no se encuentran en la planificación estratégica (definición de misión, visión y objetivos estratégicos), sino, en la planificación operativa y dentro del campo de ésta, principalmente en la gestión eficaz del presupuesto, pues generalmente se ha argumentado la escasez de recursos, sin embargo, es importante que los recursos disponibles, sean bien administrados; de ahí que ***el nexo eficaz que se considera puede construirse entre la planificación estratégica y planificación operativa, es la Gestión Pública por Resultados –GPR-***.

Un objetivo es el resultado que se desea alcanzar, y que se logra mediante la realización de actividades; actividades que se convierten en un medio para alcanzar un fin, constituyéndose los medios en los insumos y los fines en los productos o resultados; en suma, un objetivo es el beneficio que se entrega a la sociedad y a cada uno de los ciudadanos a través de la prestación de bienes y servicios públicos.

Para el Dr. Marcos Makón, la **Gestión Pública por Resultados**¹², “es un modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período determinado”; de ahí que “permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado, con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad”. En el centro de este modelo, sigue afirmando Makón, está la discusión de la medición del desempeño de la gestión pública, y adquiere relevancia la distinción entre dos conceptos: Productos y Resultados; de ahí que, las organizaciones públicas utilizan insumos financieros, humanos y materiales asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a lograr objetivos de la política pública (resultados).

Entretanto, Sánchez Albavera¹³ deja establecido que **La gestión pública por objetivos**, orienta a que las instituciones definan con indicadores de desempeño que permitan verificar el avance en los objetivos o propósitos centrales, donde los resultados son consecuencia de la eficiencia o ineficiencia de la gestión de los recursos disponibles, de ahí que se considera que el diseño de las instituciones, la definición de su misión debe enmarcarse dentro de la política pública que le corresponde y sus objetivos, y hacer la mejor asignación de los recursos disponibles, para que puedan alcanzar adecuados indicadores de desempeño, y como parte principal de ello, alcanzar los resultados esperados desde el proceso de planificación.

¹² Makón, Marcos. El Modelo de Gestión Pública por Resultados en los organismos de la administración pública nacional. V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública; República Dominicana, 2000. Pág. 3.

¹³ Sánchez Albavera, Fernando. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, marzo 2003.

La gestión pública es la gestión de los asuntos de interés público que los ciudadanos reconocen como propios, por tanto, la gestión pública es la razón de ser del Poder Ejecutivo. En la gestión pública, la función específica de un gerente es convertir la información en conocimiento y el conocimiento en acciones eficaces, asimismo, debe tener la capacidad de usar los más productivamente posible los recursos con que cuenta, es decir, orientar y motivar al personal hacia la misión, los objetivos y los rendimientos previstos, y también, desarrollar una cultura organizacional centrada en los valores que justifican la creación y existencia de la institución.

La gestión pública tiene que ver con la conducción de las capacidades humanas del personal de la organización, cuya vocación debe superar el interés por la remuneración misma, y sentirse orgullosos de la función que desempeña; de ahí que, la gestión por objetivos y resultados orienta a que el funcionario y su equipo de trabajo definan los objetivos, valoricen el logro de los resultados y por tanto, generen o incrementen el bienestar social, pues no se trata solamente de realizar tareas y actividades sino satisfacer aspiraciones y necesidades de los ciudadanos.

Un aspecto conceptual fundamental de la gestión pública por resultados, deriva de la consideración de que los clásicos de la administración, han afirmado que “gestionar o gerenciar” es trabajar con y a través de personas y grupos para alcanzar los objetivos de la organización, de ahí que la relación entre resultados y recursos califica el desempeño de un director, y su capacidad se pone a prueba al conducir un conjunto de acciones u operaciones, optimizando los recursos asignados y logrando los mejores resultados.

La Gerencia se define como una función que tiene por objeto orientar el uso de recursos humanos y físicos de unidades administrativas de una organización, para alcanzar objetivos que satisfagan necesidades de las poblaciones metas.

Conviene acotar pues, que la gestión por objetivos pone especial atención en los resultados, los cuales se evalúan mediante indicadores tanto cuantitativos como cualitativos, que se comparan con los objetivos y metas establecidos; razón por la cual, una condición fundamental para poner en marcha la gestión pública por objetivos, es que la Alta Dirección de la organización se familiarice y asuma el sistema y forma de operación, como su forma de gestión, pues la Alta Dirección debe estar comprometida y participar directamente en la fijación de objetivos estratégicos y operativos de la institución.

También es asunto de suma relevancia, que tanto los directivos como los funcionarios entiendan que se trata de establecer nuevos criterios para lograr el cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos de la institución, pero también, de implantar un método objetivo para evaluar su rendimiento.

1.4. Gestión Pública por Resultados

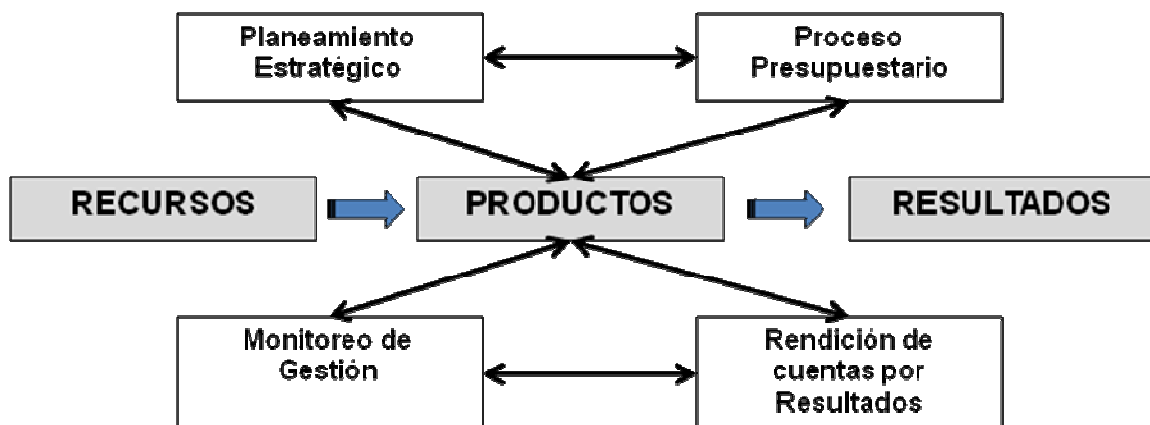
Como ya se ha venido indicando, la gestión pública por resultados implica la priorización del logro de los objetivos generales y específicos, derivando de ella, la medición del desempeño y la evaluación del desempeño, tal como lo expresa el Dr. Mackón¹⁴ la gestión pública por resultados se centra “en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período determinado....lo cual, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas

¹⁴ Makón, Marcos Pedro. Óp. Cit., Pág. 3.

de la sociedad”, de ahí que se el período de gobierno se constituya en el mediano plazo para el que se diseña, ejecuta y evalúa una gestión por resultados.

Asimismo, el Dr. Makón¹⁵ expone que “el modelo pone en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública”, por lo que conceptos tales como productos (bienes y servicios producidos) y resultados (logro de los objetivos de las políticas públicas) de las organizaciones públicas adquieren relevancia; por lo cual, la gestión por resultados “implica la administración de las organizaciones públicas focalizada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno”. El Dr. Makón muestra el relacionamiento de las principales variables del modelo de Gestión Pública por Resultado –GPR- según la siguiente gráfica:

Gráfica 9
Elementos Básicos de la Gestión Pública por Resultados –GPR-
Modelo del Dr. Marcos Makón



La gráfica anterior, resalta todos los elementos centrales del modelo, pero un aspecto a resaltar es la relación entre los recursos, productos y resultados, como elementos centrales que permiten la medición del desempeño de la gestión pública, y en el centro del modelo, los productos (bienes y servicios). Asimismo, la gráfica

¹⁵ Ibídem.

permite visualizar que el planeamiento estratégico orientará un proceso multianual en el plazo del período de gobierno y como consecuencia, un proceso presupuestario plurianual.

De ahí que, es de suma importancia como lo indica Nelson Shack¹⁶ que la medición del desempeño se realice a través de indicadores, que son instrumentos de medición de las variables asociadas al cumplimiento de objetivos, y generalmente, indicadores de insumo, producto, resultado e impacto (IPRI).

Entretanto, la evaluación del desempeño está asociada al juicio que se realiza una vez terminadas las acciones o intervenciones institucionales, de ahí que, está relacionada con la forma de la intervención (el grado de cumplimiento de objetivos) y el nivel de satisfacción de población meta de la intervención.

En general, la evaluación de resultados se realiza bajo la aplicación de criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad, de la intervención del Estado, de ahí que, para implementar y desarrollar el uso de dichos criterios, es imperativo iniciar un cambio en la cultura organizacional del sector público, que actualmente está orientada a las normas, por una cultura orientada a la satisfacción de los usuarios, razón por la cual, el nuevo modelo de gestión pública debería de contar con las siguientes características:

- Asumir el principio de que el ciudadano, es cliente/beneficiario/usuario.
- Definir un perfil mediante el que el administrador o gerente público, es guiado por la búsqueda de resultados y consecuentemente, se sujeta a la rendición de cuentas.

¹⁶ Shack Yalta, Nelson. Avances en la Implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Gestión Pública por resultados y Programación Plurianual. XV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile, enero de 2003.

- Suscripción de contratos de gestión mediante los cuales, se definen misión, visión, y objetivos de las entidades ejecutoras, que permitan la evaluación mediante indicadores de desempeño.

Un elemento fundamental de la administración pública por resultados, es la ineludible necesidad de poner en marcha un proceso de Planeamiento Estratégico Multianual – PEM-, que permita la medición de los planes, programas y presupuestos, en períodos de tiempo mensurables, es decir, que incluyan un plazo en el tiempo que además de identificar y medir los productos y servicios institucionales, también permitan medir el resultado en los usuarios y beneficiarios de dichos productos institucionales.

Lo anterior indica que la administración pública por resultados está directamente vinculada a la formulación de presupuestos multianuales o plurianuales, esto básicamente porque la medición de los resultados se realiza a través del uso de indicadores para la medición del desempeño e indicadores para la evaluación del desempeño.

Los ***Indicadores para la Medición del Desempeño***, son aquellos instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de objetivos, es decir, indicadores de insumo, productos, resultado e impacto (IPRI). Para Schack¹⁷ los indicadores de evaluación del desempeño, son los siguientes:

- ***Indicador de Insumo***; mediante el cual se cuantifica los recursos físicos, humanos y financieros que se utilizan en la realización de las acciones; generalmente se expresan en montos de gasto asignado, cantidad de personas integrantes de los equipos de trabajo, etc.

¹⁷ *Ibíd.*, Pág. 46

- **Indicador de producto**; refleja los bienes y servicios producidos y/o provistos por las instituciones a través de determinada intervención, y que es el resultado de la combinación de los insumos directamente necesarios para generarlos.
- **Indicador de resultado**; mediante el cual se refleja el progreso de los propósitos y que en general se pueden medir hasta el término de las actividades o cuando las actividades permanentes han alcanzado un nivel de maduración adecuado.
- **Indicador de Impacto**; por medio del cual se muestran los efectos directos o indirectos que se producen en la población receptora de los bienes y servicios, como consecuencia de los resultados y productos entregados por una institución.

Por su parte, los **Indicadores para la Evaluación del Desempeño**, implican un juicio que se realiza una vez terminada la acción o intervención, y está asociada a evaluar el cumplimiento de los objetivos y el nivel de satisfacción de la población receptora de los bienes y servicios institucionales. Dichos indicadores son:

- **Indicador de Economía**, que está referido a la realización de las acciones con un uso mínimo de recursos, y resulta de comparar los indicadores de insumos programados con respecto a los ejecutados, de dicha medición, resulta el nivel de eficacia y calidad alcanzado.
- **Indicador de Eficiencia**, que se refiere a la mejor combinación de los recursos en el logro de los objetivos; generalmente se mide como la tasa entre los insumos y los productos o resultados.

- **Indicador de Calidad**, que hace referencia a las características de la prestación de los bienes o servicios, por lo que busca cuantificar la capacidad de respuesta rápida, directa y adecuada a las necesidades de los usuarios.
- **Indicador de Eficacia**, que está referido al logro de los objetivos definidos al inicio de una intervención.

Vale decir que, Bonnefoy y Armijo¹⁸, coinciden también con Shack en los anteriores indicadores de evaluación del desempeño, y los definen de la siguiente manera: "... términos de eficiencia (uso de los recursos para generación de productos), eficacia (capacidad de cumplir con la producción comprometida y de logro de objetivos), calidad (capacidad de lograr la producción de los bienes y servicios de acuerdo a los atributos esperados por los usuarios), y economía (cómo se organizaron los recursos económicos y presupuestarios para el logro de los resultados).

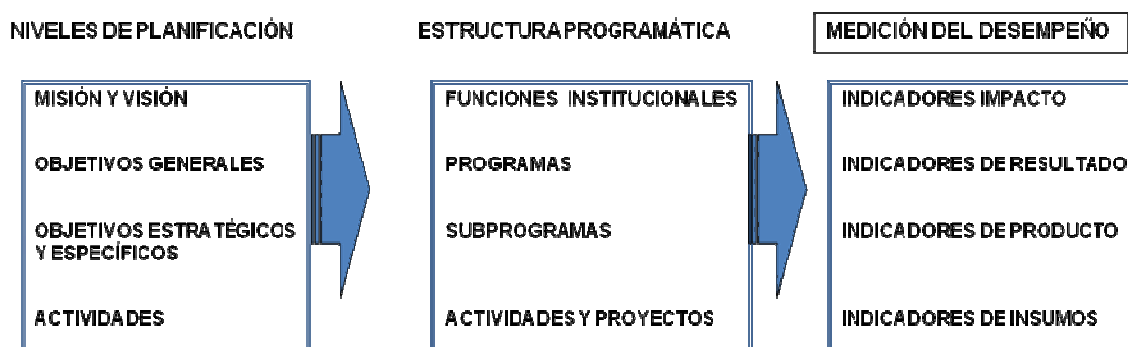
Un aspecto importante de los sistemas de medición del desempeño es la programación multianual en el que se enmarcan, pues derivado de la combinación de las orientaciones de mediano y corto plazo, se definen la misión, visión, objetivos estratégicos, los objetivos operativos y las actividades a realizar; de ahí que, en el enfoque de Schack, se entiende que los indicadores del sistema de seguimiento y evaluación se basa en la asociación entre la estructura programática del presupuesto y la estructura básica del modelo de planificación de marco lógico (misión, visión, objetivos estratégicos, objetivos operativos y actividades).

Al considerar los elementos del modelo básico de gestión por resultados, se puede visualizar la vinculación de tres aspectos fundamentales de la nueva gestión pública,

¹⁸ Bonnefoy, Juan Cristóbal, y, Armijo, Marianela. Óp. Cit., Pág. 17.

la planificación, la estructura programática y la medición del desempeño, de la siguiente manera:

Gráfica 10
Vinculación Planificación, Presupuestación y Medición del Desempeño
Modelo de Nelsón Schak



Asimismo y como lo plantea Marcela Guzmán¹⁹, por su ámbito de control, los indicadores se definen de la siguiente manera:

- a. **Indicadores de Procesos**, que se refieren a la forma en que se desarrollan o ejecutan las actividades que se realizan para producir los productos (bienes y servicios), entre ellos, los procedimientos de compra, procesos de tecnología, de reclutamiento y contratación de recurso humano y/o de administración financiera; estos indicadores ayudan a la medición del desempeño en aquellas áreas donde los productos o resultados son indirectos a la producción final de la institución ó son difíciles de medir.
- b. **Indicadores de Productos**, que se refieren a los bienes y/o servicios producidos y entregados por las instituciones a la población, y por tanto, son resultado de la acción de un programa o acción pública. Vale decir que estos

¹⁹ Guzmán, Marcela. Óp. Cit., Pág. 71

indicadores pueden ser de productos intermedios o finales, según el uso eventual en otros procesos institucionales.

- c. **Indicadores de Resultados Intermedios**, que se refieren al cambio en el comportamiento, actitud o estado de la población receptora de los bienes o servicios de una institución pública, y que se espera que contribuyan o a resultados finales.
- d. **Indicadores de Resultados Finales**, que implican un mejoramiento en las condiciones de vida de la población objetivo, y que se puede atribuir con exclusividad a los bienes y servicios recibidos de la institución pública.

Marcela Guzmán, también hace referencia a la clasificación de los indicadores del desempeño²⁰ identificados por Shack, Bonnefoy y Armijo, y en el mismo sentido de definición.

En suma, la gestión por resultados implica la medición y evaluación del desempeño institucional, tanto desde el punto de vista de los focos como de los ámbitos de medición, razón por la cual, todos los indicadores mencionados deben formar parte de la gestión pública en general y aspirar a su constante medición para contribuir al logro de la producción y los objetivos institucionales.

1.5. Control de Gestión y Evaluación de Resultados en la Gerencia Pública

Al respecto de la evaluación, Shack ²¹al definir que ésta “consiste en el registro y análisis de los indicadores de resultado y de impacto, que permite establecer y cuantificar el nivel de logro de los objetivos estratégicos originalmente trazados durante la formulación”. Asimismo, indica que si bien en casi toda la región latinoamericana se han consensuado sobreabundantes recomendaciones hacia la

²⁰ Guzmán, Marcela, Óp. Cit., Pág. 72

²¹ Shack Yalta, Nelson. Óp. Cit. Pág. 53

administración pública en el sentido de la evaluación, aún existe una gran distancia entre la formulación, diseño y ejecución de las políticas, y los resultados que efectivamente se obtienen de ellas, y el elemento en el centro de dicha distancia, se encuentran los organismos y las personas, que son finalmente los que determinan si se logran o no los objetivos definidos en las etapas de programación del gasto.

En ese sentido, como lo indica Wiesner,²² derivado de la gestión pública por resultados, es cada vez mayor el consenso en el sentido que una gestión pública integral entiende clara y permanentemente la articulación de los procesos de planeación, ejecución y evaluación, con el propósito de realizar el rediseño continuo de las acciones públicas, siempre orientadas hacia el cumplimiento sistemático del plan de desarrollo, en virtud de las siguientes situaciones:

- i. La importancia de una mayor racionalidad en los asuntos fiscales y presupuestarios, requiere de un mayor conocimiento de las actividades del sector público, para focalizar y diferenciar adecuadamente, aquellos recortes presupuestarios en función de las prioridades estratégicas establecidas;
- ii. El alto costo político e institucional que representa la ineficacia y la ineficiencia de los gobiernos en la ejecución de los programas públicos;
- iii. La mayor demanda de sociedad por transparencia y rendición de cuentas, como un reflejo del avance de los procesos democráticos.

²² Wiesner, Eduardo. Función de Evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, mayo 2000. Pág. 5

A pesar de lo anterior, Wiesner²³ comenta que los instrumentos de evaluación no han logrado ser incorporados plenamente en los procesos de reforma y modernización del Estado en Latinoamérica, pero pueden desarrollarse a través de un plan de acción que contenga los siguientes elementos:

- I. Identificar las funciones y responsabilidad de cada institución pública
- II. Realizar un examen analítico de la interacción entre los presupuestos, el manejo de la información y la función de las instituciones.
- III. Identificar los incentivos reales que motivan las conductas institucionales y gerenciales, tanto de las autoridades presupuestarias como de los ejecutores del gasto.
- IV. Determinar la demanda real dentro del gobierno, de mediciones o evaluaciones de desempeño.
- V. Analizar la capacidad de evaluación desde el lado de la oferta a nivel del gobierno, las universidades y los centros de investigación.

Un aspecto fundamental que menciona Wiesner de la evaluación, es la necesidad de asegurar un vínculo operacional entre los resultados de las evaluaciones y las asignaciones presupuestarias, pues si ésta relación no logra afectar las asignaciones presupuestarias, será muy difícil desarrollar la demanda real de evaluación y ulteriormente, no tendrá credibilidad. Es decir, es de vital importancia que los niveles políticos vinculen los resultados de las evaluaciones, con mayores o menores asignaciones presupuestarias, de tal forma que la evaluación estaría actuando como un incentivo institucional y eso provocará el desarrollo del “mercado político y económico” de las evaluaciones.

²³ Ibíd. Pág. 13

Wiesner también amplía sus argumentos a favor de la evaluación, proponiendo la importancia de las evaluaciones estratégicas²⁴, indicando que éstas se deben concentrar en aquellas políticas, programas y proyectos que hayan sido escogidos como las prioridades críticas del país, y éstas pueden identificarse a través de examinar dónde está creciendo más rápidamente el gasto público o dónde existen señales claras de fracaso. En tal sentido, sigue indicando que dentro de estas evaluaciones es importante incluir evaluaciones a los marcos macro-institucionales en los que se establecen reglas, conductas y procedimientos, tal el caso de la seguridad social, la justicia, y los procesos de regulación o privatización.

Al respecto, Schack expone que en los planes estratégicos sectoriales multianuales - según la experiencia de Perú-²⁵, se establecen niveles en forma integral y jerárquico según nivel de especificidad así:

- Unidades Ejecutoras, encargadas del seguimiento de acciones permanentes y temporales a cargo de unidades operativas.
- Unidades Ejecutoras responsables de objetivos estratégicos específicos, derivado de lo cual, el énfasis del seguimiento y evaluación se encuentra en el análisis de los indicadores de productos y resultados, y en consecuencia, en el análisis de los indicadores de eficiencia y eficacia.
- Sectores Institucionales, responsables de los objetivos estratégicos generales, por lo que el énfasis de la evaluación recae en los indicadores de resultado e impacto, y por consiguiente, en el análisis de los indicadores de eficiencia y calidad alcanzados, derivado de las acciones de todas las instituciones que conforman la estructura organizacional del estado en cada sector.

²⁴ Wiesner, Óp. Cit. Pág. 18

²⁵ Shack Yalta, Nelson. Óp. Cit. Pág. 53

En el mismo sentido y complementario a lo anterior, Héctor Sanín plantea que según el nivel que se evalúen los planes plan nacional de desarrollo o plan institucional, por un lado, y Nación o Territorio, por otro- se pueden definir dos tipos de evaluaciones, a saber²⁶:

- La Metaevaluación, localizada en el nivel global, es decir, en el nivel estratégico del Plan Nacional, mediante la cual, se verifica el cumplimiento de los agentes institucionales, sectoriales y territoriales, que permiten la consolidación de la información macro.
- La Mesoevaluación, que se realiza en los niveles institucionales y territoriales en los que generan contribuciones al plan nacional, y a la vez, se buscan objetivos “propios”.

En la Metaevaluación –comenta Sanín Angel²⁷-el organismo evaluador en el plano superior, debe estructurar la evaluación del Plan y las Estrategias de Desarrollo, por lo que requiere consolidar la sumatoria de las contribuciones individuales de las entidades y en general, de las contribuciones de los Mesoespacios, por lo que debe realizar las siguientes grandes acciones:

- Verificar evaluaciones institucionales que contribuyen al Plan, y consolidarlas.
- Verificar los resultados totales mediante la sumatoria de los mesoespacios institucionales, territoriales, y/o sectoriales.
- Evaluar los planes y programas directamente a través de sus logros y de sus impactos.
- Realizar el monitoreo de planes y programas.

²⁶ Sanín Angel, Héctor. Óp. Cit. Pág. 91

²⁷ Sanín Angel, Héctor. Óp. Cit. Pág. 91

- Asegurar y consolidar el mantenimiento de los sistemas integrados de información.

Sigue comentando Sanín Angel que la mesoevaluación, se realiza en los niveles institucionales o territoriales, alrededor de los objetivos propios del mesoespacio, estableciendo la contribución a los objetivos del Plan, en los siguientes niveles:

- Nivel de avance de los programas y proyectos del plan.
- Cumplimiento de programas y proyectos.
- Productos y resultados de procesos ligados a las estrategias de desarrollo.
- Resultados institucionales contributivos al plan o a las estrategias de desarrollo.

Como lo indica Héctor Sanín,²⁸ es importante hacer notar que en los objetivos de misión y visión, así como en los objetivos directores del plan nacional de desarrollo en los que trabajan la alta gerencia institucional, es el nivel en el que se evalúa y mide el grado de contribución de los resultados institucionales a los del plan nacional; de ahí que la integralidad institucional requerida para alcanzar los objetivos del plan nacional, debe basarse en una delimitación institucional de los espacios independientes, fundamentos en compromisos y acuerdos institucionales que establezca y delimite las responsabilidades de cada institución con cada uno de los programas o componentes del plan, en los que contribuye y participa.

Dichos acuerdos interinstitucionales se van constituyendo en mecanismos de articulación entre lo **macro** y lo **meso**, que eventualmente pueden dar origen a compromisos formales entre los funcionarios institucionales y el Presidente de la República, principalmente entre las instituciones de un mismo sector, en todo

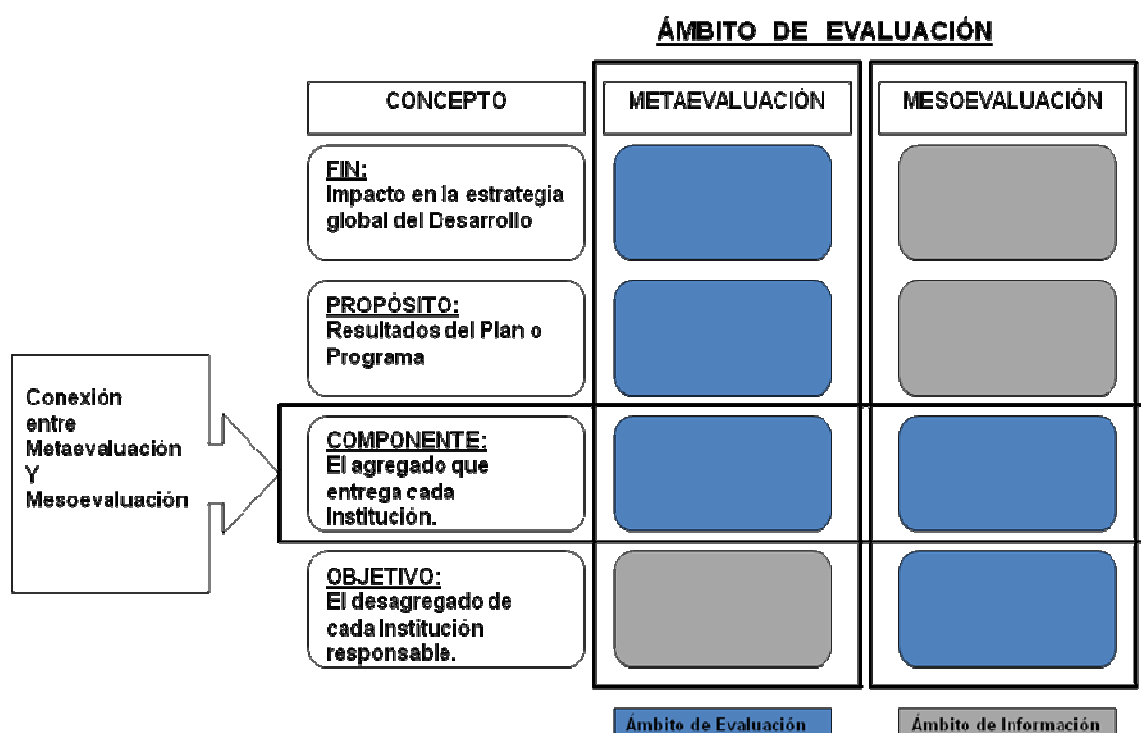
²⁸ Sanín Angel, Héctor. Óp. Cit. Pág. 92

caso, para generar este tipo de articulación, se hace necesario la concurrencia de al menos, los siguientes elementos:

- Coordinación interinstitucional.
- Claridad y precisión en los objetivos comprometidos.
- Delimitación de las responsabilidades para cada organismo/institución, y
- Evaluación sistemática de los resultados obtenidos en cada nivel de los acuerdos.

Con base en lo anterior y en el contexto del marco lógico, Héctor Sanín, plantea que la conexión entre el metaespacio y el mesoespacio, se alcanza en el nivel de productos o componentes, según lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 11
Ámbitos de Evaluación y Conexión entre Metaevaluación y Mesoevaluación
Modelo de Héctor Sanín Angel



La gráfica anterior muestra los niveles de evaluación e información que debe existir, en cada uno de los niveles de planificación nacional e institucional, en los que se realiza la evaluación, y conforme se ha venido explicando, los aportes institucionales a nivel de productos y resultados institucionales son los que pueden articularse para conocer y medir el aporte a los impactos en la estrategia global del plan nacional de desarrollo, considerando por supuesto los espacios de la meta y meso evaluación: nacional, sectorial, territorial e institucional, de ahí la importancia del cumplimiento de los productos de los programas y proyectos Institucionales, pues son determinantes no sólo en el contexto autónomo de la institución, sino también, en su contribución a los objetivos sectoriales y nacionales de desarrollo.

2. El Presupuesto

2.1. Concepto y Funciones Básicas:

Para establecer y determinar lo que presupone el concepto del presupuesto, conviene revisar algunas acepciones, dentro de las cuales se pueden comentar la establecida por Ricardo Cibotti y Enrique Sierra²⁹, en el sentido de que el mismo es un instrumento de ejecución anual de los planes a mediano plazo del sector público, que además es un registro de los ingresos y los gastos públicos, que además permite cumplir funciones de fiscalización que permite garantizar la eficiencia en el cumplimiento de los programas de ejecución a través del uso de la técnica del presupuesto por programas.

²⁹ Cibotti, Ricardo, y, Sierra, Enrique. Óp. Cit.

Gonzalo Martner por su parte ³⁰, establece que actualmente el presupuesto más que un instrumento administrativo y contable, es una herramienta política, que expresa transacciones realizadas, resultados propuestos, y decisiones gubernamentales; que contribuye al ejercicio de poder mediante su ejecución; además, que es un instrumento de planificación por cuanto incluye las metas a cumplir con determinados recursos, asimismo, es un instrumento de administración dado que se tiene que realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.

Asimismo, G. Martner indica que “el presupuesto del sector público abarca el área de las decisiones directas del Estado en la ejecución del plan anual. Como ésta la forma primordial de acción del gobierno, que por su intermedio controla directa e indirectamente una importante proporción de los recursos nacionales, exige una programación suficientemente detallada que permita analizar tanto la racionalidad interna de los diversos programas, como sus correspondencia con los objetivos y metas del plan a mediano plazo”³¹, asimismo, expresa que “el presupuesto de gobierno constituye el instrumento de ejecución inmediata a corto plazo, de los objetivos a largo y mediano plazo contenidos en los planes generales de desarrollo y de inversiones públicas. Se deben formular dentro del contexto de los planes operativos anuales, de los cuales forman parte”³².

Las afirmaciones anteriores de Martner, confirman la estrecha vinculación que existe entre la planificación del desarrollo de largo plazo, la planificación estratégica de mediano plazo y la planificación operativa anual, con el presupuesto público, como

³⁰ Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Editorial Siglo XXI editores. Duodecima edición, corregida y aumentada. Buenos Aires, Argentina, 1981.

³¹ Martner, Gonzalo. Óp. Cit. Pág. 24

³² Ibíd.. Pág. 25

su expresión más operativa y específica, con lo cual, también se comprueba la expresión política que contienen las asignaciones presupuestarias aprobadas y ejecutadas en un período. Se concluye pues, que el presupuesto es un instrumento planificación y política gubernamental, que expresa planes y metas de gobierno con sus respectivas asignaciones de recursos para lograrlos.

En suma, el Presupuesto además de ser un instrumento de política pública, también es un instrumento administrativo de registro y control de la gestión institucional, que está estrechamente vinculado a la consecución de los planes operativos anuales, y por tanto, condicionan el logro de los productos y resultados institucionales, tanto en el corto plazo (anual) como en el mediano plazo (período de gobierno), y como consecuencia el largo plazo (20 o más años).

2.2. Los Planes de Desarrollo y los Presupuestos Gubernamentales:

Según Ricardo Martner la integración entre plan y presupuesto trata de plasmar en el presupuesto las políticas públicas consensuadas que resultan de los planes de gobierno³³. Asimismo, argumenta que el proceso de formación de las políticas públicas es un círculo virtuoso que se refuerza interactivamente en la formulación, ejecución y evaluación de planes y programas, que en muy pocos casos logra convertirse en una realidad institucional, esto derivado de las tensiones entre las restricciones financieras de corto plazo y las necesidades expresadas en los planes; de ahí que la planificación se ha ido reemplazando por los presupuestos multianuales.

Un hecho innegable en la administración pública moderna que resalta Martner, es que en la gran mayoría de países el gobierno tiene la obligación social de presentar

³³ Martner, Ricardo. Planificar y presupuestar en América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, enero 2008.

un Plan de Gobierno, y por lo tanto su existencia no está cuestionada, de ahí que también es un consenso creciente la importancia de que existan instrumentos adecuados de planificación de las políticas públicas, por lo que se ha generado en muchos países un deseo profundo y genuino de alcanzar la integración entre el plan y el presupuesto, lo cual están buscando a través de diferentes modelos y soluciones.

Uno de dichos modelos o instrumentos es el marco plurianual, que es un instrumento de planificación financiera en el que las decisiones presupuestarias anuales se toman con base en términos de limitaciones globales o sectoriales de los gastos a lo largo de períodos que duran en promedio cuatro a cinco años; asimismo, R. Martner comenta que actualmente existe una diversidad de modelos aplicados en la región latinoamericana, lo cual, demuestra que no existen soluciones universales y que el resurgimiento de la planificación adopta niveles distintos de integración y coordinación con el proceso presupuestario, en tal sentido, el marco plurianual puede llegar a constituirse en un elemento que acelere el uso de buenas prácticas, pero un asunto que es crucial es lograr la coexistencia unificada de la planificación y el presupuesto.

Otro modelo de vinculación del Plan y el Presupuesto mencionado por R. Martner³⁴, es el Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual –PESEM- utilizado desde el año 2000 en el Perú, que surgió con un enfoque institucional dado que la visión, misión y objetivos estratégicos institucionales se definían a partir del rol formal de los sectores, y cuyo propósito consistía en definir lineamientos de política sectorial de mediano plazo que oriente la acción de las instituciones públicas a nivel nacional y

³⁴ *Ibíd*, Pág. 85

subnacional y que sirve de marco de referencia para las acciones concertadas que emprendan los gobiernos locales, regionales, el sector privado y la sociedad civil; de manera que en este contexto, el plan estratégico nacional se constituye a partir de el conjunto de planes sectoriales.

En este modelo, además de la visión, misión, prioridades estratégicas y orientaciones sectoriales, también se definen lineamientos de política y objetivos con sus respectivos indicadores de desempeño para cada uno de los programas definidos como prioritarios en el Clasificador Funcional Programático.

El contenido mínimo de un PESEM, que se ha alcanzado es el siguiente³⁵:

- Rol estratégico del sector.
- Diagnóstico general (situación y perspectiva del Sector).
- Prioridades y orientaciones sectoriales.
- Diagnóstico de los principales programas.
- Identificación de los programas principales.
- Análisis de la realidad sobre la cual actúan los programas principales, e identificación de acciones estratégicas para solucionar los principales problemas.
- Lineamientos de política por programa.
- Objetivos estratégicos generales por programa.
- Objetivos estratégicos específicos por sub-programas.
- Actividades y/o proyectos prioritarios.
- Recursos proyectados para cada año del plan.
- Indicadores de seguimiento y evaluación.

³⁵ Ibíd, Pág. 86

- Cuadro de responsables institucionales.

Según R. Martner, en el desarrollo de los PESEM, se espera que éstos permitan³⁶:

- a. Aprovechar el conocimiento que cada sector tiene de sí mismo.
- b. Generar responsabilidades directas en el cumplimiento de sus propuestas de visión, misión, y objetivos por programas.
- c. Facilitar los procesos de coordinación intersectorial, y,
- d. Que los sectores comprendan la importancia del planeamiento en el marco de una visión moderna del estado que considere el mejoramiento del gasto público.

³⁶ Ibíd, pág. 86

2.3. Presupuesto Plurianual y Planes de Gobierno:

Como lo establece Roberto Martirene ³⁷, el presupuesto plurianual es un instrumento de carácter indicativo que se utiliza en la conducción estratégica del estado, para obtener y proyectar con debida anticipación, los obstáculos que a éste pueden presentársele y por consiguiente, diseñar y definir las acciones para evitarlos.

Cuando la perspectiva de mediano plazo va posicionándose en la cultura institucional del estado y en su agenda política, se puede llegar a crear un círculo virtuoso en la mejora paulatina de la calidad de las respuestas del gobierno a los problemas que se le presentan; de ahí que, una respuesta pública estudiada con suficiente anticipación está en mejores condiciones de remover las causas que la han generado.

Martirene señala también que, el presupuesto plurianual se ha ido convirtiendo en un sucedáneo de la planificación³⁸, es decir, que ha ido reemplazando las funciones de esta última, y que eventualmente, está bajo la responsabilidad de los órganos centrales de planificación y presupuesto; asimismo, comenta que es un complemento del presupuesto anual, el cual es de carácter obligatorio y en el que participan todas las instituciones ejecutoras.

Por su naturaleza, el presupuesto plurianual es un instrumento que sirve al gobierno como guía a la política presupuestaria de mediano plazo y que opera como marco de referencia del presupuesto anual y del plan anual de inversiones públicas. Asimismo, Martirene continúa exponiendo que el presupuesto multianual es un instrumento de la alta gerencia pública que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta cierto nivel agregado de detalle, de los recursos financieros del estado que se

³⁷ Martirene, Roberto A.. Manual de Presupuesto plurianual. Instituto Latinoamericana y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, noviembre de 2007.

³⁸ *Ibíd.*, Pág. 5.

prevén recaudar en un plazo mayor del año (en general de cuatro a cinco años), y que está sujeto o vinculado a un plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo³⁹.

De acuerdo con la definición anterior, los elementos del presupuesto multianual que identifica Martirene son⁴⁰: Estimaciones plurianuales de ingresos, gastos y financiamiento, distribuidos institucionalmente, así como también, las proyecciones de mediano plazo del producto interno bruto y el marco fiscal del gobierno. Asimismo, el presupuesto multianual contiene las previsiones de las variables físicas, es decir, los productos y resultados estratégicos identificados en el plan para el período de gobierno. En tal sentido, Martinere plantea de manera enunciativa que el contenido o estructura del presupuesto multianual, puede incluir lo siguiente⁴¹:

- Lineamientos generales de política presupuestaria de mediano plazo y su relación con el plan estratégico del Gobierno.
- Supuestos técnicos que generaron las proyecciones del presupuesto plurianual.
- Cuadro de valores para las variables económicas, para cada año del período.
- Marco Fiscal del sector público, que incluya, resultado primario, resultado financiero, variaciones y stock de la deuda pública incluyendo la flotante.
- Cuadro consolidado de la cuenta ahorro, inversión y financiamiento –CAIF- del sector público, para cada año del período.
- Cuadro consolidado de la distribución funcional de los gastos corrientes y de capital para cada año del período.

³⁹ *Ibíd.*, Pág. 9

⁴⁰ *Ibíd.* Dem.

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 34

- Cuadro consolidado de la distribución institucional de los gastos corrientes y de capital para cada año del período.
- Presentación de las principales metas y resultados (tabla de indicadores de resultados) a obtener con el gasto previsto, especificando el año de su cumplimiento.
- Cuadro de metas de provisión de bienes y/o servicios (las más relevantes) compatibles con los resultados estratégicos.
- Cuadros por institución de los gastos para cada año del período, preferentemente abierto por programas y principales proyectos.

Según Martirene, el Presupuesto Multianual tiene varios beneficios de carácter macro, siendo los siguientes⁴²:

- Estimula a las autoridades políticas a conocer, evaluar y eventualmente a corregir, el comportamiento fiscal, superando el enfoque de la coyuntura; esto es porque en el proceso de su elaboración, se obligan a conocer las tendencias de las cuentas públicas, tanto de los ingresos fiscales, el manejo de la deuda y su financiamiento, los grandes proyectos de inversión pública, así como el costo de la administración normal del Estado, identificando y gestionando las brechas de financiamiento.
- Puede ser utilizado como un freno a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal; ya que si se puede establecer como regla de procedimiento de formulación, que los proyectos de inversión, los contratos, convenios o medidas con impacto en

⁴² Ibíd. Págs. 14-16

presupuestos futuros, deben mantenerse dentro del marco fiscal de mediano plazo del Presupuesto Multianual.

- Un Presupuesto Multianual, atenúa la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos; esto porque con un enfoque plurianual, se amplía los márgenes de flexibilidad para la aplicación de los recursos públicos, porque el horizonte temporal para generar productos y alcanzar resultados es mayor al plazo del presupuesto anual, por lo tanto, combinando la liberación de recursos de aquellos programas y proyectos que van finalizando.
- Un presupuesto multianual, incrementa la capacidad de control global y particular del gasto público, porque permite implementar un sistema de metas cuantitativas y cualitativas que ayude a orientar la gestión de los gastos y los ingresos, identificar y evaluar las causas de las desviaciones producidas y por consiguiente, tomar medidas correctivas, pues derivado de la distribución institucional, se puede demostrar las rutas institucionales que permiten cumplir con las metas y hacer un seguimiento del comportamiento presupuestario de los organismos ejecutores.
- El Presupuesto multianual reduce la incertidumbre del sector privado sobre el comportamiento futuro de las cuentas públicas; esto porque los flujos de ingresos, egresos y medios de financiamiento que dan forma al presupuesto del gobierno, tienen un impacto diverso en cada grupo de la sociedad, en función de los métodos de proyección, pues éstos deben ser razonables, consistentes y con calidad, pues a través de dichas proyecciones, el gobierno

muestra a los diferentes sectores, el marco fiscal que procura ejecutar, y con ello, le brinda certeza a las inversiones de los sectores económicos.

Martinere, sostiene también que el presupuesto multianual, tiene beneficios Micro, siendo los siguientes⁴³:

- El Presupuesto Multianual facilita el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos de maduración plurianual, para aquellos programas y proyectos en los que el alcance temporal de un año es insuficientes para su ejecución, por ejemplo contratos de obras públicas con plazos de ejecución superiores al período anual.
- Reduce la incertidumbre institucional respecto las asignaciones de mediano plazo; pues las previsiones del período de mediano plazo, les permite hacer proyecciones de los recursos con que contarán para los años futuros, si el escenario macroeconómico y los supuestos políticos se mantienen válidos.
- El presupuesto multianual permite una mejor adecuación que el presupuesto anual, en su orientación hacia los resultados, porque en general, el cumplimiento de los resultados insume más de un año, y en virtud del mayor alcance temporal del presupuesto multianual, éste permite exponer de una manera más adecuada la relación entre los resultados y la producción terminal de los programas.
- Promueve la práctica del planeamiento estratégico de las instituciones, pues el planeamiento estratégico básicamente es un instrumento de programación del mediano plazo, cuya expresión anual es el plan operativo anual. En una institución, la planificación estratégica conlleva la definición de objetivos y

⁴³ Ibíd, Págs. 17 y 18.

resultados, asimismo, asociar los recursos y las acciones necesarias para alcanzarlos, y evaluar los resultados de dichas decisiones. Si una institución u organismo público no utiliza el planeamiento estratégico, la incorporación del presupuesto multianual puede ser un incentivo para realizarlo, favoreciendo con ello, la capacidad para programar y desarrollar proyecciones.

2.4. Relación entre Políticas, Planes y Presupuestos de Corto Plazo:

Tal como lo plantea Gonzalo Martner, existen cuatro aspectos fundamentales que forman parte de la Programación: a) la definición de una Política; b) la preparación de Planes; c) la formulación de programas de trabajo, y, d) la elaboración de presupuestos; y entre todos los anteriores, existe una relación y dependencia muy estrecha, que prácticamente los hace formar un sistema⁴⁴; por ejemplo, la interacción entre la política y los planes, de tal cuenta que éstos últimos se elaboran con base en los supuestos que fijan la Política General del Gobierno, y a su vez, los Planes elaborados dan lugar a la formulación de políticas sectoriales específicas.

Asimismo, existen relaciones intrínsecas entre la planificación y el presupuesto, puesto que la presupuestación es el elemento operativo de la planificación, ya que está destinado a disciplinar todo el proceso de la programación, es decir, programar y presupuestar son conceptos ligados entre sí, de ahí que, el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción; y conviene acotar que el presupuesto es el acto de cuantificar los costos de los medios para ejecutar una acción planificada. El presupuesto moderno es en consecuencia

⁴⁴ Martner, Gonzalo, Op. Cit. Pág. 29

un conjunto armónico de programas y proyectos que se realizarán en el futuro inmediato, por lo que se le identifica como Presupuesto-Programa⁴⁵.

2.5. Instrumentos de la Programación Presupuestaria:

Según lo establece Gonzalo Martner, “la programación presupuestaria es una técnica auxiliar que proporciona instrumentos para fijar en el corto plazo, las actividades concretas que deberán ejecutarse por parte del gobierno para lograr el cumplimiento de las metas de largo plazo fijadas por la programación global”⁴⁶, de ahí que, los planes gubernamentales de corto plazo (que se desarrollará en un período de año), se formula de acuerdo con la técnica de programación presupuestaria y se expresa en el Presupuesto-Programa de gobierno.

La técnica de la programación presupuestaria tiene las siguientes características:

- a. Es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo.
- b. Cubre principalmente el corto plazo.
- c. Es una técnica especializada que abarca el ámbito de un sector como el ámbito del gobierno.
- d. Utiliza dimensiones reales (físicas) y financieras, y,
- e. Abarca un campo interdisciplinario.

G. Martner aclara también que la programación presupuestaria trabaja en el campo específico de un sector económico: el gobierno; asimismo, la programación presupuestaria utiliza la contabilidad para medir las transacciones fiscales, pero también, utiliza unidades físicas para fijar las metas sectoriales, indica asimismo que la programación presupuestaria se expresa en el presupuesto-programa, que es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el

⁴⁵ Ibíd, Págs. 30 y 31.

⁴⁶ Martner, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 20

futuro inmediato con las metas de corto plazo, definidas para alcanzar los objetivos de largo y mediano plazo⁴⁷.

En el contexto que desarrolla G. Martner, indica que los programas anuales cumplen dos funciones principales: integrar la acción inmediata con el plan de mediano y largo plazo, y, servir de instrumento para coordinar las decisiones generales tomadas en los niveles más altos del gobierno y las decisiones específicas adoptadas en los niveles intermedios y locales de la administración pública. Por consiguiente, los programas anuales también constituyen el instrumento que cada unidad ejecutora administrativa, utiliza para definir sus metas y programas de trabajo con el propósito de guiar su gestión y controlar los resultados obtenidos⁴⁸.

En suma, el programa anual es el instrumento que se utiliza para movilizar la voluntad de los ejecutores públicos y de la población beneficiaria, hacia los objetivos de los planes. La gráfica que se presenta a continuación persigue mostrar la relación entre el Plan, los Programas y el Presupuesto-Programa que se ha venido argumentando.

⁴⁷ Ibíd. Pág. 34

⁴⁸ Ibíd. Pág. 34

Gráfica 12
Relación Plan, Programa y Presupuesto



La gráfica anterior, muestra la relación de los planes nacionales de largo plazo (aproximadamente 20 años), y su consecución a través objetivos alcanzables en el mediano plazo (entre 4 y 5 años) que se definen a través de una planificación estratégica que alcanza los productos específicos en el corto plazo de 1 año que es en el que se desarrolla la formulación, ejecución y evaluación de los presupuestos públicos.

En tal sentido, G. Martner establece que es necesario lograr la interconexión entre el sistema de planificación con el presupuesto, lo cual deriva de admitir que el presupuesto es un plan operativo de corto plazo del gobierno, y no solamente un esquema de cuentas para administrar fondos públicos; de ahí que para G. Martner en los países en los que existen sistemas de planificación gubernamental firmemente

coordinados con el mecanismos presupuestario, aseguran que el presupuesto es el que la da vida al proceso de planificación del gobierno.

En un sentido convencional, Martner indica que el proceso de programación presupuestario puede tener las siguientes etapas⁴⁹:

- a. Definición de los niveles de actividad gubernamental.
- b. Formulación de programas de trabajo en las unidades administrativas
- c. Presentación de los programas a las autoridades superiores
- d. Formulación del programa global de acción del gobierno y de los programas sectoriales
- e. Formulación del presupuesto fiscal financiero.

Un ordenamiento de las etapas como el anterior, tiene por objeto determinar los volúmenes de producto final o de actividad que desarrollará el gobierno, tomando como puntos de referencia los planes de desarrollo económico de largo plazo.

2.6. Etapas del Presupuesto:

Según G. Martner el Presupuesto se gesta a través de un proceso que es tanto político como técnico, en el primero se generan las decisiones gubernamentales con participación de los partidos políticos, el parlamento o congreso, los funcionarios de gobierno y la opinión pública. El proceso de programación técnica, se realiza dentro del organismo ejecutivo a través de las etapas programáticas, siendo éstas las siguientes⁵⁰:

- a. **La Formulación**, que inicia con el diagnóstico de la realidad que abarca el programa, utilizando toda la información estadística correspondiente y con las cuales, se realizan proyecciones de las tendencias que se observan.

⁴⁹ *Ibíd.*, Pág. 41

⁵⁰ *Ibíd.*, Pág. 11

Asimismo, se realiza un ejercicio de pronosis para establecer la situación obtenida si no se alteran las tendencias; realizada la pronosis los programadores se ocupan de fijar metas de acción que permitan alcanzar los propósitos establecidos dentro del programa, con lo cual, se puede identificar y definir los volúmenes de recursos que son necesarios para alcanzar las metas fijadas.

En suma, la formulación incluye el diagnóstico, las proyecciones y fijación de metas, y la asignación de recursos.

b. *Discusión y Aprobación*, se refiere a la aprobación de los diferentes niveles de gobierno, tratando de reguardar los intereses y obtener el respaldo de los sectores comprometidos. La aprobación definitiva se realiza al promulgarse la ley del presupuesto.

c. *Ejecución*, es la etapa en la que los organismos es instituciones llevan a la realidad, las acciones planificadas, para lo cual, será imprescindible que existan organizaciones claramente definidas con una dirección adecuada, asimismo, tales organizaciones deberán estar debidamente estructuradas, con una división racional del trabajo, definidas las líneas de autoridad y asesoría, precisadas las funciones del personal, definidas las funciones de los puestos, sistematizados los métodos y procedimientos e instaladas conveniente las oficinas.

Durante la etapa de la ejecución, un aspecto fundamental y de trascendencia es que la dirección de las instituciones tengan una orientación muy definida y conocer profundamente el sentido y los alcances de los programas, y por tanto, tener la capacidad de tomar las decisiones necesarias en forma

oportuna, asimismo, la dirección de la organización debe tener una conducta unitaria y directiva, es decir, que todos los esfuerzos del equipo humano de trabajo y todos los recursos materiales y equipos, deben ser coordinados con suficiente eficiencia evitando la máximo los desperdicio de de recursos y obteniendo por tanto, el máximo rendimiento.

d. Control y Evaluación, a medida que se van realizando las acciones definidas en los programas correspondientes, es necesario un control periódico de los resultados, a través de información relacionada con el cumplimiento de las metas de los programas de trabajo; para tales efectos, deben producirse estadísticas claras y específicas de los resultados obtenidos, por ejemplo, kilómetros pavimentados, pacientes atendidos en los hospitales, niños que asisten a las escuelas, productos generados en las empresas, etc.

Debe por tanto, establecerse una corriente continua de información estadística desde los niveles operativos de la administración hacia los niveles superiores, con el propósito de permitir que los planificadores y directores puedan contar con información oportuna de lo que está ocurriendo, a fin de que según lo que acontezca pueda tomarse decisiones que rectifiquen y reorienten las actividades y evitar malgastar los recursos.

2.7. El Presupuesto Por Programas:

Martner citando a la CEPAL establece que un programa de desarrollo ha sido definido como una acción de ordenamiento por medio del cual se establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que se dispone y las necesidades de desarrollo económico y su escala de prioridades, y las distintas

formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas⁵¹; por lo que, de conformidad a los principios de programación presupuestaria, un plan de desarrollo económico debe expresarse en el presupuesto anual de manera que refleje las orientaciones y el sentido de los planes de desarrollo de largo y mediano plazo, lo cual, es posible cuando se puede verificar la coordinación del plan sectorial con el programa ministerial anual⁵². Lo anterior se hace necesario pues no sería posible ejecutar y controlar un plan de desarrollo por la vía fiscal, si sus resultados no fueran comparables anualmente con los objetivos y metas fijados en los planes sectoriales.

En consecuencia, la programación presupuestaria traduce las metas de largo plazo en metas inmediatas, y define sus contenidos a través de programas de trabajo, que se elaboran dentro de un marco global de actividades que fija la intensidad y alcance de los mismos programas, los que a su vez, según la escala de prioridades institucionales fijadas, pueden ser ampliados, reducidos, sostenidos o eliminados, en función de los criterios centrales que se establezcan.

De acuerdo con lo que expone Martner, la política que realizará un ministerio de estado, se ejecuta a través de distintos programas, en consecuencia, conviene describir en forma breve las metas a largo y mediano plazo establecidas en los planes sectoriales de desarrollo económico, y luego, explicar los diferentes programas de acción que llevará a efecto dicho ministerio en el año próximo para cumplir la parte de metas que corresponda a dicho período.

En su caso, Carlos Matus y coeditores, indican que el Presupuesto por Programas es aquel que refleja un sistema de producción y un mecanismo de asignación de recursos que tiene una coherencia interna donde la cantidad de producto de cada

⁵¹ Ibíd, Pág. 16

⁵² Ibíd, Pag. 70

centro de gestión productiva requiere insumos físicos y financieros bien precisos, en función de una determinada tecnología de producción, y a la vez, los productos de todos los centros de producción guardan entre sí, relaciones de condicionamiento, a veces predominantemente cuantitativas o cualitativas⁵³.

Matus y sus coeditores, desarrollan una serie de conceptos que estructuran la teoría del Presupuesto por Programas, y que han sido utilizados por el gobierno de Guatemala, en la estructuración del Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN-, que es el sistema que administra la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto público; dentro de dichos conceptos destacan los siguientes:

- **Insumo;** lo constituyen los recursos humanos, materiales, equipos y servicios que se requieren para el logro de un producto, expresados en unidades físicas o en su valoración financiera.
- **Producto;** es el bien o servicio que surge como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos que requiere su producción.
- **Relación Insumo-Producto;** es una relación técnica que expresa la combinación de diversos insumos, en cantidades y calidades adecuadas y precisas, para obtener un determinado producto.
- **Tecnología de Producción;** combinación en cantidad, calidad y naturaleza de los insumos necesarios para lograr la producción.
- **Acción Operacional;** es un micro-proceso de producción que culmina en un producto primario e indivisible.

⁵³ Carlos Matus, Marcos Makon y Víctor Arrieche. Bases Teóricas del Presupuesto por Programas. Seminario Taller sobre elaboración de redes de categorías programáticas 1999 de entidades descentralizadas y empresas públicas. Guatemala, marzo 1998.

- **Acción Presupuestaria;** es la agregación o combinación de acciones operacionales cuyos recursos y productos son perfectamente definibles y excluyentes con respecto a otras relaciones de insumo producto.
- **Centro de Gestión Productiva;** centro de planificación y asignación formal de recursos, en función de una producción previsible.
- **Relación de Condicionamiento;** relación técnica por la cual determinados productos condicionan y a la vez son condicionados por la producción y características de otros
- **Centros de Gestión Productiva Agregados;** son aquellos que se agrupan según el nivel de programación, y pueden ser: instituciones, sectores y regiones.
 - **Institución;** es la máxima organización formalizada de centros de gestión productiva que tiene responsabilidad unitaria, en todo el proceso presupuestario, ante quien jurídicamente aprueba su presupuesto.
 - **Sector;** a los efectos presupuestarios, es una agrupación de centros de gestión productiva, a acuerdo a la afinidad del tipo de producción realizada, tales como educación, salud, investigación, turismo, etc.
 - **Región;** a los efectos presupuestarios es una agrupación de centros de gestión productiva, en función del ámbito de actuación (sea localización geográfica de la producción, su destino o una combinación de ambos).
 - **Ámbito Presupuestario;** es la agrupación de centros de gestión productiva a nivel institucional, sectorial o regional.

- **Producto Terminal;** son los bienes o servicios que justifican su existencia y constituyen nudos terminales de la red de producción dentro del ámbito institucional; de ahí que dentro de la red de producción institucional dicho producto no sufre ningún otro proceso de transformación.
- **Productos Intermedios;** todos aquellos cuya producción es exigida por los productos terminales, y en consecuencia, constituyen nudos intermedios de la red de producción que realiza una institución.

2.7.1. Categorías Programáticas:

Del concepto de Presupuesto por Programas, Matus y coeditores desprenden también, el concepto de **Categoría Programática**, indicando que éstas son aquellas *acciones presupuestarias que al ser unidades de asignación de recursos en función de productos, se formalizan en el presupuesto*. Siguen indicando que la función de las categorías programáticas es jerarquizar y delimitar el ámbito de las acciones presupuestarias, para que se expresen las tecnologías de producción y sus correspondientes centros de gestión productiva, y también, el grado de flexibilidad y responsabilidad en la asignación de recursos⁵⁴.

Siguen indicando los coeditores que, la **Red de Acciones Presupuestarias**, expresan la forma en que están condicionados los productos de las diversas acciones presupuestarias de una institución o sector.

Programa: Según G. Martner, se denomina **programa** al *instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables (en función de productos finales)*, que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos

⁵⁴ Matus, Makón y Arrieche. Óp. Cit.

humanos, materiales y financieros que se le asignan, con un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel del gobierno⁵⁵. Para Matus y coeditores, la categoría **programa** es aquella cuya producción es terminal de la red de acciones presupuestarias de una institución o sector⁵⁶, esto quiere decir que los bienes o servicios que se generan en una institución, no pueden sufrir ningún otro proceso de transformación dentro de la misma, y condicionan directamente a una o más políticas.

Sub-Programa: Para G. Martner Subprograma es “la división de ciertos programas complejos destinados a facilitar la ejecución en un campo específico, en virtud del cual se fijan metas parciales y cuantificables que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan unidades de operación determinadas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un determinado costo global y unitario”⁵⁷.

Para Matus y coeditores, subprograma es “aquella categoría programática cuyas relaciones de condicionamiento son exclusivas de un programa, por lo tanto sus características son las siguientes⁵⁸:

- La producción terminal de cada subprograma, requiere de una mayor nivel de especificación, por lo tanto, es parcial al nivel del programa.
- La producción originada por todos los subprogramas, es sumable en unidades físicas, a la producción originada por el programa del cual forma parte.

⁵⁵ Martner, Gonzalo. Óp. Cit., Pág. 72

⁵⁶ Matus, Makon y Arrieche. Óp. Cit. Pag. 42

⁵⁷ Martner, Gonzalo. Óp. Cit. Pag. 72

⁵⁸ Matus, Makon y Arrieche. Óp. Cit. Págs. 44 y 45

- Los insumos de todos los subprogramas son sumables en términos financieros, y cada tipo de insumos físicos de todos los subprogramas, son sumables en términos físicos.
- Un requisito para que exista un subprograma es que el centro de gestión productiva, sea divisible en centros menores de gestión productiva, cada uno de los cuales debe dar origen a una producción terminal que es parcial en relación al subprograma.

Asimismo indican que la apertura de un subprograma en un presupuesto, surge por la necesidad de precisar la tecnología empleada en la producción terminal que conforma el programa, por lo tanto, un subprograma es una acción presupuestaria cuya producción es terminal y parcial con respecto al programa.

Actividad: Para Martner, es la división más reducida de cada una de las acciones desarrolladas para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos, y que queda a cargo de una unidad administrativa de nivel intermedio o bajo, como por ejemplo una sección⁵⁹. La ejecución de una actividad, presupone el cumplimiento de ciertas “tareas”, que consisten en operaciones específicas, que forman parte de un proceso destinado a producir un resultado determinado.

⁵⁹ Martner, Gonzalo. Óp. Cit. Pág. 73

Para Matus y coeditores, la actividad es la acción presupuestaria de mínimo nivel (e indivisible a los propósitos de la asignación formal de recursos (físicos y financieros)⁶⁰. Se subdividen de la siguiente forma:

- **Actividad Específica**; cuya producción es condición exclusiva de una producción terminal y forma parte integral del programa.
- **Actividad Central**; cuya producción condiciona a la producción terminal e intermedia directa de una institución, sector o región, y no es parte integrante de ningún programa o subprograma.
- **Actividad Común**; tiene las características de una actividad central, pero condiciona a dos o más programas, pero no a todos los programas de una institución o sector.

Proyecto: Para Matus y coeditores, como categoría programática, proyecto expresa la creación, ampliación o mejora de un medio de producción durable, y sus características son⁶¹:

- Su producto se considera como formación bruta de capital de sector público.
- La necesidad que plantea su existencia, sólo se materializa cuando finaliza su construcción, reparación o mejora respectiva.
- Está conformado por un conjunto de actividades (dirección, planificación, estudios, inspección, fiscalización, etc.) y obras complementarias que conforman la unidad productiva.

⁶⁰ Matus, Makon y Arrieche. Óp.Cit. Pág. 6

⁶¹ Ibíd. Pág. 50

2.7.2. Las Clasificaciones Presupuestarias:

Gonzalo Martner, establece que derivado de la gran cantidad de operaciones de ingresos y gastos que ejecuta el sector público para desarrollar sus actividades, surge la necesidad de darle forma a la multitud de datos estadísticos que refleja su sentido y su alcance, por tanto, existen un conjunto de clasificaciones de las transacciones del gobierno⁶². Lo anterior, quiere decir que es posible establecer y definir distintas cuentas gubernamentales en las que pueden clasificarse los ingresos y los gastos, de acuerdo a diferentes criterios, los cuales, pueden organizarse en razón de las siguientes cuentas:

- a. Presupuesto administrativo o convencional del gobierno.
- b. Gobierno general dentro del esquema de las cuentas nacionales de ingreso y gasto.
- c. Sector gobierno, por esquema de fuentes y usos de fondos.
- d. Sector gobierno, dentro del esquema de riqueza nacional.

Según Martner, la importancia de clasificadores presupuestarios, es que permiten coordinar los planes de desarrollo con los presupuestos gubernamentales, pues permite realizar un proceso paralelo entre la planificación y el presupuesto, de ahí que, para coordinar los planes de largo, mediano y corto plazo, con el presupuesto gubernamental y con la administración pública, se hace necesario definiciones convencionales por sectores, por ejemplo, seguridad, educación, salud, transporte, cultura etc.

⁶² Martner, Gonzalo. Óp. Cit. Pág. 83

Así también, pueden definirse clasificaciones según su utilización de análisis global para fines de política gubernativa, como también, las de programación y las operativas, como sigue en el siguiente esquema:

1. *Clasificaciones para análisis y política globales:*
 - I. Económica
 - II. Funcional
 - III. Institucional
2. *Clasificaciones para Programación:*
 - I. Institucional
 - II. Sectorial
 - III. Por Programas
3. *Clasificaciones Operativas:*
 - I. Administrativa
 - II. Por Programas y Actividades
 - III. Por Objeto del Gasto.

Es importante hacer notar que por acuerdos convencionales, los clasificadores de uso general son los establecidos en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, del Fondo Monetario Internacional, de ahí que, los clasificadores presupuestarios se constituyen en instrumentos normativos mediante los cuales, se integran sistemas de información compatibles con las estadísticas de finanzas públicas útiles tanto al gobierno como a Organismos Internacionales que rigen los estándares de las variables macroeconómicas, para el análisis de los sistemas de cuentas nacionales. Los principales usos de los clasificadores presupuestarios son los siguientes:

- Permiten conocer el comportamiento y elaborar proyecciones de las variables macroeconómicas de un país.
- Permiten la valoración de los resultados económicos y financieros de las transacciones del sector público.
- Facilitan la determinación del volumen de operaciones tanto reales como financieras.
- Facilitan el análisis económico y social de las actividades del sector gobierno.

En términos generales, y con base en lo que establece el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala⁶³, los clasificadores presupuestarios de mayor uso son los siguientes:

- a. **Clasificador Institucional**; que ordena las transacciones de acuerdo a la estructura organizacional y cuya principal utilidad es que permite conocer los distintos niveles institucionales responsables de las decisiones.
- b. **Clasificador de Finalidad y Función**; que muestra los gastos según la naturaleza de los bienes y servicios que prestan; permite analizar la tendencia del gasto público según las funciones generales del gobierno, independientemente de la forma en que se organice para lograr dichos objetivos.
- c. **Clasificador por Tipo de Gasto**; en este clasificador se agrupan los gastos de las diferentes categorías programáticas, según el destino del gasto de acuerdo con los bienes y servicios a producir o prestar. Sus principales clasificaciones son: gastos de funcionamiento, de inversión y de deuda pública.
- d. **Clasificador por Fuente de Financiamiento**; que muestra los gastos según el origen de los ingresos que lo financian, lo cual, permite analizar y conocer la orientación específica de cada fuente de financiamiento; asimismo, permite conocer al ente financiador del presupuesto (ya sea interno o externo).
- e. **Clasificador de Recursos por Rubros**; que agrupa y ordena los ingresos públicos según su naturaleza y origen, por ejemplo, impuestos, tasas, derechos, venta de activos, etc.
- f. **Clasificador por Objeto del Gasto**; que es una ordenación sistemática y homogénea con base en la naturaleza intrínseca de los insumos que se utilizan para generar bienes y servicios que se entregan a la

⁶³ Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. Manual de Clasificaciones presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.

- población, por ejemplo, pago por servicios personales, gasto en materiales y suministros, adquisición de propiedad, planta y equipo, etc.
- g. **Clasificador de Ubicación Geográfica**; ordena y agrupa las transacciones en las distintas regiones del país, tomando como base la división política de la República, y se utiliza para identificar hacia dónde se destinan los bienes y servicios que se producen, así como el origen de los insumos y/o recursos reales que se utilizan, permitiendo además, ubicar geográficamente a la unidad responsable de la ejecución de los programas, proyectos, actividades u obras que integran el presupuesto.
 - h. **Clasificación Económica del Gasto**; que ordena los gastos según su naturaleza económica de las transacciones y cuya subdivisión se define como gastos corrientes (destinados a la producción de bienes y servicios del sector público), gastos de capital (destinados a la adquisición o producción de bienes que incrementan el activo del estado), y las aplicaciones financieras (que surgen como resultado del incremento de los activos financieros y la disminución de pasivos públicos).

3. Vinculación Plan-Presupuesto, el modelo de Guatemala:

El gobierno de la República de Guatemala como parte de la reforma y modernización de la administración financiera del sector público, a través de la automatización y sistematización del proceso presupuestario, contable y financiero, ha desarrollado un modelo teórico metodológico para integrar la planificación de largo, mediano y corto plazo con el presupuesto programático.

3.1. Modelo de Planificación de Guatemala:

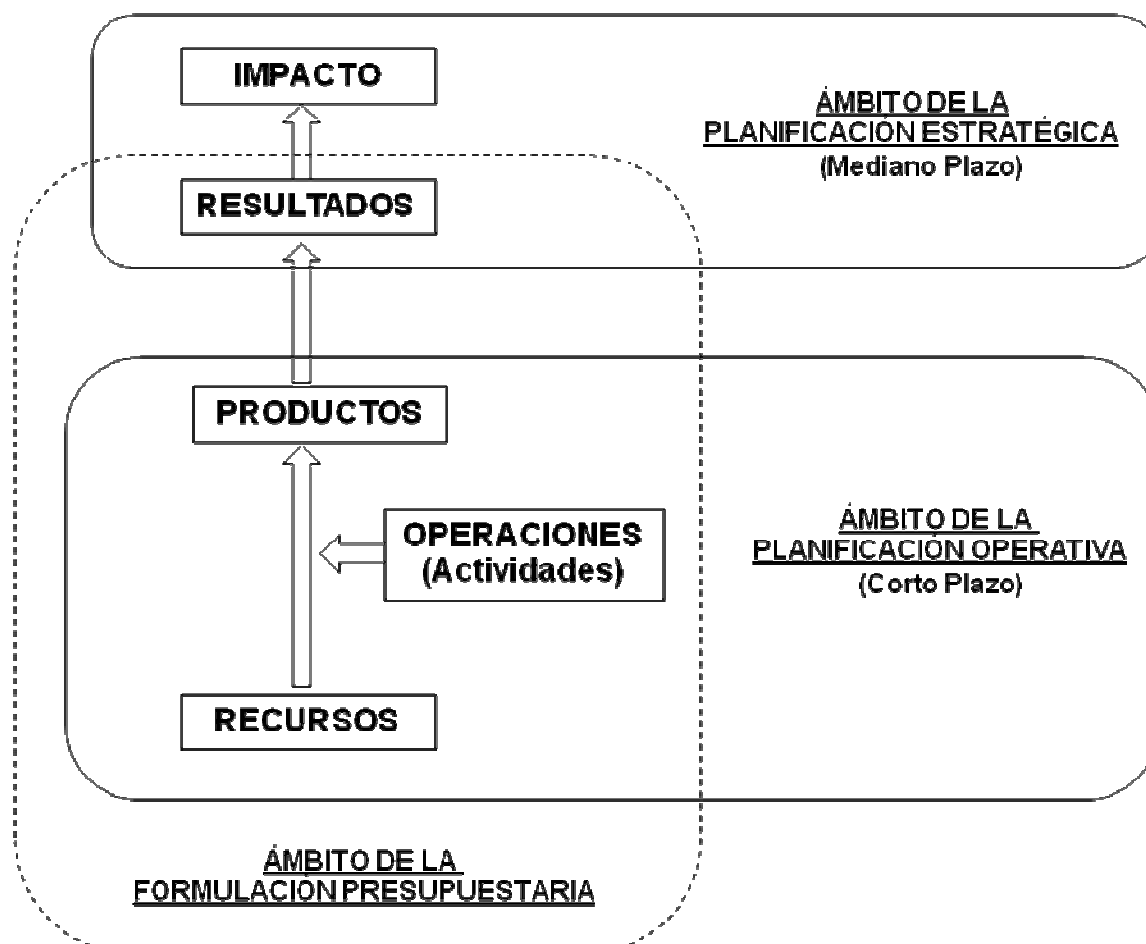
A través de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República –SEGEPLAN-, coexisten cuatro tipos de planificación que se integran en el proceso a saber:

- a. El modelo de Nación a través del método de planificación tradicional que permite definir la imagen-objetivo nacional y a partir de ella, gestionar la administración de los grandes objetivos nacionales;
- b. En el siguiente nivel se utiliza la planificación sectorial, asociada al modelo territorial, es decir el modelo de los metaespacios y mesoespacios;
- c. En el tercer nivel, se utiliza la planificación estratégica para el mediano plazo;
- d. Y para el último nivel y operativo, se utiliza la planificación operativa anual.

Lo anterior, permite deducir que en Guatemala se ha utilizado la combinación de metodologías y herramientas de planificación que se mencionaron en el primer apartado de este capítulo.

Un aspecto muy importante a resaltar del modelo de Guatemala, es el enfoque de vinculación entre la planificación estratégica, la planificación operativa y la formulación presupuestaria, según se muestra en la gráfica siguiente:

Gráfica 13
 Vinculación del Plan y El Presupuesto en Guatemala
 Modelo de SEGEPLAN



Con base en la gráfica anterior, se puede afirmar que el modelo de Guatemala, integra adecuadamente elementos sustantivos de los modelos de planificación enunciados anteriormente, tal el caso de:

- Al integrar los tres ámbitos del modelo (planificación estratégica, planificación operativa y formulación presupuestaria) organiza coherentemente la lógica vertical de la matriz de marco lógico, pues partiendo de su nivel inferior, vincula los recursos y actividades, con los productos, los resultados y el

impacto, con un orden coherente al de actividad, producto, objetivo estratégico (resultado) y objetivo superior (impacto) de la MML.

- En el ámbito de la formulación presupuestaria, la vinculación directa entre recursos, productos y resultados, tal como propone el modelo de gestión pública por Resultados –GPR-.
- En el contexto del modelo de los Metaespacios y Mesoespacios, permite identificar que como resultado de los procesos (operaciones), a través de la consecución de los Productos, se logra alcanzar los objetivos estratégicos (resultados) los cuales contribuyen a los objetivos del desarrollo (impactos) definidos en las directrices del Plan Global de Desarrollo.

3.2. El Modelo de Presupuesto en Guatemala:

En cuanto a la estructura del presupuesto, Guatemala ha adoptado los acuerdos convencionales que integran una estructura presupuestaria programática combinados con varios clasificadores en arreglo a los estándares del FMI, de tal forma que, el código presupuestario incluye definiciones, económicas, presupuestarias, institucionales, y programáticas que se combinan de la siguiente manera:

Gráfica 14
Estructura del Código Presupuestario en Guatemala
Clasificadores del Ministerio de Finanzas Públicas



Los clasificadores incluidos en la gráfica anterior, son los principales de la estructura presupuestaria que para efectos de la investigación interesa resaltar, sin embargo, hay otros clasificadores que complementan la estructura, tales como el ejercicio fiscal, el organismo financiador y unidad ejecutora entre otros.

A través de los códigos de la estructura programática, se puede relacionar la información presupuestaria con la información física de los planes del gobierno, como se explica a continuación:

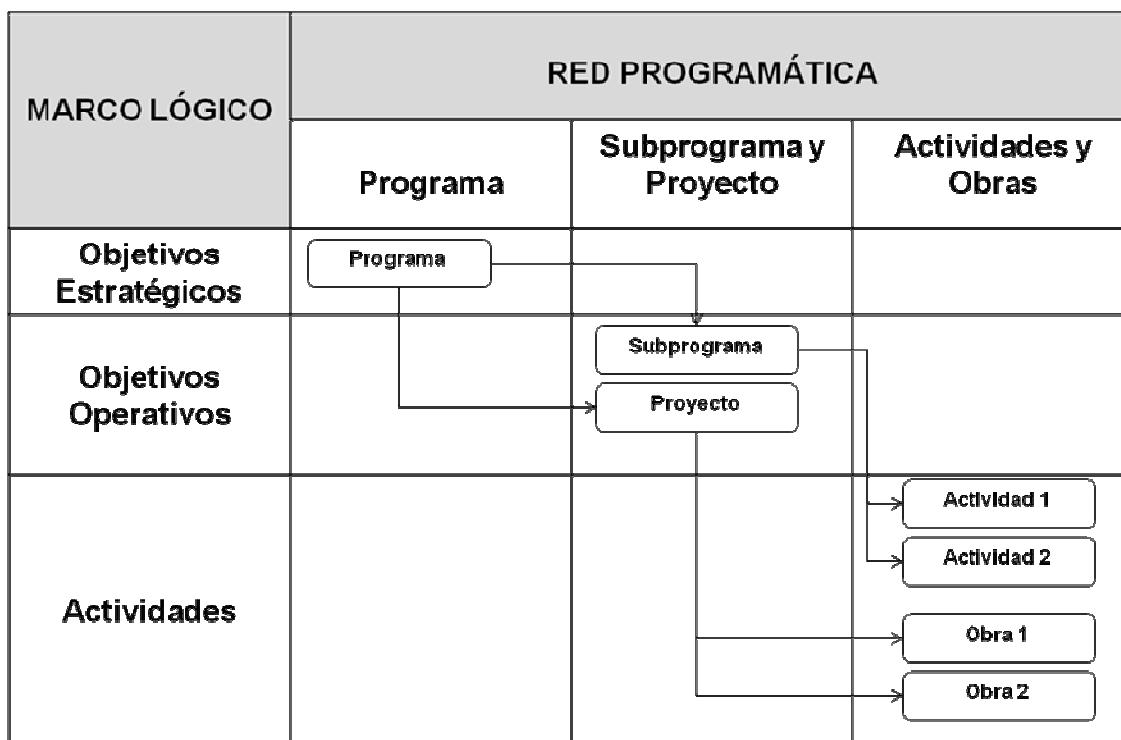
- El Clasificador institucional, permite identificar la ubicación organizacional de los funcionarios responsables de la ejecución presupuestaria, para el presente caso, el Ministerio de Gobernación.
- A través de la estructura programática, se identifican los niveles de producción de metas de la Policía Nacional Civil (actividad) y la contribución de Resultados a la Política de Seguridad Ciudadana (programa).
- A través del clasificador de finalidad y función, se confirma el gasto en la función de servicios de seguridad interna que presta el gobierno.

- A través de los otros clasificadores presupuestarios, se puede identificar los bienes y servicios adquiridos para la gestión institucional (renglón de gasto), la ubicación geográfica donde se aplicaron, y la fuente de financiamiento que facilitó los recursos para realizar los gastos ejecutados.

3.3. Articulación entre la Planificación y el Presupuesto:

Para confirmar que la estructura de los instrumentos de planificación y los de la formulación presupuestaria encuentran puntos de coincidencia que permiten su integración en las diferentes etapas de gestión (formulación, ejecución, monitoreo y evaluación), se presenta a continuación la siguiente gráfica:

Gráfica 15
Niveles de Integración del Plan y Presupuesto
Modelo de Guatemala (SEGEPLAN y Ministerio de Finanzas Públicas)



Vale decir que, el objetivo superior del marco lógico no se inserta en el modelo de la gráfica anterior, en virtud de que el mismo, sólo puede alcanzar en el largo plazo (20

años), entretanto que los programas presupuestarios como expresión de los objetivos estratégicos, si pueden alcanzar resultados en el mediano plazo (período de Gobierno).

Con base en lo anteriormente indicado, la gráfica de vinculación del modelo de planificación y presupuesto anterior, es el corolario de lo que se ha venido enunciando en todo el marco teórico, y es el argumento alrededor del cual se realizarán las combinaciones de datos para analizar el problema de investigación, es decir, analizar el comportamiento de las asignaciones presupuestarias y las asignaciones de metas y resultados físicos (autorizadas inicialmente, vigentes y ejecutadas, al final del período), en sus diferentes niveles del marco lógico y de la estructura presupuestaria programática.

CAPÍTULO II.

Contexto Institucional de la vinculación Plan - Presupuesto

En Guatemala, el presupuesto por programas con base en los planes de desarrollo y planes estratégicos, se implementó durante la década de los años 1970, y más recientemente, con base en la Constitución Política promulgada en 1986 la Ley Orgánica del Presupuesto promulgada en 1998, adquirió un nuevo enfoque con los siguientes elementos centrales:

- **Presupuesto Programático**; establecido en el artículo 237 de la Constitución Política, que orienta a la obtención de resultados físicos por las asignaciones presupuestarias autorizadas.
- **Vinculación Plan-Presupuesto**, lo cual quedó establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, a través de su artículo 8, que indica que los presupuestos son expresión de los planes del estado en el marco de la estrategia de desarrollo, para lo cual, se formularán presupuestos multianuales.

1. Marco Legal del Contexto Institucional:

El Estado de Guatemala a través de varios preceptos legales y estructuras institucionales, establece los fundamentos de la política de seguridad ciudadana, que deberá operacionalizarse por medio de las funciones institucionales en dicha materia. La principal legislación que viabiliza la formulación, ejecución y evaluación de la política de seguridad ciudadana se presenta a continuación:

La Constitución Política de la República de Guatemala A través de sus artículos 1 y 2 establece como fin supremo del estado, la protección de la persona y la familia, para lo cual, garantiza a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la

paz y el desarrollo integral de la persona. En ese mismo sentido, su artículo 3 establece que el estado garantiza y protege la vida y la persona humana desde su concepción, así como la integridad y seguridad de la persona.

Para el cumplimiento de dicho mandato y de acuerdo a la estructura republicana del Estado, la Constitución a través de sus artículos 182 y 183 designa en el Presidente de la República, la autoridad legal para ejercer las funciones que corresponda, y que además, garanticen el cumplimiento del principal propósito del Estado: Garantizar la vida, la seguridad y la paz, a continuación, se presentan los artículos constitucionales correspondientes.

Derivado de la organización jerárquica del Gobierno, se promulga la Ley del Organismo Ejecutivo, cuyo propósito y ámbito son desarrollar los preceptos constitucionales sobre la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo; en tal sentido, a través de los artículos 2 y 16 de dicha Ley, se establece que la formulación y ejecución de políticas de gobierno, son competencias del organismo ejecutivo, asimismo, establece que el Consejo de Ministros y los Gabinetes específicos.

La Ley del Ejecutivo establece también en sus artículos 19 y 23, que los Ministerios de Estado son los encargada del despacho de los negocios del organismo ejecutivo y por tal razón, dichos Ministerios son los entes rectores de las políticas públicas correspondientes a sus funciones sustantivas, rectoría por medio de la cual, coordinan y facilitan las acciones del sectores o sectores bajo su responsabilidad, en razón de lo cual, deben coordinar esfuerzos y propiciar comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y sectores correspondientes.

Particularmente la Ley del Ejecutivo en su artículo 36 establece que al Ministerio de Gobernación le corresponde la formulación de políticas y el cumplimiento del régimen jurídico relacionado con el mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y los bienes, por lo que, entre sus funciones principales, se encuentran la elaboración y aplicación de planes de seguridad pública y encargarse del mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas y sus bienes. Asimismo, conducir los cuerpos de seguridad pública del gobierno y elaborar y aplicar políticas de inteligencia civil, y recabar y analizar información que permita combatir el crimen organizado y la delincuencia común.

Por lo anterior, la ley específica de la Policía Nacional Civil (Decreto 11-97) establece en sus artículos 1 y 2 que la seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del estado, y para dicho fin se crea la PNC como una institución profesional armada; asimismo, según el artículo 3 de la ley, el mando supremo de la PNC está integrado por el Presidente de la República, el Ministro de Gobernación y el Director General de la PNC.

En su artículo 9, la referida ley establece que la PNC es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas y sus bienes y el libre ejercicio de sus derechos y libertades, asimismo, prevenir, investigar y combatir el delito, preservando el orden y la seguridad pública. Para el cumplimiento de su misión, el artículo 10 de la ley establece entre otras funciones las siguientes:

- Auxiliar y proteger a las personas y velar por la conservación y custodia de los bienes.
- Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad pública.
- Prevenir la comisión de hechos delictivos.

- Aprender a las personas por orden judicial, o en los casos de flagrante delito.
- Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para la seguridad pública; estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención y combate de la delincuencia.
- Colaborar con los servicios de protección civil.
- Prevenir, investigar y perseguir los delitos tipificados en las leyes vigentes del país
- Promover la corresponsabilidad y participación de la población en la lucha contra la delincuencia.

Para el cumplimiento de las funciones anteriores, la ley establece en su artículo 6, que a la PNC se le asignaran recursos dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, así como algunos ingresos propios resultado de su gestión institucional, entre ellos, servicios prestados por análisis e informes técnicos científicos, obtención, reposición y renovación de licencias para conducir vehículos motorizados, extensión de certificaciones, etc.

Toda la legislación anteriormente comentada, permite identificar la relación e integración jerárquica entre la Constitución Política, la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley de la Policía, en relación con sus principales elementos directamente relacionados con la política de seguridad pública, relación que se presenta en forma gráfica en la tabla siguiente:

Cuadro 3
Política de Seguridad Pública
Niveles de Mandato Institucional
Según el Marco Legal correspondiente

Descripción	Constitución Política de la República	Ley del Organismo Ejecutivo	Ley de la Policía Nacional Civil
NIVELES DE MISIÓN DEL ESTADO.	Proteger a la persona, la vida, la seguridad y el desarrollo integral	Formulación y ejecución de políticas para mantenimiento de la paz, el orden público, la seguridad de las personas y garantizar los derechos individuales.	Proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito, preservando el orden y la seguridad pública
LÍNEA DE MANDO.	Presidente de la República.	Ministro de Gobernación	Director General de la PNC
FUNCIÓN BÁSICA DE MANDO.	Ejercer el mando de toda fuerza pública.	Conducir los cuerpos de seguridad pública del Gobierno.	Administración exclusiva de sus recursos humanos y materiales.
RECURSOS PRESUPUESTARIOS	NO ASIGNADOS.	NO ASIGNADOS.	Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Recursos Propios.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Legislación atinente.

El cuadro anterior, muestra que conforme se avanza de la norma constitucional a las normas ordinarias, se va especificando y operacionalizando cada vez más, la Misión de la Seguridad Pública, de manera que se puede entender más claramente los resultados y productos esperados en dicha materia; asimismo, se van especificando

los asuntos de la línea de mando y las funciones básica en los diferentes niveles institucionales.

La normativa superior que se describió en la tabla anterior, es la que se constituye en las orientaciones generales para un plan de largo plazo, que genera los lineamientos estratégicos para planes de mediano plazo que son aplicables a los diferentes gobiernos electos, por lo cual, en el apartado siguiente se muestra la aplicación estratégica que el gobierno del período objeto de investigación, es decir, el Gobierno del partido Gran Alianza Nacional –GANA- que gobernó durante los años 2004 al 2007.

2. Marco Estratégico de la función de Seguridad Pública:

Después de conocer el marco legal y normativo funcional de la PNC, y en virtud de que no fue posible tener acceso al Plan Estratégico de la Policía, conviene armar lo que puede considerarse el Marco Lógico Estratégico de la institución, basado en la legislación ya citada y el Plan de Gobierno que el Partido Gran Alianza Nacional –GANA- oficializó a través de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República.

La GANA como partido de gobierno, estableció que las amenazas a la seguridad ciudadana, se encontraban en tres grandes áreas, a saber⁶⁴:

- Delincuencia común;
- Crimen Organizado (narcotráfico, terrorismo, contrabando, lavado de dinero, tráfico humano, ect.)
- Mafias infiltradas dentro de las estructuras del Estado.

⁶⁴ Lineamientos Generales de Gobierno, Período 2004-2008. Oscar Berger, Presidente; Eduardo Stein, Vicepresidente. Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República –SEGEPLAN-.

Las tres amenazas indicadas, se constituyen en las causas fundamentales de la problemática de la seguridad ciudadana, según el enfoque del gobierno; por lo que se plantea los siguientes elementos estratégicos:

- **Visión;** Garantizar a la ciudadanía el orden público y la preservación de la vida y la seguridad de las personas así como de los bienes es obligación fundamental y primordial del Estado porque es esencial para el desarrollo de la vida económica, social y política.
- **Matriz de Marco Lógico;** se estructuran aquí y se resumen los Objetivos en sus diferentes niveles estratégicos y los indicadores de verificación correspondientes, según se muestra a continuación.

Cuadro 4
Ministerio de Gobernación
Matriz de Marco Lógico, Política de Seguridad Pública
Según Plan de Gobierno 200-2007

Resumen de Objetivos	Indicadores de Verificación
<p>Objetivo General –Directriz Estratégica- Garantizar a la ciudadanía el orden público y la preservación de la vida y la seguridad de las personas así como de los bienes es obligación fundamental y primordial del Estado porque es esencial para el desarrollo de la vida económica, social y política.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos conviven en un entorno de verdadera tranquilidad y respeto a su integridad, y la de los bienes públicos y privados.
<p>Propósito -Objetivos Estratégicos-</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer y modernizar los sistemas de seguridad ciudadana, • Garantizar la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley. • Trabajo coordinado entre todas las entidades responsables de la Seguridad Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del desempeño de todo el personal • Investigación del historial de cada elemento a efecto de aplicar drásticamente las sanciones, o efectuando los respectivos reconocimientos. • Cooperación y comunicación permanente, fluida, ágil y sistémica entre el Ministerio de la Defensa, el Ministerio de Gobernación, la Secretaría de Análisis Estratégico, y demás entidades estatales de Seguridad Nacional.
<p>Productos Institucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes ; • Garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades; • Prevenir, investigar y combatir el delito, preservando el orden y la seguridad pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Operativos, capturas, aprehensiones e incautaciones. • Delitos y crímenes, comprobados científica y objetivamente. • Campañas informativas, educativas y promocionales, masivas.
<p>Acciones Estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de Policía Nacional Civil • Análisis e Investigación Antinarcóticos • Investigación Criminal • Prevención del Delito • Formación de Agentes de Policía Nacional Civil • Profesionalización de los Agentes de Policía • Fortalecimiento de la investigación científica • Equipamiento de los cuerpos policiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución física y financiera del presupuesto vigente para cada una de las categorías programáticas del presupuesto.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Plan de Gobierno de la GANA y el Reglamento de Organización de la PNC.

Otro elemento de la planificación estratégica que conviene mostrar es el presupuesto multianual, el cual, debiera ser un presupuesto detallado a nivel de las estructuras programáticas básicas del programa presupuestario específico de la PNC, para el período 2004 a 2007, sin embargo, el nivel de desagregación institucional que se define en el país, se queda a nivel del Clasificador Institucional, de ahí que la información correspondiente, es la siguiente:

Cuadro 5
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN
PRESUPUESTO MULTIANUAL
PERÍODO DEL AÑO 2004 AL 2007

Descripción	2004	2005	2006	2007
Ministerio de Gobernación	1,704,000,000	1,962,400,000	2,167,800,000	2,224,500,000

Fuente: Presupuestos Multianuales 2004-2006 y 2007-2009. Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

Con base en la información del cuadro anterior, se esperaría que el presupuesto anual del Ministerio, pueda tener certeza de que la orientación en el monto de los techos consolidados asignados al período correspondiente, se concreten anualmente, siempre que las otras variables institucionales (marco estratégico de resultados y productos) se mantengan constantes.

En función de lo anterior, y retomando la conceptualización relacionada con el Presupuesto por Programas, que fundamenta la Gestión Pública por Resultados, conviene estructurar y relacionar los diferentes elementos hasta aquí indicados, para conocer la estructura programática a través de la cual, se desarrollará toda la gestión institucional, por medio de la específica Tecnología de Producción para cada Actividad Presupuestaria. Se presenta a continuación la Red Programática de la PNC, para el período objeto de la investigación.

Cuadro 6
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN
POLICÍA NACIONAL CIVIL
ESTRUCTURAS PROGRAMÁTICAS DEL PRESUPUESTO INICIAL APROBADO
PERÍODO ANUAL DEL 2004 AL 2007

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA				2004	2005	2006	2007			
PROG.	SPROG	PROY.	A/O	DESCRIPCIÓN	A/O	DESCRIPCIÓN	A/O	DESCRIPCIÓN	ACT.	DESCRIPCIÓN
11	00	000		Servicios de Seguridad Sin SubPrograma Sin Proyecto						
			001	Dirección y Coordinación	001	Dirección y Coordinación	001	Dirección, Coordinación y Servicios Administrativos y Financieros	001	Servicios de Policía Nacional Civil
			002	Servicios Administrativos	002	Servicios Administrativos	002	Servicios de Análisis e Investigación Antinarcótica	002	Servicios de Análisis e Investigación Antinarcótica
			003	Policía Nacional	003	Servicios de Análisis e Investigación Antinarcótica	003	Formación de Recursos Humanos	003	Formación de Agentes de PNC
			004	Guardia de Hacienda	004	Policía Nacional	004	Sistema de Salud Policial	004	Servicios de Salud Policial
					005	Guardia de Hacienda	005	Otros Servicios de Apoyo	005	Otros Servicios de Apoyo
								Servicios Administrativos	006	Dirección y Coordinación
								Policía Nacional	007	Prevención del Delito
								Guardia de Hacienda	008	Investigación Criminal

Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación", presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas al Congreso de la República.

La información del cuadro anterior, permite visualizar a un nivel más específico la estructura dentro de la cual se desglosa la asignación presupuestaria total anual de la PNC, de lo cual, se observa que durante un mismo período de gobierno, existen muchos cambios en la distribución estructural del presupuesto, lo que eventualmente podría redundar en una falta de sostenibilidad de las acciones estratégicas en materia de seguridad pública, en virtud de la inconsistente asignación de los recursos en función de la estructura programática implementada para cada año.

3. Reglamento de Organización de la PNC (Acuerdo Gubernativo 662-2005):

En cuanto a la organización de la PNC, ésta se encuentra normada en el Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil, aprobado mediante Acuerdo Gubernativo No. 662-2005 de fecha 9 de diciembre del 2005.

De dicho cuerpo normativo, es relevante acotar que la PNC fue creada mediante Decreto 11-97 del Congreso de la República, en el año 1997, y desde esa fecha dicha institución se organizó e inició el ejercicio de las funciones correspondientes sin contar con todo el andamiaje, sin embargo, es notorio el transcurso de un atraso de aproximadamente ocho años para completar el marco normativo de funcionalidad y operación de dicha institución, lo que indudablemente, pudo determinar limitaciones, distorsiones e inclusive ilegalidades, en la administración y funcionamiento de la institución.

Según este Reglamento, la alta jerarquía de la institución está organizada de la siguiente manera:

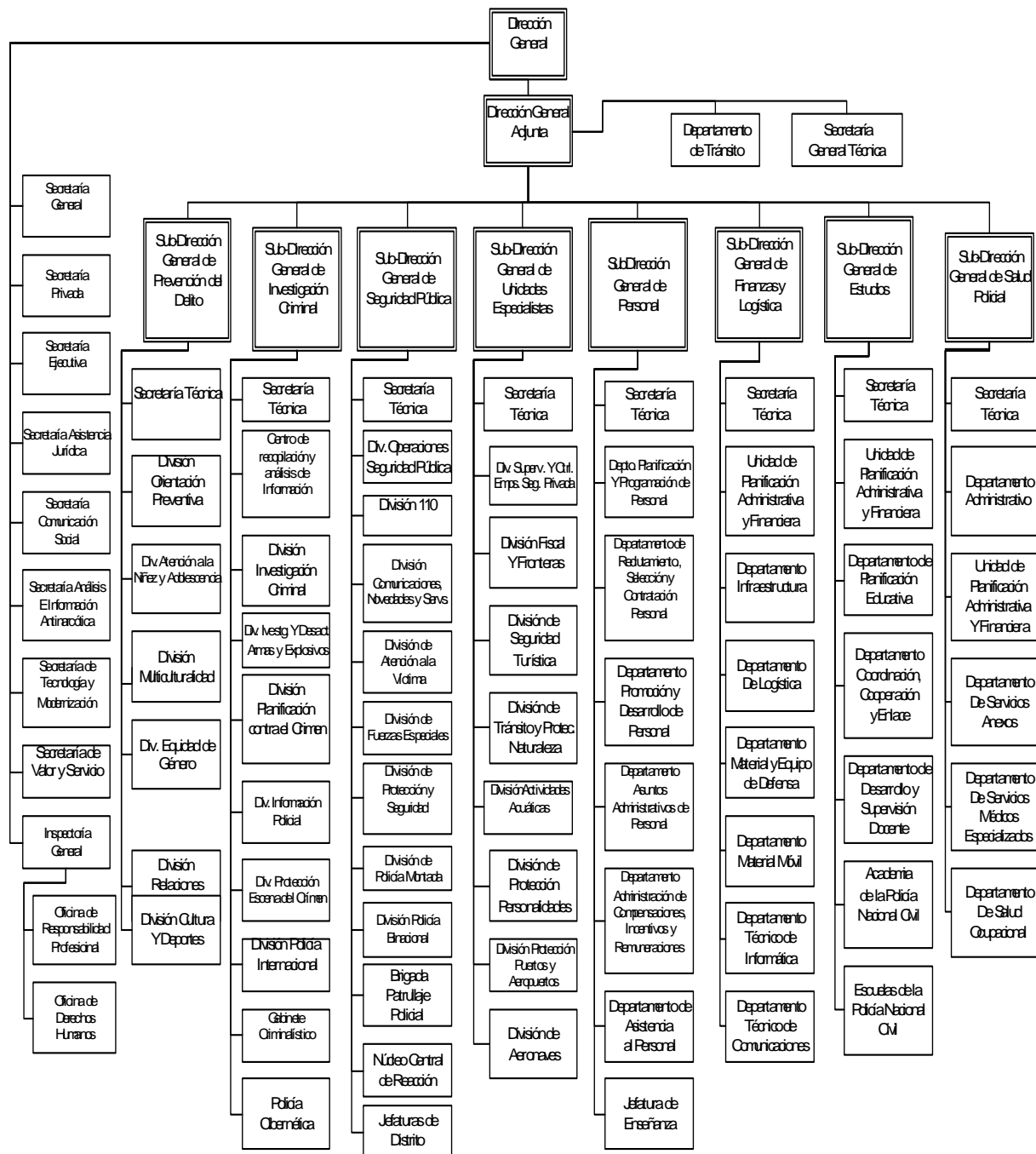
- I. ***Dirección General***; órgano superior que ejerce el mando e imparte las directrices para el fiel cumplimiento de la labor institucional; y entre sus principales funciones tiene que proponer y dirigir estrategias administrativas y operativas, vinculadas con el combate del fenómeno criminal.
- II. ***Dirección General Adjunta***; es el segundo escalón jerárquico y por lo tanto, apoya, asiste y eventualmente asume las funciones del Director General; su principal función es dirigir, coordinar, e impulsar el funcionamiento de los órganos con rango de Sub-Dirección General. Básicamente, ésta Dirección es la responsable del funcionamiento general de toda la Policía Nacional Civil, puesto que es la que dirige a todas las Sub-Direcciones Generales, y éstas a su vez, a toda la organización.
- III. ***Las Sub-Direcciones Generales*** y sus principales funciones, son todas las siguientes:

- a. **Prevención del Delito;** a la que le corresponde identificar, disuadir, controlar, planificar, elaborar estrategias, campañas y programas para prevenir toda clase de delitos, faltas, infracciones, o factores de riesgo que al estar presentes, incrementen la posibilidad de hechos violentos.
- b. **Investigación Criminal;** le corresponde proceder por iniciativa o por orden de autoridad competente, el descubrimiento y la investigación de delitos y la persecución de delincuentes y criminales, para encausar y fortalecer su procesamiento penal.
- c. **Seguridad Pública;** le corresponde mantener y restablecer el orden y la seguridad pública, para auxiliar y proteger a las personas y la conservación de sus bienes, a través de sus unidades territoriales.
- d. **Unidades Especialistas;** le corresponde atender los asuntos con carácter de especialidad o circunstancias de naturaleza en que medien carácter complejo, para apoyar y coordinar todas las actividades de la PNC.
- e. **Personal;** le corresponde desarrollar, coordinar y aplicar las políticas de administración, promoción, desarrollo y acción social para el personal administrativo y operativo de la institución.
- f. **Finanzas y Logística;** le corresponde administrar los recursos financieros, materiales y de equipamiento necesarios para el desempeño funcional de las unidades orgánicas y territoriales de la PNC.
- g. **Estudios;** le corresponde administrar y coordinar los centros docentes o de enseñanza, así como proponer la política de ordenación de estudios de la PNC.

h. **Salud Policial;** le corresponde el desarrollo, coordinación y aplicación de los programas de salud dentro de la PNC, así como la promoción y desarrollo de la asistencia sanitaria.

El organigrama que permite visualizar la compleja organización de la PNC, se presente a continuación:

Gráfica 16
Organigrama de la Policía Nacional Civil
Según Reglamento de Organización, Acuerdo Gubernativo No. 662-3005



Al analizar la estructura y funciones de los principales niveles jerárquicos de la PNC, y conjuntamente revisar el organigrama, se identifica que el mando y administración de la institución, se concentra en la posición del Director General Adjunto, quién es el que tiene bajo su mando jerárquico, a todas las Sub-Direcciones Generales, y por lo tanto, administra una importante cuota del poder y mando institucional, que por lo tanto, también conlleva una importante responsabilidad personal e institucional.

De acuerdo a la organización legalmente establecida, se puede decir que existen dos grupos de actividades principales en la PNC: las actividades sustantivas y las de apoyo, el siguiente diagrama resume sus principales funciones y resultados o productos esperados como aportaciones a la política de seguridad pública:

Cuadro 7
Estructura de funciones, actividades y resultados
de las Unidades Sustantivas de la PNC
Según Reglamento de Organización de la PNC

Sub-Dirección Encargada	Función Principal	Principales Actividades a Ejecutar	Productos a Alcanzar
Prevención del Delito	Identificar, disuadir, Prevenir toda clase de delito, faltas, infracciones o factores de riesgo que posibiliten hechos violentos.	<ul style="list-style-type: none"> •Desarrollar, coordinar y ejecutar a nivel nacional, programas de educación preventiva en materia de seguridad ciudadana. •Establecer niveles de relación y confianza, comunicación, conocimiento e interacción entre la comunidad y la PNC para elaborar políticas de prevención, detección y persecución del delito, con la colaboración de instituciones públicas y privadas 	<ul style="list-style-type: none"> •Campañas informativas, educativas y promocionales, masivas. •Realización de operativos, capturas, aprehensiones e incautaciones, con el apoyo de grupos comunitarios organizados.
Investigación Criminal	Investigación, descubrimiento y persecución de delinquentes y/o criminales, para encausar y fortalecer su procesamiento penal.	<ul style="list-style-type: none"> •Investigar y descubrir el delito y coordinar la aprehensión del delincuente. •Planificar, estudiar, proponer y ejecutar planes operativos para combatir el crimen organizado. •Aportar evidencia científica a los procesos investigativos. 	<ul style="list-style-type: none"> •Operativos, capturas, aprehensiones e incautaciones. •Delitos y crímenes, comprobados científica y objetivamente.
Seguridad Pública	Mantener y restablecer el orden y la seguridad pública, para auxiliar y proteger a las personas y la conservación de sus bienes.	<ul style="list-style-type: none"> •Planificar, coordinar, ejecutar y supervisar planes operacionales en materia de orden y seguridad ciudadana. •Coordinar y administrar el sistema de patrullaje policial a nivel nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> •Operativos, capturas, aprehensiones e incautaciones. •Patrullajes.
Unidades Especialistas	Atender circunstancias y asuntos de carácter complejo y de especialidad, y apoyar al resto de las unidades de la PNC.	<ul style="list-style-type: none"> •Prevenir, investigar y perseguir los delitos de contrabando, defraudación fiscal y aduanera, contra la propiedad intelectual, y, lavado de dinero y otros activos. •Proteger y controlar las instalaciones de Puertos, Aeropuertos, Aduanas y Puestos Fronterizos. 	<ul style="list-style-type: none"> •Operativos, capturas, aprehensiones, e incautaciones.

El cuadro anterior, muestra que aunque el producto “realizar operativos, capturas, aprehensiones e incautaciones” es el más común de todas las actividades sustantivas de la PNC, la naturaleza de las tecnologías de producción son diferenciadas y por consecuencia la naturaleza de los delincuentes y sus formas de operación también son diferentes (delincuencia común, crimen organizado, narcotráfico, defraudación fiscal y aduanera y contrabando), requieren el uso de insumos especializados para cada uno, por lo cual, a cada Actividad se le debe asignar recursos presupuestarios, humanos, materiales y equipamiento específicos para cada una de ellas.

Importante acotar que la sumatoria de todos los productos para cada estructura de la organización, es la que permite la contribución al logro de Resultados e Impactos esperados en el mediano y largo plazo, a la política de Seguridad Ciudadana, de ahí la necesidad de la continuidad en el tiempo (medido en años) de las Actividades institucionales que se realizan.

Para el caso de las actividades de apoyo, el cuadro que resume las funciones, actividades y volúmenes de trabajo, sería la que se presenta continuación:

Cuadro 8
Estructura de funciones, actividades y volúmenes de trabajo
De las Unidades de Apoyo de la PNC
Según Reglamento de Organización de la PNC

Sub-Dirección Encargada	Función Principal	Principales Actividades a Ejecutar	Volúmenes de Trabajo a realizar
De Personal	Desarrollar, coordinar, y aplicar políticas de administración, promoción, desarrollo y acción social para el personal administrativo y operativo de la institución.	<ul style="list-style-type: none"> •Reclutar, seleccionar y contratar el personal de nuevo ingreso. •Coordinar el desarrollo de cursos Básicos para Agentes, de Ascenso y de Especialización. •Coordinar y administrar el Sistema de Promoción y Desarrollo del Personal. 	<ul style="list-style-type: none"> •Nuevos Agentes contratados. •Agentes capacitados en Cursos Básicos. •Agentes promovidos.
De Finanzas y Logística	Administrar los recursos financieros, materiales y de equipamiento para el desempeño funcional de las unidades orgánicas y territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> •Coordinar con la UDAF del Ministerio de Gobernación, la administración y optimización presupuestaria asignada a la institución y sus unidades ejecutoras. •Gestionar, planificar, coordinar y dirigir la construcción y mantenimiento de inmuebles, instalaciones y equipamiento. •Planificar, administrar, controlar y mantener en buen estado, los materiales y equipos asignados a las unidades territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> •Asignaciones presupuestarias administradas y ejecutadas. •Instalaciones construidas, mantenidas y mejoradas. •Equipamiento adquirido, mantenido y mejorado. •Insumos, suministros adquiridos y entregados a las unidades orgánicas y territoriales.
De Estudios	Administrar y coordinar los centros docentes o de enseñanza.	<ul style="list-style-type: none"> •Ejercer la rectoría de los órganos ejecutores de los programas de educación y enseñanza integral de la PNC. •Dirigir y coordinar la elaboración de los perfiles de ingreso de los candidatos a ser formados y/o capacitados. 	<ul style="list-style-type: none"> •Agentes formados y egresados de la Escuela de la PNC. •Agentes de la PNC, profesionalizados.
Salud Policial	Desarrollo, coordinación y aplicación de programas de salud dentro de la PNC.	<ul style="list-style-type: none"> •Administrar : <ul style="list-style-type: none"> •El Hospital de la PNC •La Clínica de la Academia de la PNC •Coordinar y administrar los Servicios Médicos •Proponer la implementación de programas de salud a nivel nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> •Consultas médicas realizadas a Agentes, Aspirantes y familiares de los Agentes, de la PNC. •Paciente atendido y egresado del Hospital y la Clínica.

El cuadro anterior, muestra que en las Actividades de Apoyo, también se logran productos, que por su naturaleza presupuestaria se conocen como “-volúmenes de trabajo”, que permiten medir objetivamente la eficacia de la gestión institucional, y en cuanto a provisión de recursos humanos, materiales y financieros, se refiere, es crucial en el desempeño de las actividades, pues finalmente, el recurso humano es el recurso más importante las instituciones y organizaciones, pero necesitan contar oportunamente con adecuado equipamiento y suministros.

Para la medición física de los productos y volúmenes de trabajo de la estructura presupuestaria programática anteriormente indicada, la PNC definió las siguientes metas físicas para el período objeto de la investigación:

Cuadro 9
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN
POLICÍA NACIONAL CIVIL, PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA
METAS RELEVANTES DEL PROGRAMA
PERÍODO AÑOS 2004 AL 2007

Denominación de la Meta	Unidad de Medida	Cantidad Programada			
		2004	2005	2006	2007
Recuperación de vehículos robados	Vehículo	2,600	10,400	0	0
Incautación de armas	Artículo de seguridad	3,000	100,000	0	0
Desarticulación de bandas delictuales	Operativo/Persona /Evento	150	10,000	0	0
Capturas por comisión de delitos	Persona	57,887	23,158	20,000	23,000
Incautación de drogas	Kilogramo	2,000	8,000	0	0
Dinero Incautado	Unidad Monetaria	5,000,000	20,000,000	0	0
Captura de secuestradores	Persona	50	200	0	0
Rescate de víctimas de secuestro	Persona	9	36	0	0
Crack incautado	Kilogramo	3,550	14,200	0	0
Incautación de marihuana en matas	Planta	100,000	400,000	0	0
Incautación de marihuana procesada	Kilogramo	120	4,800	0	0
Incautación de semilla de marihuana	Kilogramo	250	10,000	0	0
Incautación de amapola.	Planta	250	10,000	0	0
Operativos departamentales	Operativo	150	0	0	0
Protección a juegos y servicios públicos	Operativo	0	0	0	0
Formación de Agentes de la Policía Nacional Civil	Persona	0	0	0	0
Agentes de la Policía Nacional Civil profesionalizados	Persona	0	0	255	0
Personas atendidas por el sistema hospitalario policial	Persona	0	0	100,000	175,000
Egreso Hospitalario	Persona	0	0	2,500	0
Consulta Médica realizada a Policías, Beneficiarios y estudiantes de la PNC.	Persona	0	0	15,000	0
Investigaciones policiales	Evento	0	0	100,000	0
Operativos policiales	Evento	0	0	5,000	5,000
Operativos antidrogas	Evento	0	0	128,700	132,000
Operativos con decomisos, realizados	Evento	0	0	0	0
Egresados de la Policía Nacional Civil	Persona	0	0	2,400	2,400
Participación fuerzas combinadas	Evento	0	0	0	0
Atención efectiva de llamadas de emergencia	Evento	0	0	0	0
Denuncias de robo, atendidas	Evento	0	0	0	0

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas al Congreso de la República, Años 2004 a 2007.

El cuadro anterior muestra que durante el período objeto de investigación la producción física definida para la gestión institucional, no tuvo consistencia durante todos los años analizados, salvo por la meta denominada “Capturas por comisión de delitos”, que para la naturaleza de la institución, es de suyo propia.

4. Recursos Institucionales:

4.1. Recursos Humanos:

En cuanto a la cantidad de agentes de policía que se tuvo disponible durante el período de análisis, las cifras se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 10
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN
POLICÍA NACIONAL CIVIL
NÚMERO DE AGENTES DE POLICÍA NACIONAL CIVIL
POR DEPARTAMENTO DE LA REPÚBLICA
PERÍODO COMPRENDIDO DEL AÑO 2004 AL 2007

No.	Departamento de la República	2004	2005	2006	2007
1	Guatemala	9,912	10,101	10,020	10,207
2	Jutiapa	614	605	506	528
3	Jalapa	251	235	189	176
4	Chiquimula	350	315	247	244
5	Zacapa	302	291	272	245
6	Escuintla	565	544	471	448
7	Santa Rosa	381	366	309	298
8	Suchitepéquez	399	387	362	352
9	Retalhuleu	286	264	251	260
10	Quetzaltenango	645	619	620	589
11	San Marcos	670	631	578	556
12	Huehuetenango	613	535	471	468
13	Totonicapán	190	175	152	130
14	Alta Verapaz	340	320	289	258
15	Baja Verapaz	185	181	146	141
16	El Progreso	266	268	229	232
17	Izabal	365	325	266	239
18	Petén	616	607	489	477
19	El Quiché	415	375	305	287
20	Sololá	306	290	251	242
21	Chimaltenango	318	304	270	263
22	Sacatepéquez	463	449	407	390
	Sumas Totales	18,452	18,187	17,100	17,030

FUENTE: Departamento de Asuntos Administrativos de Personal, de la SubDirección General de Personal, a través de la Oficina de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Gobernación -MINGOB-.

El cuadro anterior refleja claramente una tendencia hacia la disminución progresiva del número de agentes disponibles a nivel institucional, pero también a nivel de todos y cada uno de los departamentos del país, lo que en cierta forma contrasta con la tendencia creciente de los eventos de criminalidad tanto común como organizada, que obligaría a pensar en una tendencia plenamente contraria a lo que en términos reales sucedió durante el período de análisis.

4.2. Recursos Físicos:

Con relación a la disponibilidad de recursos físicos, la disponibilidad de vehículos se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 11
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN
POLICÍA NACIONAL CIVIL
NÚMERO DE VEHÍCULOS MOTORIZADOS POR COMISARÍA
PERÍODO AÑOS 2004 A 2007

No.	Comisaría de Destino	Unidades modelos 2004					Unidades modelo 2005					Unidades modelo 2006					Unidades Modelo 2007					Gran Total 2004 a 2007	% de Participación
		Automóviles	Motocicletas	Pick-Ups	Otros	Total	Automóviles	Motocicletas	Pick-Ups	Otros	Total	Automóviles	Motocicletas	Pick-Ups	Otros	Total	Automóviles	Motocicletas	Pick-Ups	Otros	Total		
1	Guatemala	183	513	163	46	905		912	231	325	1,468	13		5	13	31	47	49	374	49	519	2,923	59%
2	Jutiapa	11	6	42		59		37	23	10	70				0	0		8		8	137	3%	
3	Jalapa			10		10		10	15	3	28				0					0	38	1%	
4	Chiquimula	7		31		38		28	21	2	51				0					0	89	2%	
5	Zacapa	7	7	21		35		20	18	2	40				0			4		4	79	2%	
6	Escuintla	24	20	46	8	98		40	23	2	65				0			7		7	170	3%	
7	Santa Rosa	15	19	27		61		22	19	2	43				0			5		5	109	2%	
8	Suchitepéquez	8	13	59		80		21	19	2	42				0			3		3	125	3%	
9	Retalhuleu	7	6	18		31		19	18	2	39				0			2		2	72	1%	
10	Quetzaltenango			7		7		42	24	2	68				0			2		2	77	2%	
11	San Marcos			11		11		32	24	3	59				0			2		2	72	1%	
12	Huehuetenango	4	6	70		80		36	26	2	64				0			7		7	151	3%	
13	Totonicapán					0		16	15	2	33				0			2		2	35	1%	
14	Alta Verapaz			3		3		23	23	2	48				0			3		3	54	1%	
15	Baja Verapaz	6	11	19		36		10	18	2	30				0			3		3	69	1%	
16	El Progreso	1		4		5		25	16	2	43				0			6		6	54	1%	
17	Izabal	6			25	31		18	26	2	46				0		2	9		11	88	2%	
18	Petén	1	86	55		142		24	24	3	51				0			5		5	198	4%	
19	El Quiché	5	20	38		63		38	19	2	59				0			1		1	123	2%	
20	Sololá					0		31	24	13	68				0			3		3	71	1%	
21	Chimaltenango		27	23		50		21	18	2	41				0			3		3	94	2%	
22	Sacatepéquez					0		58	22	18	98				0			1		1	99	2%	
	Total General	285	734	647	79	1,745	0	1,483	666	405	2,554	13	0	5	13	31	47	51	450	49	597	4,927	100%

Fuente: Departamento de Material Móvil, SubDirección General de Apoyo y Logística, Policía Nacional Civil; a través de la Oficina de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Gobernación.

El cuadro anterior, muestra que el sólo el departamento de Guatemala posee el 59% de la flotilla total de diferentes tipos de vehículos, motocicletas y otros tipos de unidades de movilización del personal de la PNC para todo el país con un total de 2,923 unidades, y contrario a ello, 14 de 22 departamentos del país, cuentan con menos de 100 de dichas unidades; debe considerarse además, que varios de dichos vehículos son utilizados para funciones de administración y finanzas, lo que en dichos casos, reduce aún más, las unidades de movilización disponibles para acciones directas del programa de seguridad pública.

Con relación al tipo y cantidad de armamento, dicha información no fue posible obtenerla porque está clasificada como información estratégica de seguridad, razón por la cual, no se brindan los datos.

4.3. Recursos Financieros y Presupuestarios:

Para el período objeto de análisis de la presente investigación, el Ministerio de Finanzas Públicas le propuso al Congreso de la República, los siguientes presupuestos para la PNC:

Cuadro 12
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN
POLICÍA NACIONAL CIVIL
PRESUPUESTOS INICIALES SOLICITADOS POR EL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PERÍODOS ANUALES 2004 AL 2007
CIFRAS EN QUETZALES

PROG	SPR	PROY	A/O	DESCRIPCIÓN	2004	% Part.	2005	% Part.	2006	% Part.	2007	% Part.
11				Servicios de Seguridad	1,304,446,583	100%	1,372,378,002	100%	1,619,388,200	100%	1,746,755,939	100%
	00			Sin SubPrograma								
		000		Sin Proyecto	1,303,166,583		1,372,378,002		1,619,388,200		1,746,755,939	
			001	Dirección y Coordinación	1,080,260,578	83%	1,077,439,286	79%	0		0	
			001	Dirección, Coordinación y Servicios Administrativos y Financieros	0		0		1,517,905,074	94%	0	
			001	Servicios Policía Nacional Civil	0		0		0		1,589,296,900	91%
			002	Servicios Administrativos y Financieros	207,815,063	16%	241,264,119	18%	6,812,000	0%	0	
			002	Servicios de Análisis e Investigación Antinarcótica	0		0		0		7,500,000	0%
			003	Servicios de Análisis e Investigación Antinarcótica	0		3,477,700	0%	0		0	
			003	Formación de Recurso Humano	0		0		39,140,549	2%	0	
			003	Formación de Agentes de PNC	0		0		0		42,000,000	2%
			004	Policía Nacional	13,517,126	1%	49,525,929	4%	0		0	
			004	Srevicios de Salud Policial	0		0		7,000,000	0%	9,176,875	1%
			005	Guardia de Hacienda	1,573,816	0%	670,968	0%	0		0	
			005	Otros Servicios de Apoyo	0		0		48,530,577	3%	54,055,488	3%
			006	Dirección y Coordinación	0		0		0		34,966,706	2%
			007	Prevención del Delito	0		0		0		3,631,385	0%
			008	Investigación Criminal	0		0		0		6,128,585	0%
		001		Cobertura de Servicio	1,280,000		0		0		0	
			51	Construcción Sala de Comando de la PNC	1,280,000	0%	0		0		0	

Fuente: Elaboración propia con base en el documento anual: "Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación", presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas, para consideración y aprobación del Congreso de la República.

Un aspecto importante a observar del cuadro anterior, es el incremento significativo que tuvo el monto propuesto como asignado a partir del año 2006, pues a entre 2005 y 2006 tuvo un incremento del 18% y entre el 2005 y el 2007 el incrementó significó un 27% más; pero también, es notorio que a partir del año 2007 hay un punto de inflexión en el análisis y la ponderación presupuestaria de las actividades sustantivas (Servicios de Policía Nacional, Servicios de Análisis e Investigación Antinarcóticos y

Formación de Agentes de Policía), por supuesto, como un evento subsecuente convendría revisar si dicha tendencia de la estructura se mantiene y a la vez mejora.

Entre los aspectos específicos que muestra el cuadro de los presupuestos del período, es el nivel de participación de las actividades sustantivas de la PNC en las asignaciones presupuestarias, pues durante los años 2004 al 2006, fueron las actividades presupuestarias de apoyo las que contaron con la mayor participación en las asignaciones presupuestarias con un porcentaje mayor al 90%, entretanto que las actividades sustantivas escasamente obtuvieron asignaciones equivalentes al 10% del presupuesto asignado.

En el año 2007, evidentemente hay un cambio significativo en la tendencia de asignaciones presupuestarias, puesto que la PNC obtuvo el 91% del total de las asignaciones, lo cual es muy positivo en el cambio de la filosofía presupuestaria; sin embargo, es importante consolidar una tendencia más equilibrada en la distribución del presupuesto, puesto que otras actividades sustantivas como las operaciones antinarcóticos, la investigación criminal, también deben contar con asignaciones presupuestarias de mayor cuantía en el contexto institucional.

No obstante lo anterior y en consonancia con lo indicado en el marco teórico, de acuerdo al último presupuesto del período analizado, es importante mostrar la integración de la red presupuestaria programática con los Objetivos de Marco Lógico, para identificar los niveles de responsabilidad en los que se alcanzarán los productos y resultados, y su relación con los requerimientos de asignaciones presupuestarias para alcanzarlos, por lo que, la gráfica que se presenta a continuación muestra dicha integración:

Gráfica 17
Integración del Plan Estratégico y del Presupuesto por Programas
Policía Nacional Civil
Presupuesto 2007

MARCOLÓGICO	RED PROGRAMÁTICA		
	Programa	Subprograma y Proyecto	Actividades y Obras
<p>Objetivos Estratégicos</p> <ul style="list-style-type: none"> •Fortalecer y modernizar los sistemas de seguridad ciudadana, •Garantizar la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley. •Trabajo coordinado entre todas las entidades responsables de la Seguridad Nacional. 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Programa Seguridad Pública Q1,746,755,939</div>		
<p>Objetivos Operativos</p> <ul style="list-style-type: none"> •Proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes ; •Garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades; •Prevenir, investigar y combatir el delito, preservando el orden y la seguridad pública 		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Sin Subprograma</div>	
<p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> •Servicios de Policía Nacional Civil •Análisis e Investigación Antinarcoóticos •Investigación Criminal •Prevención del Delito •Formación de Agentes de Policía Nacional Civil •Profesionalización de los Agentes de Policía •Fortalecimiento de la investigación científica •Equipamiento de los cuerpos policiales 			<div style="display: flex; flex-direction: column; gap: 5px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">Policía Nacional Civil Q1,589,296,900.00</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">Análisis e Investi. Antinarcoóticos Q7,500,000.00</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">Investigación Criminal Q6,128,585.00</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">Prevención del Delito Q3,631,385.00</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">Formación Agentes PNC Q42,000,000.00</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">Servicios Salud Policial Q9,176,875.00</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">Otros Servicios de Apoyo Q54,055,488.00</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">Dirección y Coordinación Q34,966,706.00</div> </div>

Fuente: Elaboración Propia con base en la legislación atinente y la propuesta de Presupuesto 2007.

La gráfica anterior, permite identificar con claridad los niveles de la gestión institucional a la que se le asignan recursos presupuestarios sobre los cuales se puede tener una rendición de cuentas acerca de los productos anuales alcanzados

que permiten el logro de resultados en el mediano plazo (objetivos estratégicos), que a su vez contribuyen a una política de estado y de gobierno, que para este caso es la política seguridad pública (objetivo general) que para el caso del período objeto de análisis, se definió como “la construcción de una nueva visión de la seguridad integral”, de ahí que, bajo un mismo mando de responsabilidad, quedan las actividades que permitirían lograr una seguridad integral, tal el caso, de las acciones de prevención del delito, la investigación criminal, las tareas de policía nacional, y el análisis e investigación de operaciones antinarcóticos, que combaten la delincuencia común y el crimen organizado.

Conviene acotar que en el caso de la Directriz Estratégica u Objetivo General de la Planificación, no se incluye en el nivel institucional, derivado que, por ser un cambio en el nivel y estilo de vida de la sociedad, no se puede derivar de la gestión de una institución, sino, es el resultado de la contribución de todas las instituciones que forman parte del sector, por lo que el logro de los objetivos estratégicos, contribuyen a su consecución, pero queda fuera del ámbito institucional, que para este caso es el de la PNC.

La idea central del argumento anterior, es que efectivamente como resultado del proceso de planificación y programación presupuestaria, efectivamente sí se alcanza el nivel requerido de integración y coherencia entre los instrumentos de planificación estratégica y operativa, y el presupuesto anual, sin embargo y como ya se apuntó, en el nivel del presupuesto multianual, aún hay requerimientos pendientes.

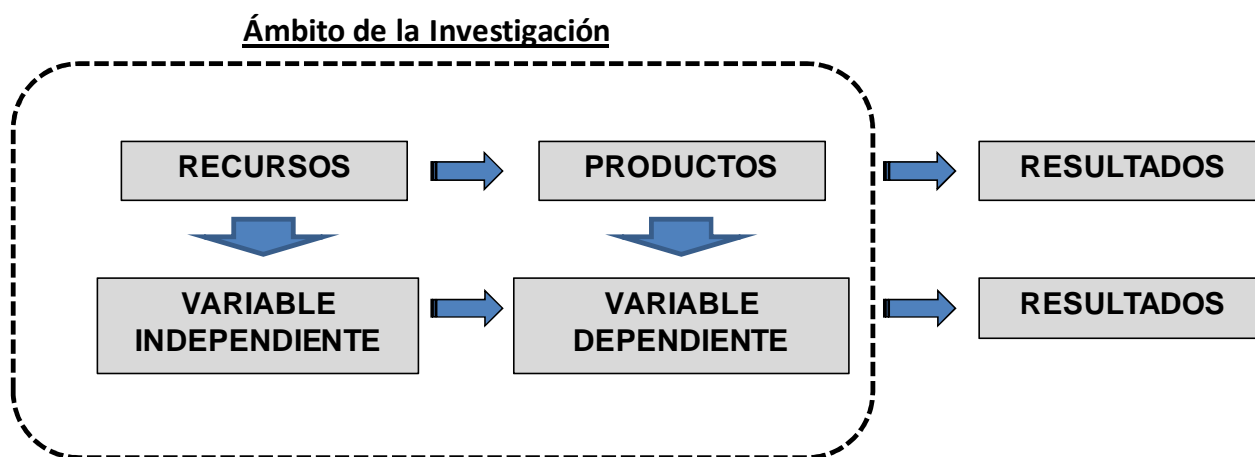
CAPÍTULO III.

Análisis de la ejecución presupuestaria financiera y física de la PNC

Conociendo el contexto institucional de la PNC, y teniendo el fundamento teórico metodológico de la integración de la planificación y el presupuesto y su relación con la eficiencia y eficacia de la gestión institucional, se desarrolla a continuación el análisis de la ejecución presupuestaria física y financiera de la PNC para el período 2004 al 2007.

Para apuntalar y contextualizar el análisis de resultados de se desarrolla a continuación, conviene contextualizar la definición y uso de las variables de la hipótesis que se evaluarán, las cuales, parten del modelo de la gestión por resultados –GPR- comentada en el marco teórico, en el sentido siguiente:

Gráfica 18
Definición de las variables de la investigación
Modelo de Gestión por Resultados –GPR-



Fuente: Elaboración propia, con base en el modelo del Dr. Marcos Makón

Con base en la gráfica anterior, se establece que las variables independientes están vinculadas a las asignaciones presupuestarias (asignadas y ejecutadas), en tanto que, las variables dependientes están relacionadas con las metas físicas – o

productos- (asignadas y ejecutadas). Esto quiere decir que, en la medida con que se asignen y ejecuten adecuada y oportunamente los recursos presupuestarios necesarios para la adquisición y contratación de los diferentes insumos institucionales (recursos humanos y materiales), será posible desarrollar acciones (realización investigaciones criminales y antinarcóticos, operativos –policiales, antinarcóticos, antisequestros, contra el crimen organizado, formación, capacitación y desarrollo de recurso humano, etc), que permitan lograr los productos planificados (capturas, liberaciones de secuestrados, incautaciones – de droga, armas, dinero para lavado-, nuevos agentes de policía graduados, agentes y oficiales de policía profesionalizados, etc.).

En cuanto a los resultados -que están vinculados a los objetivos estratégicos-, éstos no forman parte de las variables de la investigación. Por supuesto, se reconoce que puede establecerse otro tipo de definición y relacionamiento entre las variables, sin embargo, para efectos de la presente investigación, se ha delimitado de la manera indicada. Se desarrolla pues a continuación, el análisis de las variables definidas.

1. Análisis de la ejecución presupuestaria financiera:

1.1. Del Presupuesto Multianual:

El análisis presupuestario financiero, conviene iniciarlo con la perspectiva del presupuesto multianual, que como se dijo en el capítulo del marco teórico, sirve como instrumento de carácter indicativo de conducción estratégica, y al gobierno le sirve como un instrumento que guía la política presupuestaria para el mediano plazo; en consecuencia se esperaría que el presupuesto multianual oriente las grandes cifras presupuestarias que a nivel institucional y programático, orientarán los esfuerzos sostenidos en la consecución de una política.

Como se mostró en el capítulo del contexto institucional, para el período objeto de análisis, el presupuesto multianual se elaboró únicamente a nivel del Ministerio de Gobernación sin desagregar a nivel de las estructuras programáticas, por lo que, a manera de presupuesto multianual, se utiliza a continuación la serie de presupuestos solicitados por el Ministerio de Finanzas Públicas al Congreso de la República, para el programa 11 del Ministerio de Gobernación, que corresponde al programa de Servicios de Seguridad, a cargo de la PNC con sus correspondientes estructuras programáticas:

Cuadro 13
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN
POLICÍA NACIONAL CIVIL
PRESUPUESTOS INICIALES SOLICITADOS POR EL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PERÍODOS ANUALES 2004 AL 2007
CIFRAS EN QUETZALES

PROG	SPR	PROY	A/O	DESCRIPCIÓN	2004	% Part.	2005	% Part.	2006	% Part.	2007	% Part.
11				Servicios de Seguridad	1,304,446,583	100%	1,372,378,002	100%	1,619,388,200	100%	1,746,755,939	100%
	00			Sin SubPrograma								
		000		Sin Proyecto	1,303,166,583		1,372,378,002		1,619,388,200		1,746,755,939	
			001	Dirección y Coordinación	1,080,260,578	83%	1,077,439,286	79%	0		0	
			001	Dirección, Coordinación y Servicios Administrativo y Financieros	0		0		1,517,905,074	94%	0	
			001	Servicios Policía Nacional Civil	0		0		0		1,589,296,900	91%
			002	Servicios Administrativos y Financieros	207,815,063	16%	241,264,119	18%	6,812,000	0%	0	
			002	Servicios de Análisis e Investigación Antinarcoótica	0		0		0		7,500,000	0%
			003	Servicios de Análisis e Investigación Antinarcoótica	0		3,477,700	0%	0		0	
			003	Formación de Recurso Humano	0		0		39,140,549	2%	0	
			003	Formación de Agentes de PNC	0		0		0		42,000,000	2%
			004	Policía Nacional	13,517,126	1%	49,525,929	4%	0		0	
			004	Srevicios de Salud Policial	0		0		7,000,000	0%	9,176,875	1%
			005	Guardia de Hacienda	1,573,816	0%	670,968	0%	0		0	
			005	Otros Servicios de Apoyo	0		0		48,530,577	3%	54,055,488	3%
			006	Dirección y Coordinación	0		0		0		34,966,706	2%
			007	Prevención del Delito	0		0		0		3,631,385	0%
			008	Investigación Criminal	0		0		0		6,128,585	0%
		001		Cobertura de Servicio	1,280,000		0		0		0	
			51	Construcción Sala de Comando de la PNC	1,280,000	0%	0		0		0	

Fuente: Elaboración propia con base en el documento anual: "Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación", presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas, para consideración y aprobación del Congreso de la República.

Del cuadro anterior tomado como presupuesto multianual, pueden inferirse algunos aspectos puntuales, a saber:

- a. Se careció de una estructura programática consistente para todo el período presupuestario analizado, pues aún en las actividades de apoyo como la Dirección y Coordinación y los Servicios Administrativos y Financieros existió más de un solo enfoque para todo el período. No obstante lo anterior, si consumieron las mayores

asignaciones presupuestarias recomendadas por el MFP, pues en promedio para los años del 2004 al 2006 representaron el 85% del presupuesto solicitado.

- b. Los servicios de policía nacional civil, que es el elemento central de la política de seguridad pública, representó menos del 5% del presupuesto solicitado para los años 2004 y 2005, para el año 2006 careció de asignación presupuestaria específica solicitada, y sólo para el año 2007 representó el 91% del presupuesto solicitado, para todo el programa de Servicios de Seguridad; no obstante, como se notará más adelante con cifras específicas, en dicho año la referida asignación quedó sin aprobación, y al contrario, dicha asignación fue otorgada a las actividades de apoyo con un porcentaje mayor al 90% del programa.
- c. Otro aspecto relevante es el bajo porcentaje de las asignaciones presupuestarias solicitadas para las otras actividades sustantivas del programa de Seguridad Pública, como lo son las de Análisis e Investigación Antinarcóticos e Investigación Criminal, que para el período representaron menos del 1% cada una, del presupuesto solicitado para cada año.
- d. Asimismo, el cuadro muestra un rompimiento en la lógica institucional de formulación del presupuesto que se utilizó durante los años 2004 y 2005, a partir del año 2006 y que continuó en el año 2007, puesto que en dichos años, se generan cambios constantes tanto en la definición de las actividades programáticas como en las en los montos de las asignaciones presupuestarias recomendadas.

Vale decir, que la estructura y asignaciones recomendadas en el año 2007 son las que más coherencia programática presentan en el marco de la política de seguridad

pública, aunque la misma puede mejorarse sustantivamente, sobremanera en la distribución porcentual de las asignaciones presupuestarias aprobadas.

En suma, el cuadro analizado orienta a concluir que para el período comprendido de los años 2004 a 2007 quedó pendiente la elaboración de un presupuesto institucional con enfoque multianual para el programa de Seguridad Pública a cargo de la Policía Nacional

Civil, por lo que, muy probablemente se adoleció de una visión sostenida de la consecución de dicha política.

Para concluir el análisis del presupuesto multianual, conviene mostrar las cifras que con base en el presupuesto recomendado por el MFP, el Congreso de la República decidió aprobar para cada año de la serie objeto de investigación; para tales efectos, a continuación se presenta el cuadro correspondiente:

Cuadro 14
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN, POLICÍA NACIONAL CIVIL
ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS INICIALES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA, POR ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA
AÑOS 2004 AL 2007
EN QUETZALES, Y PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL ASIGNADO

Descripción de la Actividad Presupuestaria	2004	% de Participación	2005	% de Participación	2006	% de Participación	2007	% de Participación
Dirección, Coordinación y Servicios Administrativos y Financieros	1,269,546,539	96.33%	1,318,703,405	96.09%	1,517,905,074	93.73%	1,517,905,074	93.73%
Servicios de Policía Nacional Civil	17,458,652	1.32%	49,525,929	3.61%	0	0.00%	0	0.00%
Servicios de Análisis e Investigación Antinarcóticos	0	0.00%	3,477,700	0.25%	6,812,000	0.42%	6,812,000	0.42%
Formación de Recursos Humanos	0	0.00%	0	0.00%	39,140,549	2.42%	39,140,549	2.42%
Sistema de Salud Policial	0	0.00%	0	0.00%	7,000,000	0.43%	7,000,000	0.43%
Otros Servicios de Apoyo	1,573,816	0.12%	670,968	0.05%	48,530,577	3.00%	48,530,577	3.00%
Proyecto de construcción, mantenimiento y reparación de edificios y complejos de la PNC.	29,306,425	2.22%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Sumas Totales	1,317,885,432	100.00%	1,372,378,002	100.00%	1,619,388,200	100.00%	1,619,388,200	100.00%

Fuente: Elaboración propia, con base en reportes dinámicos de Ejecución de Gasto, del Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN- del Ministerio de Finanzas Públicas; usuario Prensa.

El cuadro anterior, confirma que en el período analizado careció de una tendencia sostenida en las asignaciones presupuestarias aprobadas para las actividades sustantivas

del programa de seguridad pública (Policía Nacional Civil y Servicios de Análisis e Investigación Antinarcóticos), y aún más, las mismas consideradas conjuntamente constituyeron menos del 5% de las asignaciones presupuestarias aprobadas a nivel del programa. Asimismo, la actividad de Investigación Criminal que es una acción de suma importancia en la seguridad pública, sólo aparece recomendada por el MFP en el año 2007, sin embargo, faltó la aprobación de parte del Congreso de la República.

Después de lo analizado con relación al presupuesto multianual, es evidente que la formulación del mismo, es una tarea institucional pendiente de desarrollar y fortalecer, como parte del proceso de planificación estratégica de mediano plazo, en el marco del período de gobierno, para la consecución de los resultados previstos de la política correspondiente.

1.2. Análisis de los Presupuestos Anuales:

Para realizar el análisis presupuestario anual, se ha considerado pertinente relacionar las varias acepciones de las asignaciones presupuestarias, como sigue:

- **Asignación Inicial;** que constituyen aquel monto de presupuesto que ha sido aprobado por el Congreso de la República, con base en la propuesta presentada por el Ministerio de Finanzas Públicas, y que ha sido el resultado del proceso conjunto de formulación entre la institución-PNC- y el MFP. Esta asignación tiene vigencia a partir del 1 de enero de cada año.
- **Asignación Vigente;** que constituye el monto del presupuesto al final del período presupuestario, como resultado de las modificaciones presupuestarias aprobadas durante dicho período (aumentos, disminuciones, transferencias). Esta asignación es la final al 31 de diciembre de cada año.
- **Presupuesto Devengado;** es el monto de la asignación presupuestaria que ha cumplido las etapas de gestión administrativa, que cubren la contratación y recepción formal de bienes, servicios, suministros, equipamiento y construcción, ampliación o remodelaciones de edificios e instalaciones públicas, y que por tanto, constituyen el monto de la ejecución final anual del presupuesto.

Es importante acotar que las acepciones anteriores, se aplican tanto para la parte financiera como la parte física del presupuesto (metas y productos).

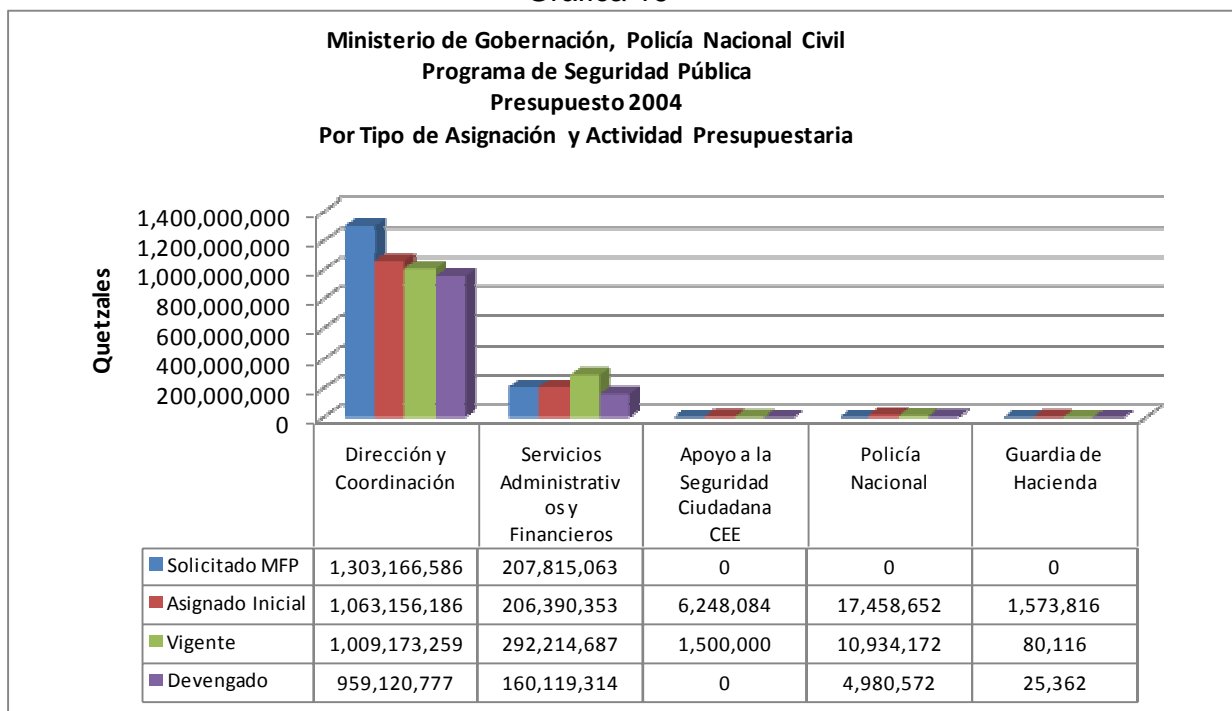
Luego de las aclaraciones previas, se presentan a continuación las cifras anuales correspondientes.

1.2.1. Ejercicio Presupuestario 2004:

Antes de revisar y analizar las cifras, conviene acotar que este presupuesto corresponde al primer año del gobierno de turno y fue formulado por un gobierno diferente al que le correspondió ejecutarlo, por lo que eventualmente, podría conllevar significativas modificaciones presupuestarias durante la etapa de ejecución, a efecto de adecuarlo a las políticas y enfoque de la estrategia particular del respectivo gobierno.

Las cifras que corresponden al ejercicio presupuestario 2004, se presentan en la gráfica siguiente:

Gráfica 19



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SICOIN.

La gráfica anterior permite observar los siguientes aspectos importantes:

- a. Del presupuesto solicitado al Congreso de la República, la PNC representa el 1% del total del programa; para las actividades de apoyo (Dirección, Coordinación y Servicios Administrativos y Financieros), se asignó el 98.7% del presupuesto solicitado.
- b. El presupuesto asignado inicial de la actividad Policía Nacional, representa el 1.3% del total de presupuesto asignado al programa de Seguridad Pública, entretanto que el presupuesto asignado inicial para las actividades de apoyo, representaron un 95.9% del total.
- c. Al final del período presupuestario, el presupuesto de la PNC representó un 0.08% del presupuesto vigente, entretanto que, las actividades de apoyo representaron el 99% del presupuesto del programa de seguridad pública.
- d. Del presupuesto devengado por el programa de seguridad pública, la PNC representa el 0.44%, en tanto que, las actividades de apoyo representaron el 99.6% del presupuesto ejecutado.

Todo lo anterior, se puede resumir en la idea que del total de asignaciones presupuestarias destinadas al programa de seguridad pública, a la PNC tiene una participación promedio del 1%, lo cual, es incongruente dado que es una de las actividades sustantivas de un programa la naturaleza de la seguridad pública; en contrario, las actividades de apoyo consumen un 95% del presupuesto.

Otros aspectos importantes pueden ser analizados del presupuesto del ejercicio 2004, si se utiliza el cuadro de ejecución por Actividad Presupuestaria y Grupos de Gasto, el cual, se presenta a continuación.

Cuadro 15

Ministerio de Gobernación									
Policía Nacional Civil									
Programa de Seguridad Pública									
Asignación y Ejecución Presupuestaria Consolidada por Actividad y Categoría de Gasto									
Ejercicio Presupuestario Anual 2004									
En Quetzales									
PROG	SPROG	PROY	A/O	GGASTO	Descripción	Asignado Inicial	Vigente	Devengado	Nivel de Ejecución
11					Programa de Seguridad Pública	1,324,133,516	1,313,902,234	1,124,246,025	85.57%
	00				Sin SubPrograma				
		000			Sin Proyecto				
			001		Dirección y Coordinación	1,063,156,186	1,009,173,259	959,120,777	95.04%
				000	Servicios Personales	1,033,156,186	991,573,259	959,120,777	96.73%
				100	Servicios No Personales	3,000,000	0	0	0.00%
				200	Materiales y Suministros	27,000,000	0	0	0.00%
				600	Activos Financieras	0	17,600,000	0	0.00%
			002		Servicios Administrativos y Financieros	206,390,353	292,214,687	160,119,314	54.80%
				000	Servicios Personales	7,638,652	7,638,652	7,411,314	97.02%
				100	Servicios No Personales	44,203,955	35,116,537	32,433,149	92.36%
				200	Materiales y Suministros	116,847,313	110,544,296	105,125,934	95.10%
				300	Propiedad, planta, equipo e intangibles.	36,475,433	135,448,511	11,747,547	8.67%
				400	Transferencias corrientes	1,225,000	3,040,691	2,980,501	98.02%
				900	Asignaciones Globales	0	426,000	420,868	98.80%
			003		Apoyo a la Seguridad Ciudadana CEE	6,248,084	1,500,000	0	0.00%
				000	Servicios Personales	1,500,000	1,500,000	0	0.00%
				100	Servicios No Personales	654,884	0	0	0.00%
				200	Materiales y Suministros	123,200	0	0	0.00%
				300	Propiedad, planta, equipo e intangibles.	3,920,000	0	0	0.00%
				400	Transferencias corrientes	50,000	0	0	0.00%
			004		Policía Nacional	17,458,652	10,934,172	4,980,572	45.55%
				000	Servicios personales	13,458,652	10,934,172	4,980,572	45.55%
				400	Transferencias corrientes	4,000,000	0		
			005		Guardia de Hacienda	1,573,816	80,116	25,362	0.00%
				000	Servicios personales	73,816	80,116	25,362	31.66%
				400	Transferencias corrientes	1,500,000	0	0	0.00%
11					Programa de Seguridad Pública				
	00				Sin SubPrograma				
		001			Construcción, mantenimiento y reparación de edificios de la PNC.	17,600,000	0	0	0.00%
			001	300	Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles	17,600,000	0	0	0.00%
		002			Construcción complejos de la PNC-	11,706,425	0	0	0.00%
			001	300	Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles	11,706,425	0	0	0.00%

Fuente: Elaboración propia con base en el reporte de gasto Dinámico, del Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN-, del Ministerio de Finanzas Públicas; usuario: Prensa.

El cuadro anterior, permite identificar los siguientes aspectos importantes:

- El presupuesto de la PNC tuvo un comportamiento con tendencia a la reducción en las diferentes momentos de la etapa de ejecución, pues de contar con una asignación inicial de Q 17. 5 millones, se redujo a Q 10.9 como presupuesto vigente, reduciéndose al 62.6% de su asignación inicial, y aún más, de este presupuesto vigente reducido, sólo alcanzó una ejecución de Q 4.9 millones que representa un nivel de ejecución del 45%. Al final, el presupuesto devengado representó el 28.5% del presupuesto aprobado inicial.
- Es importante acotar que en la actividad presupuestaria de PNC, el único grupo presupuestario de gasto que se ejecutó es el “000 Servicios Personales” que acumula todos los pagos al personal de dicha institución. En consecuencia de lo anterior, queda la interrogante acerca de las asignaciones que debieron destinarse a la adquisición de materiales, bienes, servicios y suministros de administración y operación de dicha institución.
- Otro aspecto importante que permite identificar el cuadro anterior, es el comportamiento de las asignaciones de las actividades de apoyo, que sólo para el caso de la Dirección y Coordinación, logró alcanzar un adecuado nivel ejecución de su presupuesto vigente -95.4%-, no obstante que también tuvo un comportamiento reduccionista de su aprobado inicial hasta el devengado.
- En cuanto a la actividad de servicios administrativos y financieros, resalta el hecho de haber obtenido un incremento de su presupuesto asignado

inicial, pues su presupuesto vigente creció en 41.5%, sin embargo, apenas alcanzó una ejecución del 54.8% de dicho presupuesto vigente.

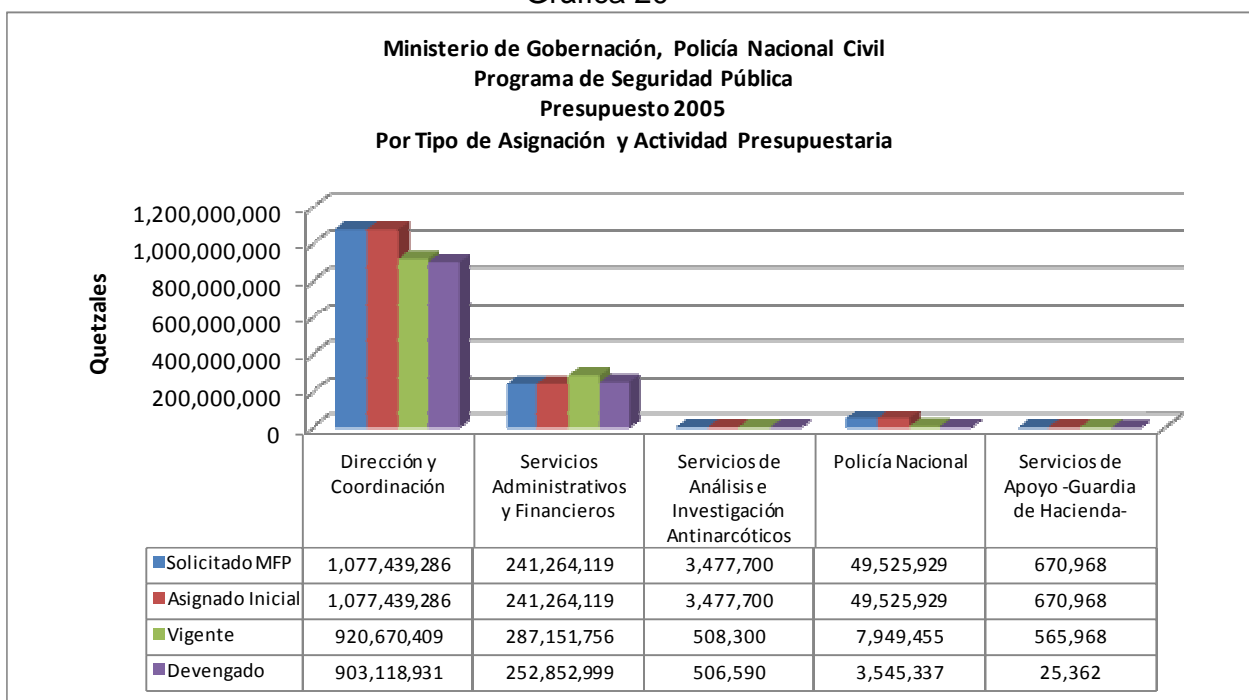
- Otro aspecto importante es identificar que el grupo de gasto “000 servicios personales”, mediante el cual se pagan los sueldos, es el grupo de gasto al que se le otorgan las mayores asignaciones presupuestarias - en promedio 80%-, lo cual es consistente con la naturaleza del tipo de servicios que se prestan. Asimismo, el segundo grupo de gasto con las mayores asignaciones, es el “200 materiales y suministros”, mediante el que se obtienen los combustibles, uniformes, repuestos y accesorios para mantenimiento de vehículos, y también, los insumos y suministros de oficina, con montos que alcanzan un promedio del 10% del total.

En suma, sólo en el pago de sueldos y la adquisición de insumos, se asignan un 90% del total de las asignaciones presupuestarias correspondientes al programa de seguridad pública.

1.2.2. Ejercicio Presupuestario 2005:

Con relación a las variables presupuestarias objeto de investigación, los datos consolidados que corresponden al presupuesto 2005, se presentan a través de la gráfica siguiente:

Gráfica 20



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SICON.

La gráfica anterior, permite comentar los siguientes aspectos:

- a. De los presupuestos solicitado al Congreso de la República y Asignado por éste, a la Policía Nacional se le asignó el 3.6% del total del programa de Seguridad Pública, a la Actividad de Servicios Antinarcoóticos se le asignó el 0.25%; entretanto que, las actividades de apoyo se les asignó el 96% del total de dicho presupuesto.
- b. En cuanto al presupuesto Vigente al final del período, a la PNC se le asignó el 0.65% del total del presupuesto del programa, en tanto que a las actividades de apoyo, se les asignó el 99.3% del presupuesto del referido programa. Sobre este asunto en particular, conviene resaltar que el presupuesto vigente al final del período, se constituyó en el 16% del presupuesto solicitado y asignado inicial, es decir que durante la etapa de ejecución, se realizaron modificaciones

presupuestarias que disminuyeron en un 84% el presupuesto inicialmente aprobado para dicha institución.

- c. Del presupuesto Devengado -ejecutado-, la PNC alcanzó el 0.31% del presupuesto del programa de Seguridad; las actividades de apoyo representan el 99.65% del presupuesto ejecutado de dicho programa.

Otros aspectos importantes de comentar y analizar del presupuesto del programa de seguridad pública, se pueden identificar en el cuadro que muestra las cifras por actividad presupuestaria y grupo de gasto, y que se presenta a continuación.

Cuadro 16

Ministerio de Gobernación									
Policía Nacional Civil									
Programa de Seguridad Pública									
Asignación y Ejecución Presupuestaria Consolidada por Actividad y Categoría de Gasto									
Ejercicio Presupuestario Anual 2005									
En Quetzales									
PROG	SPROG	PROY	A/O	G.GASTO	Descripción	Asignado Inicial	Vigente	Devengado	Nivel de Ejecución
11					Programa de Seguridad Pública	1,372,378,002	1,216,845,888	1,160,049,220	95.33%
	00				Sin SubPrograma				
		000			Sin Proyecto				
			001		Dirección y Coordinación	1,077,439,286	920,670,409	903,118,931	98.09%
				000	Servicios Personales	1,077,439,286	920,670,409	903,118,931	98.09%
			002		Servicios Administrativos y Financieros	241,264,119	287,151,756	252,852,999	88.06%
				000	Servicios Personales	7,880,088	7,673,448	7,668,095	99.93%
				100	Servicios No Personales	66,945,521	41,701,745	35,381,370	84.84%
				200	Materiales y Suministros	114,084,365	116,472,837	103,660,688	89.00%
				300	Propiedad, planta, equipo e Intangibles.	51,129,145	115,559,182	102,473,067	88.68%
				400	Transferencias corrientes	1,225,000	4,634,544	3,224,200	69.57%
				900	Asignaciones Globales	0	1,110,000	445,579	40.14%
			003		Servicios de Análisis e Investigación Antinarcóticos	3,477,700	508,300	506,590	99.66%
				100	Servicios No Personales	2,110,500	7,400	5,770	77.97%
				200	Materiales y Suministros	1,367,200	500,900	500,820	99.98%
			004		Policía Nacional	49,525,929	7,949,455	3,545,337	44.60%
				000	Servicios Personales	49,525,929	7,949,455	3,545,337	44.60%
			005		Servicios de Apoyo -Guardia de Hacienda-	670,968	565,968	25,362	4.48%
				000	Servicios Personales	670,968	565,968	25,362	4.48%

Fuente: Elaboración propia con base en el reporte de gasto Dinámico, del Sistema de Contabilidad Integrada-SICOIN-, del Ministerio de Finanzas Públicas; usuario: Prensa.

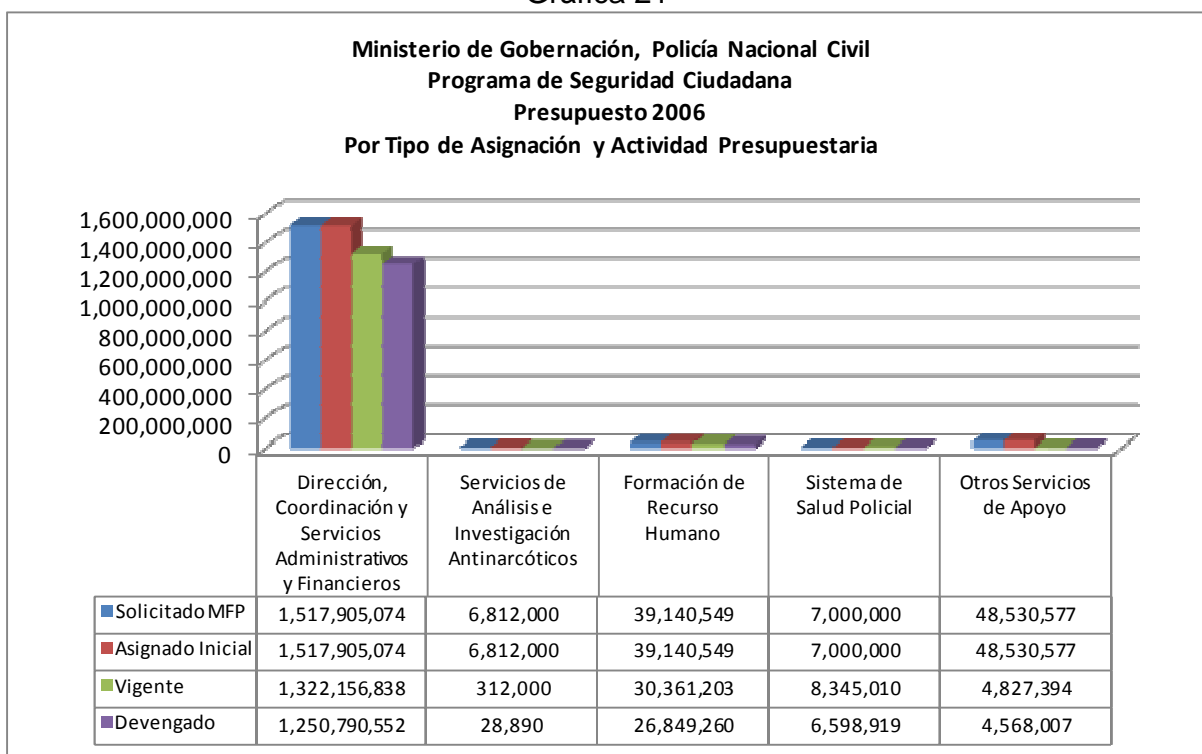
De los datos incluidos en el cuadro anterior, los aspectos que conviene resaltar son los siguientes:

- Las asignaciones de la actividad PNC, tuvieron un comportamiento orientado a la reducción, pues el presupuesto vigente al final del período representa el 16% del presupuesto aprobado inicial, es decir, tuvo una reducción del 84%, y aún más preocupante es el hecho que la ejecución alcanzó un nivel del 44.6% del presupuesto vigente, representa apenas el 7% del presupuesto inicialmente aprobado.
- La tendencia a la disminución presupuestaria de la PNC es un asunto de suma preocupación, pues a criterio del investigador, es la actividad por naturaleza la más ideal de un programa de seguridad pública, y su participación es mínima en la estrategia institucional de combate a la delincuencia común y el crimen organizado.
- Otro aspecto importante es notar que, las actividades de apoyo también fueron reducidos, pero en magnitudes menores, y ambos, alcanzaron niveles de ejecución entre el 88% y el 98%, que son muy adecuados.
- Otro dato importante de mencionar es que los grupos “000 Servicios Personales” y “200 Materiales y Suministros” representan en promedio el 80% y 10% respectivamente del presupuesto del programa de seguridad pública, y consumen por tanto entre ambos, más del 90% de sus recursos presupuestarios.

1.2.3. Ejercicio Presupuestario 2006:

Para el análisis de los resultados presupuestarios del año 2006, se presenta a continuación la gráfica que muestra los montos solicitados, asignados, vigentes y devengados, por Actividad del Programa de Seguridad Pública.

Gráfica 21



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SICOIN.

La gráfica anterior, permite identificar los siguientes aspectos:

- a. La “Policía Nacional Civil”, fue omitida como una Actividad Presupuestaria con asignaciones específicas en los diferentes presupuestos del programa de Seguridad Pública (solicitado al Congreso, asignado inicial otorgado por el Congreso, ni vigente tramitado por el Ministerio de Finanzas) razón por la cual, resultó impropio registrar transacciones de la etapa de ejecución (compromiso, devengado y pagado). Es decir, para este ejercicio presupuestario no existió la PNC como actividad presupuestaria específica.
- b. A las actividades de apoyo se les asignó el 93.7% del presupuesto solicitado al Congreso de la República y del presupuesto asignado inicial. Asimismo, representan el 96.7% del presupuesto vigente al final del período; finalmente, representan el 97% del presupuesto devengado –ejecutado- durante dicho año.

- c. La Actividad de Formación del Recurso Humano, obtuvo asignaciones que representan el 2.4% del presupuesto solicitado al Congreso al República y del presupuesto asignado inicial; asimismo, constituyó el 2.2% del presupuesto vigente al final del período y el 2% del presupuesto devengado –ejecutado-.
- d. En cuanto a la Actividad de Sistema de Salud Policial, representó el 0.004% del presupuesto solicitado al Congreso de la República y del presupuesto asignado inicial. En cuanto al presupuesto vigente al final del período representó el 0.06%; y del presupuesto devengado –ejecutado- representó el 0.05%.

Con relación a la distribución de las asignaciones presupuestarias por grupos de gasto, la información presupuestaria para las Actividades presupuestarias del Programa de Seguridad Pública, las cifras se presentan en el cuadro a continuación.

Cuadro 17

Ministerio de Gobernación									
Policía Nacional Civil									
Programa de Seguridad Pública									
Asignación y Ejecución Presupuestaria Consolidada por Actividad y Categoría de Gasto									
Ejercicio Presupuestario Anual 2006									
En Quetzales									
PROG	SPROG	PROY	A/O	G.GASTO	Descripción	Asignado Inicial	Vigente	Devengado	Nivel de Ejecución
11					Programa de Seguridad Pública	1,619,388,200	1,366,002,445	1,288,835,629	94.35%
	00				Sin SubPrograma				
		000			Sin Proyecto				
			001		Dirección, Coordinación y Servicios Administrativos y Financieros	1,517,905,074	1,322,156,838	1,250,790,552	94.60%
				000	Servicios Personales	1,088,819,306	913,450,422	913,262,474	99.98%
				100	Servicios No Personales	75,172,068	69,264,142	50,521,230	72.94%
				200	Materiales y Suministros	195,117,712	163,693,837	152,590,024	93.22%
				300	Propiedad, planta, equipo e Intangibles.	142,245,988	130,870,323	102,794,875	78.55%
				400	Transferencias corrientes	16,550,000	31,469,926	26,005,941	82.64%
				900	Asignaciones Globales	0	13,408,188	5,616,009	41.88%
			002		Servicios de Análisis e Investigación Antinarcoóticos	6,812,000	312,000	28,890	9.26%
				100	Servicios No Personales	1,127,000	51,508	28,890	56.09%
				200	Materiales y Suministros	5,685,000	0	0	0.00%
				300	Propiedad, planta, equipo e Intangibles.	0	260,492	0	0.00%
			003		Formación de Recurso Humano	39,140,549	30,361,203	26,849,260	88.43%
				000	Servicios Personales	2,808,612	2,044,059	2,011,102	98.39%
				100	Servicios No Personales	6,431,937	6,721,723	5,619,102	83.60%
				200	Materiales y Suministros	17,640,000	10,793,925	9,294,128	86.11%
				300	Propiedad, planta, equipo e Intangibles.	1,260,000	2,870,745	1,994,178	69.47%
				400	Transferencias corrientes	11,000,000	7,930,751	7,930,750	100.00%
			004		Sistema de Salud Policial	7,000,000	8,345,010	6,598,919	79.08%
				000	Servicios Personales	4,447,590	3,023,560	3,023,556	100.00%
				100	Servicios No Personales	1,102,000	1,272,382	1,263,076	99.27%
				200	Materiales y Suministros	1,159,410	1,726,284	1,606,015	93.03%
				300	Propiedad, planta, equipo e Intangibles.	291,000	2,322,784	706,272	30.41%
			005		Otros Servicios de Apoyo	48,530,577	4,827,394	4,568,007	94.63%
				000	Servicios Personales	48,530,577	2,006,919	1,750,352	87.22%
				400	Transferencias corrientes	0	2,820,475	2,817,654	99.90%

Fuente: Elaboración propia con base en el reporte de gasto Dinámico, del Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN-, del Ministerio de Finanzas Públicas; usuario: Prensa.

Del cuadro anterior, se puede acotar los siguientes aspectos relevantes:

- Se fusionaron todas las actividades de apoyo en una sola actividad presupuestaria; sin embargo, vuelve a ocurrir una reducción del 13% del

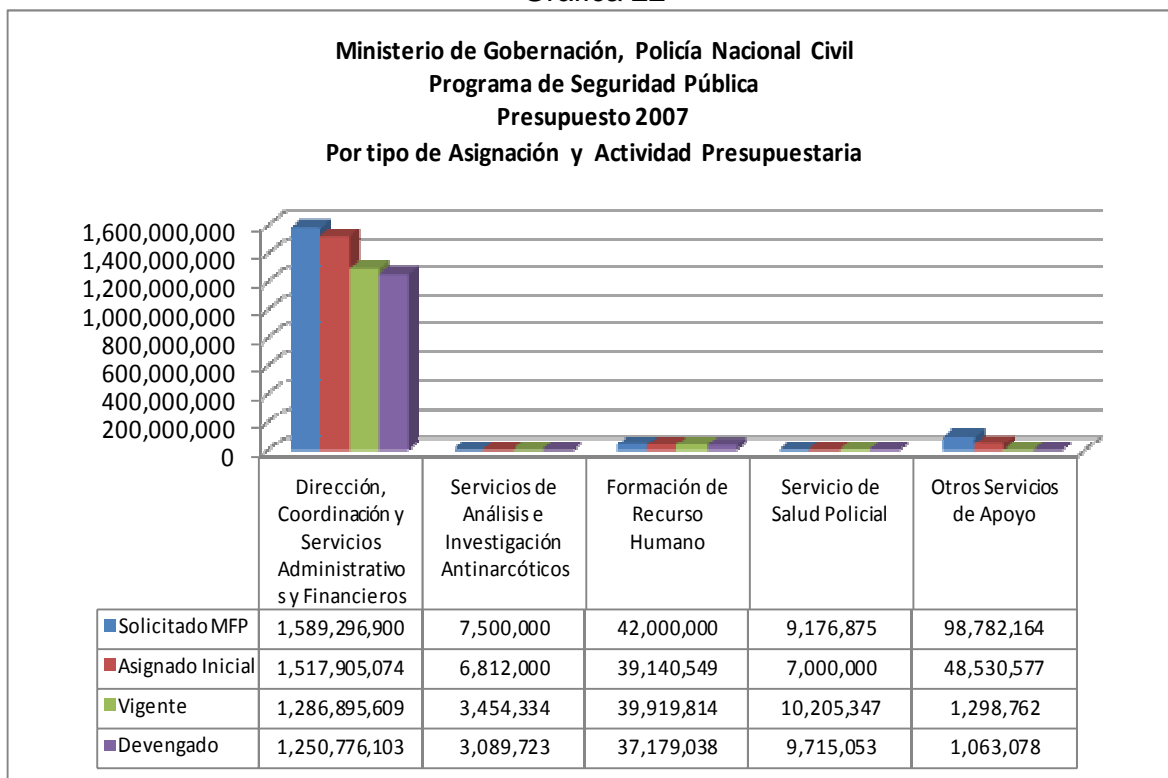
presupuesto inicial con relación al vigente al final del período, y éste último fue ejecutado en 94.6%.

- Se incorpora la actividad “Formación de Recurso Humano” que está directamente vinculada a la Academia de la PNC, con un presupuesto de Q 39.1 millones, que también tiene un comportamiento hacia la reducción del 23% del presupuesto inicial, y aún el nivel de ejecución sólo alcanzó el 88.4% del mismo. Vale decir que el nivel de ejecución –Q26.8 millones- representó el 68% del presupuesto asignado inicial.
- También se incorpora la actividad “salud policial” con un presupuesto mínimo de Q 7.0 millones que también tuvo un comportamiento hacia la reducción, y que finalmente alcanzó un nivel de ejecución del 79%.
- En cuanto a los grupos de gasto, su participación promedio es de la siguiente manera: grupo “000 Servicios Personales” con el 70% de las asignaciones, el grupo “200 Materiales y Suministros” con el 15% de las asignaciones y el grupo “300 Propiedad, Planta y Equipo” con el 10% de las asignaciones.

1.2.4. Ejercicio Presupuestario 2007:

Para el año 2007 las cifras por actividad presupuestaria y tipo de presupuesto, se presentan en la gráfica a continuación:

Gráfica 22



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SICON.

De la gráfica anterior, es importante comentar los siguientes aspectos:

- a. Nuevamente la actividad Policía Nacional Civil, es omitida dentro del presupuesto del programa de seguridad pública.
- b. En cuanto al presupuesto solicitado, los porcentajes de las asignaciones por actividad fueron de la siguiente manera: actividades de apoyo con 91.4%, la actividad de formación de recurso humano con el 2.4%, los servicios de salud policial con el 0.53% y los otros servicios de apoyo con el 5.66%.
- c. Para el caso de las asignaciones iniciales, los porcentajes mas importantes por actividad, fueron las de apoyo con el 94.1% y la de formación del recurso humano con el 2.4%.

d. Del presupuesto vigente, la participación de las asignaciones más relevantes fueron las actividades de apoyo con el 96.1% y la de formación de recurso humano con el 2.98%.

e. En cuanto al presupuesto devengado, las actividades de apoyo alcanzaron el 96.3% del total, y luego la de formación del recurso humano con el 2.9% del total.

En suma, en este período presupuestario, las dos actividades relevantes del programa fueron las de apoyo y la formación del recurso humano con un promedio del 98% del total de las asignaciones.

Otros aspectos que pueden ser analizados del ejercicio presupuestario, se hacen con base en los datos por actividad presupuestaria y grupo de gasto que se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 18

Ministerio de Gobernación									
Policía Nacional Civil									
Programa de Seguridad Pública									
Asignación y Ejecución Presupuestaria Consolidada por Actividad y Categoría de Gasto									
Ejercicio Presupuestario Anual 2007									
En Quetzales									
PROG	SPROG	PROY	A/O	G.GASTO	Descripción	Asignado Inicial	Vigente	Devengado	Nivel de Ejecución
11					Programa de Seguridad Pública	1,619,388,200	1,341,773,866	1,301,822,994	97.02%
	00				Sin SubPrograma				
		000			Sin Proyecto				
			001		Dirección, Coordinación y Servicios Administrativos y Financieros	1,517,905,074	1,286,895,609	1,250,776,103	97.19%
				000	Servicios Personales	1,088,819,306	1,007,772,428	1,004,693,267	99.69%
				100	Servicios No Personales	75,172,068	74,651,097	56,851,865	76.16%
				200	Materiales y Suministros	195,117,712	113,202,197	105,624,476	93.31%
				300	Propiedad, planta, equipo e Intangibles.	142,245,988	78,772,399	73,993,309	93.93%
				400	Transferencias corrientes	16,550,000	6,960,946	6,580,345	94.53%
				900	Asignaciones Globales	0	5,536,543	3,032,840	54.78%
			002		Servicios de Análisis e Investigación Antinarcóticos	6,812,000	3,454,334	3,089,723	89.44%
				100	Servicios No Personales	1,127,000	251,567	250,907	99.74%
				200	Materiales y Suministros	5,685,000	1,287,141	1,257,197	97.67%
				300	Propiedad, planta, equipo e Intangibles.	0	1,915,626	1,581,620	82.56%
			003		Formación de Recurso Humano	39,140,549	39,919,814	37,179,038	93.13%
				000	Servicios Personales	2,808,612	2,732,685	2,536,323	92.81%
				100	Servicios No Personales	6,431,937	4,908,223	4,856,143	98.94%
				200	Materiales y Suministros	17,640,000	17,397,945	14,906,065	85.68%
				300	Propiedad, planta, equipo e Intangibles.	1,260,000	2,701,295	2,700,842	99.98%
				400	Transferencias corrientes	11,000,000	12,179,665	12,179,664	100.00%
			004		Servicio de Salud Policial	7,000,000	10,205,347	9,715,053	95.20%
				000	Servicios Personales	4,447,590	3,713,913	3,679,457	99.07%
				100	Servicios No Personales	1,102,000	1,473,430	1,401,438	95.11%
				200	Materiales y Suministros	1,159,410	3,056,685	2,672,840	87.44%
				300	Propiedad, planta, equipo e Intangibles.	291,000	1,961,320	1,961,319	100.00%
			005		Otros Servicios de Apoyo	48,530,577	1,298,762	1,063,078	81.85%
				000	Servicios Personales	48,530,577	1,037,484	1,033,478	99.61%
				100	Servicios No Personales	0	123,678	29,600	23.93%
				200	Materiales y Suministros	0	137,600	0	0.00%
				300	Propiedad, planta, equipo e Intangibles.				

Fuente: Elaboración propia con base en el reporte de gasto Dinámico, del Sistema de Contabilidad Integrada -SICON-, del Ministerio de Finanzas Públicas; usuario: Prensa.

Del cuadro anterior, los datos que sobresalen para comentar, son los siguientes:

- Las actividades de apoyo que tienen la mayor cantidad de asignaciones, tiene nuevamente una tendencia de reducción del presupuesto inicial al vigente, y el nivel del reducción fue del 16%, y alcanzó un nivel de ejecución del 97.2%.

- La actividad de servicios antinarcóticos alcanza su mejor monto de ejecución presupuestaria de todo el período analizado en todas sus asignaciones con Q 3.1 millones, que representa un nivel de ejecución del 89.44%
- Por segundo año consecutivo dentro de la serie de años analizados, la actividad de formación de recurso humano aparece constante con asignaciones presupuestarias, y alcanza una ejecución de Q 37.2 millones que representa un nivel de ejecución del 93.1%.
- La actividad de salud policial, también aparece por segundo año consecutivo con asignaciones presupuestarias, y alcanza una ejecución de Q 9.7 millones con nivel de ejecución del 95.2%.
- En cuanto a los grupos de gasto, los promedios de participación en el total de las asignaciones, son como sigue: el grupo “000 Servicios Personales” obtuvo el 75% de las asignaciones, el grupo “200 Materiales y Suministros” el 10%, y el grupo “300 Propiedad, Planta y Equipo” el 6% del total de asignaciones. En suma, estos tres grupos alcanzaron en forma conjunta el 91% del total de las asignaciones presupuestarias.

A manera de resumen de todas las asignaciones presupuestarias de todos los años objeto de análisis, se presenta a continuación, un cuadro con los datos relativos (porcentajes) a todas las actividades del programa de seguridad pública:

Cuadro 19

Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil												
Porcentaje de Asignaciones Presupuestarias, respecto del Total												
Por Actividad Programática y Tipo de Presupuesto												
Período comprendido de los Años 2004 al 2007												
Actividad Presupuestaria	Año 2004			Año 2005			Año 2006			Año 2007		
	Inicial	Vigente	Devengado	Inicial	Vigente	Devengado	Inicial	Vigente	Devengado	Inicial	Vigente	Devengado
Dirección, Coordinación y Servicios Administrativos y Financieros	98.05	99.05	99.55	96.09	99.26	99.65	93.73	96.79	97.05	94.15	96.17	96.32
Policía Nacional Civil	1.35	0.83	0.44	3.61	0.65	0.31	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Servicios de Análisis e Investigación Antinarcoóticos	0.00	0.00	0.00	0.25	0.04	0.04	0.42	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00
Formación de Recurso Humano	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.42	2.22	2.08	2.42	2.98	2.86
Servicios de Salud Policial	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.43	0.61	0.51	0.43	0.76	0.75

Fuente: Elaboración propia con base en análisis de los datos del Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN-.

El cuadro anterior permite confirmar los siguientes comportamientos relativos de las asignaciones presupuestarias:

- Las actividades de apoyo obtuvieron en promedio, el 97.15% de las diferentes asignaciones del período.
- La PNC obtuvo en promedio el 0.60% de las diferentes asignaciones, durante el período.
- La actividad de formación del recurso humano obtuvo en promedio, el 1.25% de las asignaciones del período.
- Finalmente, la actividad de salud policial obtuvo en promedio, el 0.30% de las asignaciones del período.

2. Análisis de la Ejecución Física del Presupuesto:

Para realizar el análisis de la ejecución física del presupuesto, es conveniente aclarar los conceptos de las variables correspondientes, para lo cual, se invocará a Carlos Matus y sus Coeditores⁶⁵ siendo éstos los siguientes:

- **Producto;** bien o servicio que surge como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos que requiere su producción; y que está reservada a los bienes que producen las instituciones públicas y a los servicios prestados por ellas, que pueden ser cuantificables. Algunos ejemplos de productos son los siguientes: construcción de carreteras, protección a testigos, servicios hospitalarios prestados, servicios de capacitación y formación brindados y edificios escolares construidos.
- **Unidad de Medida;** es la expresión que sirve de base y permite cuantificar la producción de un bien o servicio; refleja la naturaleza del mismo, y que además, puede ser utilizado como unidad de registro e información. Algunos ejemplos de unidades de medida son: paciente atendido, delincuente capturado, vehículo reparado, metro cuadrado construido, niño atendido, vivienda fumigada.
- **Meta;** es la cuantificación de los bienes y servicios terminales que realiza una institución durante un ejercicio presupuestario, y cuya producción concreta y acabada, se pone a disposición de sus usuarios, por tanto, el concepto siempre es cuantitativo. Algunos ejemplos de metas son los siguientes: 20 kms lineales de pavimento, 200 metros cuadrados de pared, 500 pacientes

⁶⁵ Matus, Carlos, Makon Marcos, Arrieche Víctor; Óp. Cit.

atendidos , 200 alumnos inscritos, 2,500 delincuentes capturados y 300 metros de calles pavimentadas.

- **Volúmenes de trabajo;** es la cuantificación de los bienes y servicios intermedios que realizan las diferentes actividades presupuestarias dentro de una red programática y que sumadas contribuyen al logro de la meta o producto terminal.

Con base en las definiciones anteriores, y considerando todas las actividades presupuestarias del programa de seguridad pública, es importante clasificar las metas y volúmenes de trabajo que están relacionadas con las diferentes actividades del programa, como sigue:

- Actividad PNC, en general son las primeras en el cuadro, y corresponden a la recuperación de vehículos robados, incautación de armas, desarticulación de bandas delincuenciales y capturas por delitos y de secuestradores.
- Actividad de Servicios de Análisis e Investigación Antinarcóticos, en general son todo tipo de incautaciones de droga y dinero.
- Actividad de Formación y profesionalización de agentes y oficiales, las que hacen referencia a ese tipo de acciones.
- Actividad de de Salud Policial, son todas las acciones relacionadas con la atención hospitalaria y consultas médicas a diferentes grupos de personas.
- Actividad de Investigación Criminal, que incluye investigaciones y varios tipos de operativos, entre ellos, policiales, antidrogas, decomisos y fuerzas combinadas

Se presentan a continuación los datos de la producción planificada para el programa de seguridad pública a cargo de la PNC, para el período objeto de la investigación:

Cuadro 20

MINISTERIO DE GOBERNACIÓN, POLICÍA NACIONAL CIVIL					
PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA					
METAS RELEVANTES PLANIFICADAS					
PERÍODO AÑOS 2004 AL 2007					
Denominación del Producto	Unidad de Medida	AÑO 2004	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007
Recuperación de vehículos robados	Vehículo	2,600	10,400	0	0
Incautación de armas	Artículo de seguridad	3,000	100,000	0	0
Desarticulación de bandas delictuales	Operativo/Persona /Evento	150	10,000	0	0
Capturas por comisión de delitos	Persona	57,887	23,158	20,000	23,000
Incautación de drogas	Kilogramo	2,000	8,000	0	0
Dinero Incautado	Unidad Monetaria	5,000,000	20,000,000	0	0
Captura de secuestradores	Persona	50	200	0	0
Rescate de víctimas de secuestro	Persona	9	36	0	0
Crack incautado	Kilogramo	3,550	14,200	0	0
Incautación de marihuana en matas	Planta	100,000	400,000	0	0
Incautación de marihuana procesada	Kilogramo	120	4,800	0	0
Incautación de semilla de marihuana	Kilogramo	250	10,000	0	0
Incautación de amapola.	Planta	250	10,000	0	0
Operativos departamentales	Operativo	150	0	0	0
Protección a juegos y servicios públicos	Operativo	0	0	0	0
Formación de Agentes de la Policía Nacional Civil	Persona	0	0	0	0
Agentes de la Policía Nacional Civil profesionalizados	Persona	0	0	255	0
Egresados de la Policía Nacional Civil	Persona	0	0	2,400	2,400
Personas atendidas por el sistema hospitalario policial	Persona	0	0	100,000	175,000
Egreso Hospitalario	Persona	0	0	2,500	0
Consulta Médica realizada a Policías, Beneficiarios y estudiantes de la PNC.	Persona	0	0	15,000	0
Investigaciones policiales	Evento	0	0	100,000	0
Operativos policiales	Evento	0	0	5,000	5,000
Operativos antidrogas	Evento	0	0	128,700	132,000
Operativos con decomisos, realizados	Evento	0	0	0	0
Participación fuerzas combinadas	Evento	0	0	0	0
Atención efectiva de llamadas de emergencia	Evento	0	0	0	0
Denuncias de robo, atendidas	Evento	0	0	0	0

Fuente: Propuesta de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, presentados por el Ministerio de Finanzas Públicas al Congreso de la República.

De las cifras mostradas en el cuadro anterior, es importante resaltar los siguientes aspectos:

- Para las metas correspondientes a la actividad PNC, se programaron únicamente para dos años del período analizado, con excepción de las

capturas por comisión de delitos, la cual, es de suyo propia de un programa de Seguridad Pública, que sí fue planificada para los cuatro años.

- Al igual que la actividad de la PNC, las metas relacionadas con la actividad de servicios de análisis e investigación antinarcóticos, fueron programadas únicamente para dos de los cuatro años analizados, siendo los mismos años que las metas de la actividad PNC.
- Las metas propias de la actividad relacionada con la formación y profesionalización de agentes y oficiales de la PNC –a cargo de la Academia de la PNC-, también se programaron únicamente para dos de los cuatro años estudiados, siendo dichos años, diferentes a los de las metas relacionadas con la actividad PNC y antinarcóticos.
- Con relación a la actividad de servicios de salud policial, únicamente se le asignaron metas para dos años de la serie de cuatro, siendo éstos al igual que la actividad de formación y profesionalización de agentes y oficiales de la PNC, los dos últimos del período analizado.

En suma, lo que se deduce de indicado anteriormente, es que existieron dos tendencias distintas en el énfasis de la gestión institucional, es decir, se omitió una estrategia institucional coherente y consistente para los cuatro años de la administración del gobierno, estrategia que era necesaria para alcanzar impactos relevantes en materia de seguridad pública que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos guatemaltecos, y que son posibles mediante esfuerzos sostenidos y constantes durante cierto período de tiempo, por ejemplo los cuatro años de un gobierno.

No obstante lo comentado anteriormente, respecto de las metas programadas, conviene analizar el comportamiento anual de dicho aspecto de la gestión institucional, para lo cual, es preciso conocer y analizar el nivel de ejecución de la producción planificada, para los cuatro años objeto de la presente investigación.

2.1. Ejercicio Presupuestario 2004:

A nivel de los presupuestos anuales de metas físicas, se presentan a continuación los datos correspondientes, y que contienen la descripción de cada una de los productos con sus correspondientes unidades de medida, y meta programada versus la meta ejecutada, así como, el nivel relativo de ejecución. A continuación, el cuadro con los datos correspondiente al año 2004.

Cuadro 21

MINISTERIO DE GOBERNACIÓN				
POLICÍA NACIONAL CIVIL, PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA				
COMPARACIÓN PLANIFICACIÓN VERSUS EJECUCIÓN DE METAS RELEVANTES DEL PROGRAMA				
PERÍODO AÑO 2004				
Denominación de la Meta	Unidad de Medida	Programado	Ejecutado	Nivel de Ejecución (%)
Recuperación de vehículos robados	Vehículo	2,600	1,595	61%
Incautación de armas	Artículo de seguridad	3,000	3,462	115%
Desarticulación de bandas delictuales	Operativo/Persona /Evento	150	144	96%
Capturas por comisión de delitos	Persona	57,887	50,259	87%
Incautación de drogas	Kilogramo	2,000	3,915	196%
Dinero Incautado	Unidad Monetaria	5,000,000	974,543,096	19491%
Captura de secuestradores	Persona	50	42	84%
Rescate de víctimas de secuestro	Persona	9	49	544%
Crack incautado	Kilogramo	3,550	3,052	86%
Incautación de marihuana en matas	Planta	100,000	199,000	199%
Incautación de marihuana procesada	Kilogramo	120	0	0%
Incautación de semilla de marihuana	Kilogramo	250	68	27%
Incautación de amapola.	Planta	250	5,544,900	2217960%
Operativos departamentales	Operativo	150	36,959	24639%
Protección a juegos y servicios públicos	Operativo	0	9,560	N/A
Formación de Agentes de la Policía Nacional Civil	Persona	0	448	N/A
Agentes de la Policía Nacional Civil profesionalizados	Persona	0	132	N/A
Egresados de la Policía Nacional Civil	Persona	0	1,575	N/A
Personas atendidas por el sistema hospitalario policial	Persona	0	79,995	N/A
Egreso Hospitalario	Persona	0	1,448	N/A
Consulta Médica realizada a Policías, Beneficiarios y estudiantes de la PNC.	Persona	0	N/R	N/A
Investigaciones policiales	Evento	0	22,283	N/A
Operativos policiales	Evento	0	42,614	N/A
Operativos antidrogas	Evento	0	258	N/A
Operativos con decomisos, realizados	Evento	0	2	N/A
Participación fuerzas combinadas	Evento	0	166,828	N/A
Atención efectiva de llamadas de emergencia	Evento	0	N/R	N/A
Denuncias de robo, atendidas	Evento	0	N/R	N/A

Fuente: Datos proporcionados por la Oficina de Información Pública del Ministerio de Gobernación.

Los datos presentados en el cuadro anterior, pueden analizarse desde dos perspectivas, la primera es medir el nivel de ejecución de cada una de las metas por cada actividad presupuestaria, y la segunda, es combinar los resultados de unas actividades con los de otras actividades, dado que conjuntamente pretenden

lograr una producción a nivel de presupuestario. Desde el primero enfoque, los aspectos importantes son los siguientes:

- De las metas relacionadas con la actividad PNC, con excepción de la recuperación de vehículos robados, todas las demás, tienen un nivel de ejecución mayor al 85% de lo programado.
- Con relación a las actividades antinarcoóticos, los niveles de ejecución de las metas con relación a lo programado en cada una, en la mayoría de ellas, también son mayores al 85%, pero resalta con importancia la incautación de droga en kilogramos y la incautación de dinero.
- En cuanto a la formación y profesionalización de agentes y oficiales de la PNC, se reporta meta ejecutada pero no se pueden hacer comparaciones por carecer de metas programadas inicialmente; a pesar de eso, puede indicarse que prácticamente se graduaron 448 agentes durante el año.
- Con relación a la salud policial, tampoco se pueden realizar comparaciones porque se reportó ejecución, pero también se careció de metas programadas inicialmente; no obstante ello, se puede considerar como un aporte significativo de dicha actividad, haber atendido a aproximadamente 80,000 personas durante el año.
- En cuanto a la actividad de investigación criminal, se reportaron significativo número de investigaciones y operativos, que entre todos suman más de 230,000 pero que tampoco tienen un medio de comparación, pues no se programaron metas iniciales.

Desde el enfoque de análisis combinado del trabajo realizado por las diferentes actividades del programa, se puede combinar la actividad de investigación criminal

en cuanto a los operativos e investigaciones policiales, con los resultados de la PNC y de antinarcóticos, lo cual se leería de la siguiente manera:

- Un total de 64,987 operativos e investigaciones policiales de investigación criminal, lograron que la PNC realizara, 50,259 capturas de personas por comisión de delitos, la recuperación de 1,595 vehículos robados, la incautación de 3,462 armas, la desarticulación de 144 bandas de delincuentes y la liberación de 42 secuestrados. El dato que puede medirse concretamente entre estas variables, es que por cada operativo e investigación realizados, se logró la captura de 1 delincuente.
- Asimismo, un total de 258 operativos antidrogas de los cuales 2 lograron decomisos, permitieron la incautación de 3,052 kilogramos de droga, 199,000 plantas de marihuana, 5,544,900 plantas de amapola, y 68 kilogramos de semilla marihuana; de manera que del total de operativos el 0.07% logró efectividad de incautaciones, pero la magnitud de cada incautación es de aproximadamente 99,500 plantas de marihuana, 2,772,450 plantas de amapola y más de 974 millones de unidades monetarias.

En suma, todas las actividades presupuestarias reportaron importantes cantidades de metas ejecutadas.

2.2. Ejercicio Presupuestario 2005:

En cuanto al período presupuestario 2005, la correspondiente identificación de metas programadas y ejecutadas para cada uno de los productos relevantes del programa, se presenta en el cuadro a continuación:

Cuadro 22

MINISTERIO DE GOBERNACIÓN				
POLICÍA NACIONAL CIVIL, PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA				
COMPARACIÓN PLANIFICACIÓN VERSUS EJECUCIÓN DE METAS RELEVANTES DEL PROGRAMA				
PERÍODO AÑO 2005				
Denominación de la Meta	Unidad de Medida	Programado	Ejecutado	Nivel de Ejecución (%)
Recuperación de vehículos robados	Vehículo	10,400	1,197	12%
Incautación de armas	Artículo de seguridad	100,000	3,716	4%
Desarticulación de bandas delictuales	Operativo/Persona /Evento	10,000	192	2%
Capturas por comisión de delitos	Persona	23,158	49,957	216%
Incautación de drogas	Kilogramo	8,000	5,050	63%
Dinero Incautado	Unidad Monetaria	20,000,000	1,057,978,652	5290%
Captura de secuestradores	Persona	200	27	14%
Rescate de víctimas de secuestro	Persona	36	47	131%
Crack incautado	Kilogramo	14,200	8	0%
Incautación de marihuana en matas	Planta	400,000	651,664	163%
Incautación de marihuana procesada	Kilogramo	4,800	0	0%
Incautación de semilla de marihuana	Kilogramo	10,000	2	0%
Incautación de amapola.	Planta	10,000	14,675,525	146755%
Operativos departamentales	Operativo	0	40,086	100%
Protección a juegos y servicios públicos	Operativo	0	16,737	N/A
Formación de Agentes de la Policía Nacional Civil	Persona	0	780	N/A
Agentes de la Policía Nacional Civil profesionalizados	Persona	0	586	N/A
Egresados de la Policía Nacional Civil	Persona	0	1,204	N/A
Personas atendidas por el sistema hospitalario policial	Persona	0	65,740	N/A
Egreso Hospitalario	Persona	0	1,224	N/A
Consulta Médica realizada a Policías, Beneficiarios y estudiantes de la PNC.	Persona	0	N/R	N/A
Investigaciones policiales	Evento	0	19,612	N/A
Operativos policiales	Evento	0	31,314	N/A
Operativos antidrogas	Evento	0	681	N/A
Operativos con decomisos, realizados	Evento	0	35	N/A
Participación fuerzas combinadas	Evento	0	164,698	N/A
Atención efectiva de llamadas de emergencia	Evento	0	N/R	N/A
Denuncias de robo, atendidas	Evento	0	N/R	N/A

Fuente: Datos proporcionados por la Oficina de Información Pública del Ministerio de Gobernación.

Del cuadro anterior y desde el enfoque de las metas alcanzadas por cada actividad presupuestaria, las principales observaciones son las siguientes:

- De la actividad PNC, para la mayoría de las metas programadas el nivel de ejecución fue bastante bajo, pues los porcentajes de ejecución fueron de

12%, 4%, 2% y 14%, salvo el de capturas de comisión de delitos, que refleja 216%, pero debe tenerse en cuenta que la meta programada para este año, fue casi la mitad de la meta programada y ejecutada durante el año anterior – aproximadamente 55,000- de manera que si se hubiera mantenido dicho monto de programación, la meta hubiera alcanzado un porcentaje de ejecución del 90%. Una meta que sí tiene especial relevancia es el rescate de víctimas de secuestro que teniendo una meta programada de mayor cantidad que el año anterior, alcanzó una ejecución del 131%.

- Para las metas de la actividad antinarcóticos, se mantiene un buen nivel de ejecución, pues teniéndose mayores metas programadas, alcanzaron porcentajes de ejecución del 63%, 163%, 5290% y 14,675%, teniendo especial importancia la cantidad de dinero incautado que sobrepasó los Q 1,000 millones.
- En cuanto a la formación y profesionalización de agentes y oficiales de la PNC, el número fue mayor que el año anterior, y alcanzó un total de 2,570 agentes y oficiales atendidos por dichas actividades. Nuevamente se omiten niveles porcentuales de ejecución en virtud de carecerse de metas programadas inicialmente.
- Con relación a la salud policial, el número de personas atendidas y consultas brindadas, disminuyó con relación al año anterior, sin embargo, fueron más de 65,000 durante el período; también en este caso se omiten los porcentajes de ejecución, por carecerse de las metas programadas al inicio.
- En cuanto a la actividad de investigación criminal, se realizó un total de 91,728 operativos de diversos tipos, y también se realizaron más de 160,000 eventos

de las fuerzas combinadas; en este caso también, se omiten las comparaciones porcentuales de ejecución, por carecerse de programación inicial de metas.

Desde el enfoque de análisis combinado de las metas de las diferentes actividades del programa, la lectura de los datos puede leerse de la siguiente manera:

- Un total de 50,926 operativos e investigaciones policiales realizados por investigación criminal, lograron que la PNC realizara, 49,957 capturas de personas por comisión de delitos, la recuperación de 1,197 vehículos robados, la incautación de 3,716 armas, la desarticulación de 192 bandas de delincuentes, la captura de 27 secuestradores, y la liberación de 47 víctimas de secuestro.
- Asimismo, un total de 681 operativos antidrogas de los cuales 35 lograron decomisos, permitieron la incautación de 5,050 kilogramos de droga, 8 kilogramos de crack, 651,664 plantas de marihuana, 14,675,525 plantas de amapola, 2 kilogramos de semilla de marihuana y más de 1,000 millones de unidades monetarias.

2.3. Ejercicio Presupuestario 2006:

En cuanto al período presupuestario 2006, la correspondiente identificación de metas programadas y ejecutadas para cada uno de los productos relevantes del programa, se presenta en el cuadro a continuación:

Cuadro 23

MINISTERIO DE GOBERNACIÓN				
POLICÍA NACIONAL CIVIL, PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA				
COMPARACIÓN PLANIFICACIÓN VERSUS EJECUCIÓN DE METAS RELEVANTES DEL PROGRAMA				
PERÍODO AÑO 2006				
Denominación de la Meta	Unidad de Medida	Programado	Ejecutado	Nivel de Ejecución (%)
Recuperación de vehículos robados	Vehículo	0	1,338	N/A
Incautación de armas	Artículo de seguridad	0	3,814	N/A
Desarticulación de bandas delictuales	Operativo/Persona /Evento	0	112	N/A
Capturas por comisión de delitos	Persona	20,000	40,697	203%
Incautación de drogas	Kilogramo	0	1,692	N/A
Dinero Incautado	Unidad Monetaria	0	778,850,625	N/A
Captura de secuestradores	Persona	0	15	N/A
Rescate de víctimas de secuestro	Persona	0	44	N/A
Crack incautado	Kilogramo	0	1	N/A
Incautación de marihuana en matas	Planta	0	91,454	N/A
Incautación de marihuana procesada	Kilogramo	0	0	0%
Incautación de semilla de marihuana	Kilogramo	0	0	0%
Incautación de amapola.	Planta	0	37,668,707	N/A
Operativos departamentales	Operativo	0	46,837	N/A
Protección a juegos y servicios públicos	Operativo	0	10,431	N/A
Formación de Agentes de la Policía Nacional Civil	Persona	0	903	N/A
Agentes de la Policía Nacional Civil profesionalizados	Persona	255	147	58%
Egresados de la Policía Nacional Civil	Persona	2,400	868	36%
Personas atendidas por el sistema hospitalario policial	Persona	100,000	56,585	57%
Egreso Hospitalario	Persona	2,500	860	34%
Consulta Médica realizada a Policías, Beneficiarios y estudiantes de la PNC.	Persona	15,000	N/R	0%
Investigaciones policiales	Evento	100,000	16,912	17%
Operativos policiales	Evento	5,000	41,128	823%
Operativos antidrogas	Evento	128,700	321	0%
Operativos con decomisos, realizados	Evento	0	11	N/A
Participación fuerzas combinadas	Evento	0	177,046	N/A
Atención efectiva de llamadas de emergencia	Evento	0	38,999	N/A
Denuncias de robo, atendidas	Evento	0	26,254	N/A

Fuente: Datos proporcionados por la Oficina de Información Pública del Ministerio de Gobernación.

Del cuadro anterior y desde el enfoque de las metas por actividades, se pueden realizar las siguientes observaciones:

- De la actividad de PNC, la única meta que tiene medida de comparación con metas programadas, es la relacionada con las capturas por comisión de

delitos con un nivel de ejecución de 203%, sin embargo debe considerarse que la primera meta programa de la serie consideró un número de 57,887 capturas; en cuanto a las otras metas, a pesar de que no tienen medida de comparación, se puede comentar que mantienen la tendencia de ejecución de los años anteriores.

- De la actividad antinarcóticos, las metas tampoco tienen medida de comparación con metas programadas inicialmente, y su comportamiento de ejecución muestra una tendencia de disminución, tales los casos de incautación de crack que sólo alcanzó 1 kg comparado con los 8 del año anterior, y la incautación de matas de marihuana que únicamente alcanzó 91,454 que representa el 14% respecto a la meta alcanzada en el año anterior -651,664-. Especial relevancia tiene la cantidad de dinero recaudado, que alcanzó más de Q 778 millones.
- De la actividad formación y profesionalización de agentes y oficiales de la PNC, los niveles de ejecución alcanzados sobre lo programado fueron del 58% y del 36%, y la formación de agentes obtuvo una ejecución 903 unidades, que es mayor a los 780 ejecutados en el año anterior.
- En cuanto a la actividad de salud policial, sus metas alcanzaron niveles de ejecución alcanzó del 57% y 34%, y la consulta médica que no reportó ejecución alcanzada.
- De la actividad investigación criminal, de las metas que pueden compararse con una programación inicial, la de operativos policiales es la única que tienen un buen nivel de ejecución -823%- , las otras dos alcanzaron niveles del 17% y 36% respectivamente. Existen otras actividades que tuvieron buenas cifras

de ejecución pero no tienen medida de comparación, tal el caso de la participación de fuerzas combinadas con 177,046 eventos.

Desde el enfoque del análisis combinado de metas por las diferentes actividades presupuestarias, la lectura de los datos presentados puede hacerse de la siguiente manera:

- Un total de 58,040 operativos e investigaciones policiales realizadas por investigación criminal, logró que la PNC realizara, 40,697 captura de personas por comisión de delitos, la recuperación de 1,338 vehículos robados, la incautación de 3,814 armas, la desarticulación de 122 bandas de delincuentes, la captura de 15 secuestradores y la liberación de 44 personas secuestradas.
- Un total de 321 operativos antidrogas de los cuales 11 lograron decomisos, permitieron la incautación de 1,692 kilogramos de droga, 1 kilogramo de crack, 91,454 plantas de marihuana, mas de 37 millones de plantas de amapola, y más de 778 millones de unidades monetarias.

2.4. Ejercicio Presupuestario 2007:

En lo que respecta al ejercicio presupuestario 2007, la información correspondiente a las metas programadas y ejecutadas, y su respectivo nivel de ejecución, se presenta en el cuadro a continuación.

Cuadro 24

MINISTERIO DE GOBERNACIÓN				
POLICÍA NACIONAL CIVIL, PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA				
COMPARACIÓN PLANIFICACIÓN VERSUS EJECUCIÓN DE METAS RELEVANTES DEL PROGRAMA				
PERÍODO AÑO 2007				
Denominación de la Meta	Unidad de Medida	Programado	Ejecutado	Nivel de Ejecución (%)
Recuperación de vehículos robados	Vehículo	0	1,421	N/A
Incautación de armas	Artículo de seguridad	0	3,751	N/A
Desarticulación de bandas delictuales	Operativo/Persona /Evento	0	108	N/A
Capturas por comisión de delitos	Persona	23,000	37,141	161%
Incautación de drogas	Kilogramo	0	660	N/A
Dinero Incautado	Unidad Monetaria	0	5,240,732,182	N/A
Captura de secuestradores	Persona	0	30	N/A
Rescate de víctimas de secuestro	Persona	0	83	N/A
Crack incautado	Kilogramo	0	1	N/A
Incautación de marihuana en matas	Planta	0	917,120	N/A
Incautación de marihuana procesada	Kilogramo	0	0	N/A
Incautación de semilla de marihuana	Kilogramo	0	0	N/A
Incautación de amapola.	Planta	0	241,537,392	100%
Operativos departamentales	Operativo	0	43,015	N/A
Protección a juegos y servicios públicos	Operativo	0	13,322	N/A
Formación de Agentes de la Policía Nacional Civil	Persona	0	1,387	N/A
Agentes de la Policía Nacional Civil profesionalizados	Persona	0	227	N/A
Egresados de la Policía Nacional Civil	Persona	2,400	2,726	114%
Personas atendidas por el sistema hospitalario policial	Persona	175,000	68,006	39%
Egreso Hospitalario	Persona	0	878	N/A
Consulta Médica realizada a Policías, Beneficiarios y estudiantes de la PNC.	Persona	0	153,666	N/A
Investigaciones policiales	Evento	0	15,830	100%
Operativos policiales	Evento	5,000	38,352	767%
Operativos antidrogas	Evento	132,000	29	0%
Operativos con decomisos, realizados	Evento	0	11	N/A
Participación fuerzas combinadas	Evento	0	169,524	N/A
Atención efectiva de llamadas de emergencia	Evento	0	39,778	N/A
Denuncias de robo, atendidas	Evento	0	24,106	N/A

Fuente: Datos proporcionados por la Oficina de Información Pública del Ministerio de Gobernación.

Del cuadro anterior y con base en el análisis de las metas por actividad presupuestaria, los datos que merecen comentarse son los siguientes:

- De la actividad PNC, la meta con nivel de ejecución relevante es la de capturas por comisión de delitos que alcanzó 161% de ejecución, el resto de

las metas, mantuvieron niveles de ejecución relativamente constantes a los años anteriores, aunque no tienen medida de comparación con programación inicial.

- De la actividad antinarcoóticos, se observa una diversidad de comportamientos en el nivel de ejecución, pues aunque no tienen medida de comparación con una programación inicial, se pueden realizar comparaciones con el nivel de ejecución del año anterior, y en cuanto a ello, algunas metas tienen incrementos –tal el caso de la incautación de marihuana en matas y la incautación e amapola-, y otras decrementos –tal el caso de incautación de droga-, pero tiene especial relevancia la incautación de dinero, que alcanzó una cifra superior a los Q 5,240 millones, pues en promedio de los años anteriores, las incautaciones oscilaban en un promedio de Q 1,000 millones.
- En cuanto a la formación y profesionalización de agentes y oficiales de la PNC, la única meta que tiene medida de comparación alcanzó un 114% de ejecución sobre lo programado, el resto mantuvo un comportamiento levemente creciente respecto al año anterior.
- De la actividad salud policial, las metas de personas atendidas y consultas médicas deben consolidarse como una sola por el tratamiento de contabilización de la ejecución, en tal sentido, alcanzaron un nivel de ejecución del 126.7% de lo programado.
- En cuanto a la actividad de investigación criminal, para analizar la ejecución sobre la programación, se hace necesario combinar la contabilización de todas las actividades, de tal cuenta que se puede decir que alcanzaron un nivel del 160.5% de ejecución.

Del enfoque combinado de metas alcanzadas por diferentes actividades, la lectura de los datos puede hacerse de la siguiente manera:

- Con la realización de 54,182 operativos e investigaciones policiales realizados por investigación criminal, la PNC logró la realización de 37,141 captura de personas por comisión de delitos, la recuperación de 1,421 vehículos robados, la incautación de 3,751 armas de fuego, la desarticulación de 108 bandas de delincuentes, la captura de 30 secuestradores y la liberación de 83 personas secuestradas.
- De un total de 29 operativos antidrogas de los cuales 11 realizaron decomisos, se logró la incautación de 660 kilogramos de droga, 1 kilogramo de crack, 917,120 plantas de marihuana, más de 241 millones de matas de amapola, y la incautación de más de 5,200 millones de unidades monetarias.

En suma y a manera de conclusión general sobre el análisis de la ejecución física y financiera del presupuesto de seguridad pública a cargo de la Policía Nacional Civil para el período comprendido entre los años 2004 al 2007, se estableció que la PNC ha alcanzado niveles adecuados con relación a lo planificado, pues en el caso de la ejecución física logra un 89% y en el caso de la ejecución financiera alcanza un promedio del 95% sobre lo planificado, sin embargo, los volúmenes de trabajo planificados, son muy bajos con relación al número de denuncias sobre delitos cometidos, que recibe el Ministerio Público cada año.

Para resolver la situación anterior, es conveniente que la PNC dirija específica y particularmente, su propio proceso de diagnóstico, planificación y programación presupuestaria institucional, tanto a largo, como mediano y corto plazo, a efecto de mejorar todas las variables y cifras que se planificarán, por supuesto, con la

participación de otros sectores nacionales que participan, contribuyen y son parte de la seguridad pública del país. Para dichos efectos, se presenta en el capítulo siguiente, una propuesta de modelo que permita realizar dicho proceso, propuesta que incluye elementos para el diagnóstico, la planificación y la programación presupuestaria institucional.

Capítulo V.

Modelo de planificación y programación presupuestaria institucional

Después de haber analizado los resultados de la ejecución presupuestaria, tanto física como financiera de la Policía Nacional Civil, que han demostrado que durante el período objeto de la investigación se careció de una planificación estratégica y un presupuesto multianual institucional que tenga coherencia y continuidad anual a través de los presupuestos físicos y financieros, y que hubieran permitido lograr resultados de impacto en la política de seguridad pública y combate a la delincuencia común y organizada, se presenta una propuesta que permite la articulación entre el planteamiento estratégico (que puede consistir en el período de gobierno) y el corto plazo, planes operativos anuales y programación presupuestaria anual (física y financiera), que contribuyan a mejorar los resultados de las políticas públicas de seguridad.

El elemento central de la propuesta, es que la PNC realice un proceso de planificación y programación presupuestaria institucional independiente del Ministerio de Gobernación, que integre los elementos básicos de la gestión institucional, es decir, lograr la **elaboración, monitoreo, seguimiento y evaluación concatenada e integrada** de instrumentos de planificación y programación presupuestaria, fundamentales de una administración pública moderna, como son los siguientes: Matriz de Marco Lógico, Matriz Multianual de Metas, Matriz de Resultados y Productos Institucionales, Presupuesto Institucional Multianual a nivel de toda la estructura programática a nivel de Programa, Proyecto y Actividad, Plan Operativo Anual –POA- y el Presupuesto Anual; todo lo anterior acompañado por un análisis de problemas de gestión institucional para el cumplimiento del mandato legal y la

entrega de servicios de seguridad a la población, y un análisis FODA que le permita definir las líneas estratégicas del manejo del entorno institucional.

Es importante acotar que un elemento fundamental que puede consolidar el modelo que se propone en este capítulo, es que los instrumentos de planificación y programación presupuestaria multianual, puedan obtener el nivel de “leyes de observancia institucional”, al igual que en muchos países latinoamericanos especialmente de Suramérica, todos los instrumentos de planificación estratégica y programación presupuestaria multianual, son aprobados por los Organismos Legislativos con todas las formalidades que se requieren para que tengan carácter de ley, que asegure su observancia institucional, independientemente de las personas que tengan a su cargo la administración de las instituciones públicas.

Lograr una aprobación como la mencionada sería muy importante que se implemente en Guatemala, por medio de la primera legislatura de cada gobierno, en el sentido de que ésta apruebe el presupuesto multianual para todos los años posteriores del mismo, a nivel de Programas, Proyectos y Actividades, sin permitir cambios a los resultados estratégicos, a los compromisos en los indicadores de gestión, y a las metas anuales correspondientes, asegurando así que sea un compromiso estable y permanente de todos los funcionarios que asumen su administración, y a través ello, evaluar la rendición de cuentas de los mismos.

Para lograr lo anterior, se requiere la implementación de un modelo mediante el cual se elabore los instrumentos indicados, considerando la coherencia estratégica y obligatoria entre cada uno de ellos, según el esquema global que se desarrolla progresivamente a continuación, y que se fundamenta en las experiencias y metodologías enunciadas en el marco teórico de la vinculación plan- presupuesto,

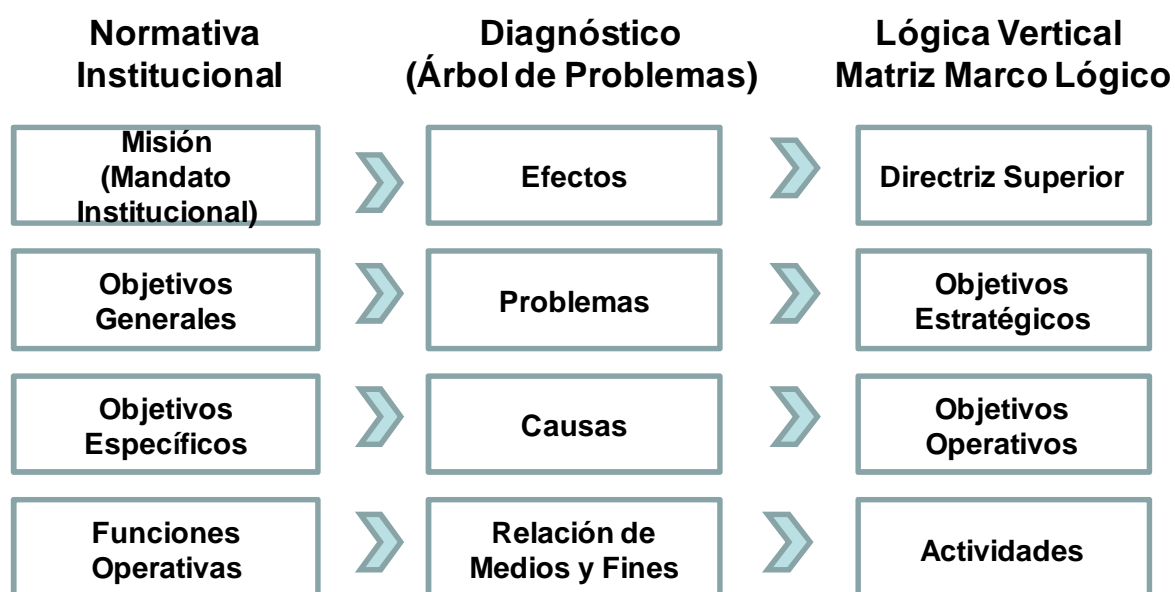
que ha sido exitosamente implementado y validado en otros países de Latinoamérica, entre ellos, Bolivia, Chile, Ecuador y el Perú.

1. Coherencia entre el Árbol de Problemas y la Matriz de Marco Lógico:

Coherencia entre el mandato legal, el diagnóstico mediante el análisis del árbol de problemas, y los objetivos de la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico –MML- como herramienta de planificación estratégica de mediano plazo, con el propósito de asegurar que mediante el cumplimiento de productos anuales consecutivos, se logren resultados de impacto en la política de seguridad pública identificados en la MML. Tal coherencia puede lograrse al asegurar el consenso y congruencia entre los elementos que se presentan en la gráfica siguiente:

Gráfica 23

Modelo de coherencia entre el Mandato Institucional, el Diagnóstico mediante Árbol de Problemas y la Planificación de Mediano Plazo a través del Marco Lógico



La parte izquierda de la gráfica anterior, lo que muestra es que el diagnóstico participativo, abierto y conjunto entre las autoridades institucionales y los

sectores representativos de la sociedad civil organizada, que se realice mediante el árbol de problemas, debe fundamentarse en aquellas limitaciones o situaciones negativas en el desenvolvimiento normal de la vida cotidiana de los ciudadanos, en función del incumplimiento a lo establecido en todo el andamiaje legal relacionado con la política de seguridad pública (Constitución Política, Ley del Organismo Ejecutivo, Ley Orgánica de la PNC y su Reglamento).

Asimismo y como lo muestra la parte izquierda de la gráfica anterior, con el resultado del diagnóstico mediante el árbol de problemas, se puede contribuir a la elaboración y definición de los objetivos de la lógica vertical de la MML, que es el fundamento de todo el modelo de planificación de mediano y corto plazo que se desarrolla posteriormente.

2. Coherencia entre la Matriz de Marco Lógico y la Matriz Multianual de Metas

Coherencia entre los resultados definidos en la columna de Objetivos de la MML y los productos –metas- definidos en el presupuesto por programas; dado que los denominadores de los indicadores de la MML provienen de las metas del presupuesto, que debieran integrarse en una Matriz Multianual de Metas –MMM- para cada una de las estructura de Actividad u Obra de los Programas y Proyectos del Presupuesto Programático. La gráfica siguiente permite visualizar lo comentado.

Gráfica 24
Modelo de Coherencia Lógica y Metodológica entre
La Matriz de Marco Lógico y la Matriz Multianual de Metas

Matriz Marco Lógico -MML

Resumen Objetivos	Indicadores	Medios Verificación	Supuestos
Directriz Superior			
Objetivos Estratégicos			
Objetivos Operativos	<div style="border: 1px solid black; width: 100%; height: 15px; margin-bottom: 2px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 100%; height: 15px; margin-bottom: 2px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 100%; height: 15px;"></div>		
Actividades			



Matriz Multianual de Metas –MMM–

Estructura Programática	Indicador Asociado	Nombre del Producto	Meta Año 1	Meta Año 2	Meta Año 3	Meta Año 4

De acuerdo a la gráfica anterior, se esperaría que la sumatoria de las metas alcanzadas cada año en las estructuras programáticas del presupuesto **–productos–**, permitan lograr los **resultados** esperados en el mediano plazo o estratégico, y que pueden medirse a través de los indicadores de gestión institucional.

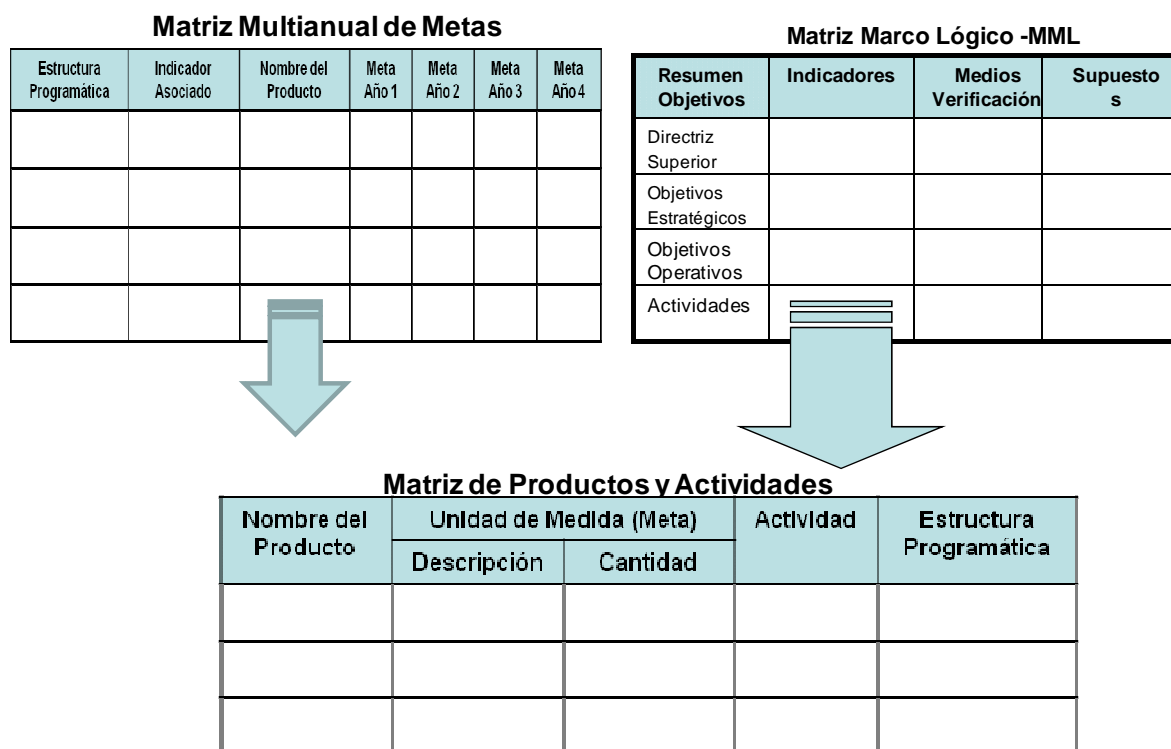
3. Coherencia entre la Matriz Multianual de Metas y la Matriz de Productos y

Actividades:

Coherencia entre la Matriz Multianual de Metas y la Matriz de Productos y Actividades, que permita identificar las actividades que se deben realizar para generar los productos que se deben entregar la población, en cantidad y calidad – meta-, es decir, definir la tecnología de producción más adecuada para lograr oportuna y eficientemente, la producción necesaria que permita alcanzar los objetivos operativos. Como lo muestra la gráfica que se presenta a continuación, la coherencia de ambas matrices provienen de la lógica vertical de la MML, pues en la lectura inversa de la lógica vertical de la MML indica que para alcanzar los objetivos operativos, es condición necesaria la realización oportuna de las actividades específicas, derivado de ello, la forma en que deben integrarse dichos instrumentos institucionales.

Se presenta a continuación la gráfica que permite visualizar los aspectos indicados:

Gráfica 25
Coherencia entre la Matriz de Marco Lógico, la Matriz Multianual de Metas
Y la Matriz de Productos y Actividades



La gráfica anterior muestra la importancia de definir cabalmente para las categorías programáticas, las diferentes actividades presupuestarias (con sus correspondientes acciones y tareas) que son necesarias realizar para obtener el producto en sus cualidades y cantidades específicas y necesarias; esta tarea es de fundamental importancia, porque la definición de estas actividades determina el éxito o fracaso en la aplicación de los créditos presupuestarios para lograr aquellos productos planificados, y consecuentemente, realizar una adecuada rendición de cuentas.

Además, la elaboración de dicha matriz completa los elementos de la Matriz de Marco Lógico –MML-, por lo que para su elaboración, debe

utilizarse la Lógica Vertical con la que se construyó la MML. Es oportuno acotar que la definición de las actividades –con sus correspondientes acciones y tareas-, debe apoyarse en el razonamiento de los supuestos de la MML.

Con la integración coherente de estos tres instrumentos, prácticamente está elaborada la base para la formulación del presupuesto, que de acuerdo al marco teórico presentado, es el último proceso del ámbito de la planificación operativa o de corto plazo.

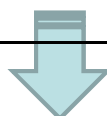
4. Coherencia entre Matriz Multianual de Metas y el Presupuesto Multianual:

Coherencia entre las actividades presupuestarias con sus correspondientes acciones y tareas, para alcanzar los productos, y la naturaleza y monto de las asignaciones presupuestarias para adquirir los **insumos** necesarios para la realización de dichos productos, según la **tecnología de producción**, que adopte el centro de gestión productiva correspondiente, que se convierte en una estructura programática en virtud de que se le asignan recursos financieros para la adquisición de los insumos. La gráfica que se presenta a continuación, muestra cómo se puede alcanzar dicha coherencia.

Gráfica 26
Integración Coherente entre la
Matriz Multianual de Metas –MMM- y el Presupuesto Multianual

Matriz de Productos y Actividades

Nombre del Producto	Unidad de Medida		Actividad	Estructura Programática
	Descripción	Cantidad		



Presupuesto Multianual

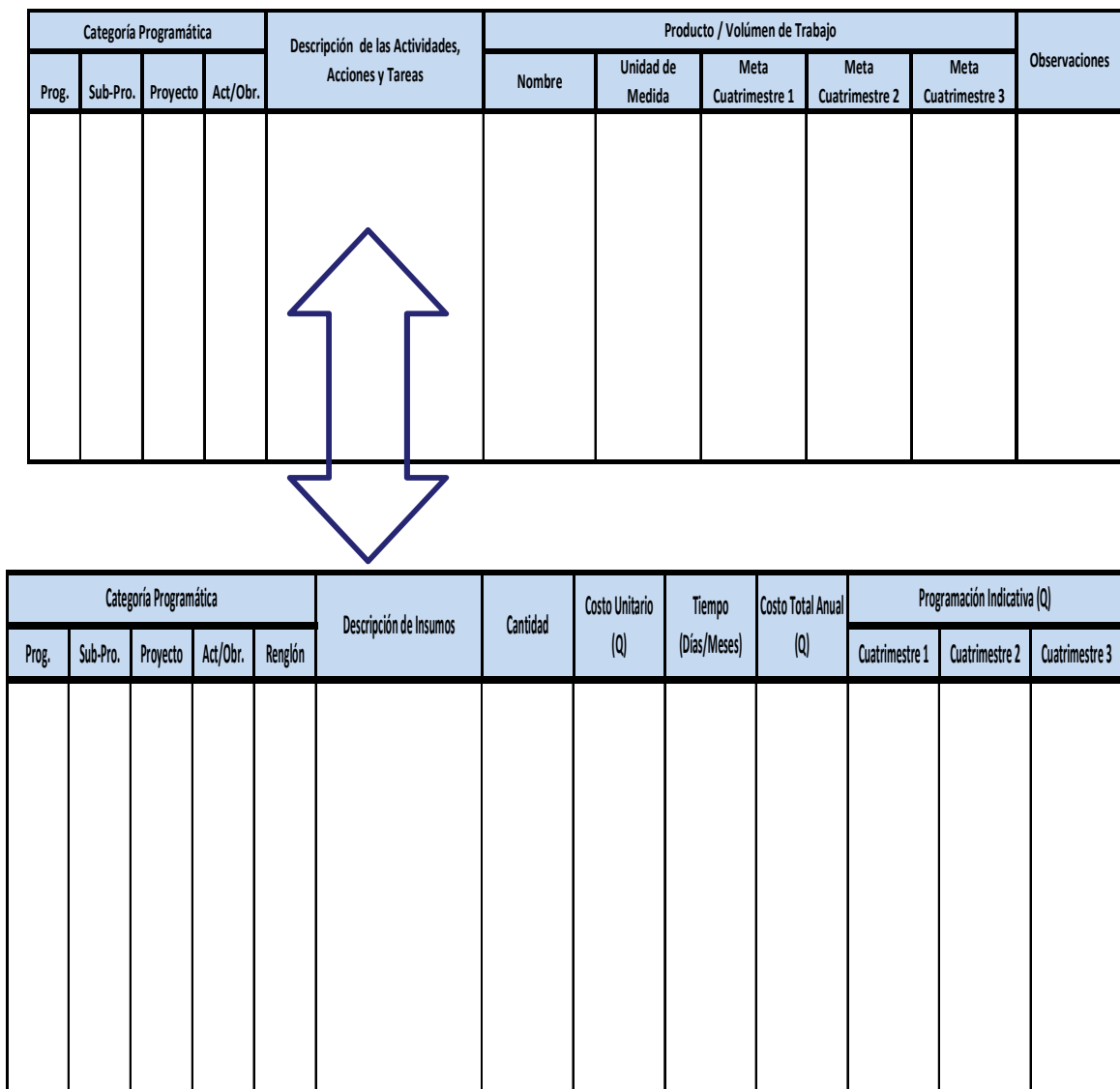
Estructura Programática	Ppto. Año 1	Ppto. Año 2	Ppto. Año 3	Ppto. Año 4

La gráfica anterior muestra que luego de definirse las actividades presupuestarias propias para el logro de cada uno de los productos, dichas actividades tienen que encontrar una categoría o estructura programática dentro de la cual, se asignarán recursos presupuestarios para adquirir los insumos necesarios para su correspondiente realización.

Todo el escenario descrito anteriormente, es bajo la perspectiva del mediano plazo, es decir, para planificar en promedio para un período de gobierno de cuatro años, una vez definido el escenario anterior, es necesario preparar los instrumentos del corto plazo (generalmente de un año), es decir, el Plan Operativo Anual –POA- y el Presupuesto Anual, siendo ambas herramientas, la expresión más analítica y específica tanto de la matriz de actividades y productos como del presupuesto

multianual. Entre ambas herramientas, también debe existir una coherencia en su elaboración, la cual, debe asegurarse que todo lo planificado en el mediano plazo, sea alcanzado y generado en el período anual, por lo tanto, los elementos claves son las actividades, acciones y tareas, que determinan los insumos que deberán adquirirse para cumplirlas. La gráfica siguiente, muestra la coherencia que se ha descrito:

Gráfica 27
Modelo de Coherencia entre el Plan Operativo Anual y el Presupuesto Anual



Obsérvese de la gráfica anterior que existe información común entre ambas herramientas:

- La categoría programática, que en el POA se utiliza para establecer la responsabilidad sobre la producción, y para el caso del presupuesto identifica la responsabilidad por los recursos gastados.
- La programación cuatrimestral, que para el caso del POA está orientado a definir el grado de avance físico de los productos y volúmenes de trabajo, entretanto que para el caso del presupuesto, es por la cantidad de recursos financieros y presupuestarios que se requiere para garantizar la realización de las actividades.

En el proceso de elaboración de cada uno de los instrumentos institucionales anteriormente indicados, es importante tomar en cuenta algunas consideraciones específicas, que se presentan a continuación.

5. Diagnóstico mediante el Árbol de Problemas:

En el diagnóstico mediante el árbol de problemas, es de vital importancia identificar de la mejor manera posible, el problema central que específicamente debe expresar el resultado negativo o situación negativa en el desenvolvimiento normal de la vida cotidiana de los ciudadanos guatemaltecos, que se generan por el incumplimiento del mandato institucional en la Policía Nacional Civil, como la institución directamente responsable de planificar y ejecutar acciones que garanticen la seguridad pública, expresada en la protección a la vida e integridad de las personas y sus bienes y propiedades.

En tal sentido, como ejemplo de problema central actual de la política de seguridad pública a cargo de la PNC de Guatemala, se propone el siguiente:

- El Estado de Guatemala a través de la Policía Nacional Civil, tiene limitada su capacidad para identificar, someter al orden, capturar y poner a disposición de las autoridades jurisdiccionales, a las distintas bandas del crimen organizado y de narcotraficantes que operan impunemente, razón por la cual, muchos ciudadanos y comunidades han decidido organizarse y equiparse con armas de fuego para defender sus vidas y propiedades, generando de dicha manera un clima de violencia generalizada en el país.

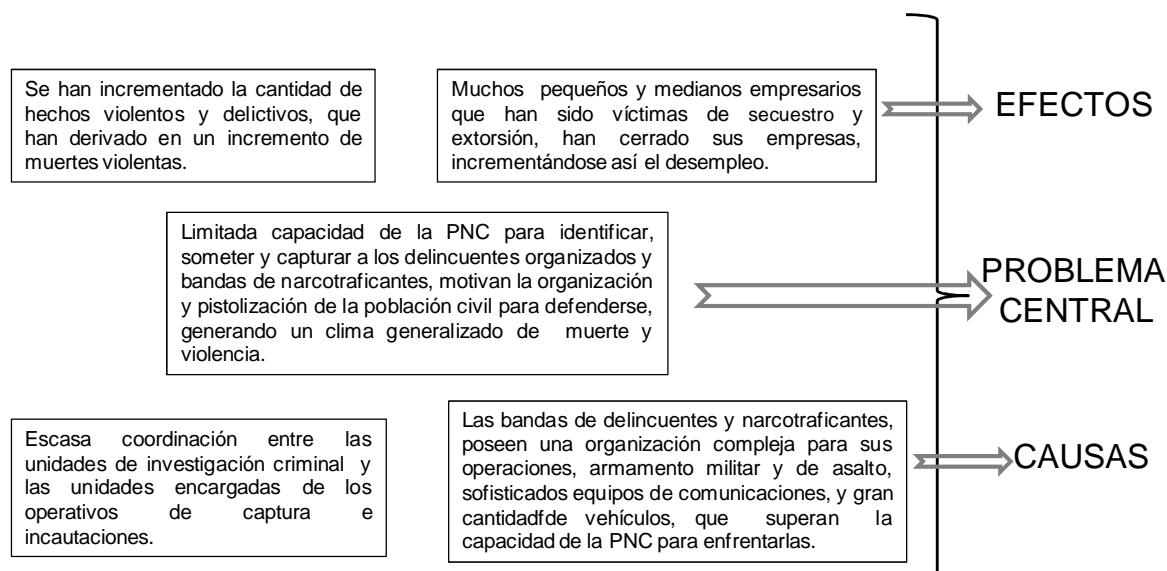
El anterior problema central, redactado como situación positiva, puede convertirse en el objetivo estratégico de la planificación de mediano plazo, mismo que será resultado del logro consecuente y sostenido de ciertos productos parciales que se puedan alcanzar en los períodos anuales de la planificación.

A partir del anterior enunciado como problema central, se procede a identificar hacia abajo del mismo, las causas que pueden estar generando la limitada capacidad de la PNC en su lucha contra el crimen organizado y las bandas de narcotraficantes, para que a partir de dichas causas se puedan identificar las acciones estratégicas y operativas que pueden realizarse para fortalecer la capacidad de dicha institución, para enfrentarse eficiente y eficazmente al fenómeno de la delincuencia y violencia generalizada. Consecuentemente, de las acciones operativas que se identifican para alcanzar los productos anuales, se deriva la identificación de los insumos que han de presupuestarse para lograr la realización de dichas actividades (relación de medios a fines).

Asimismo, hacia arriba del problema central identificado, se procede a identificar los efectos negativos que se derivan del mismo, conforme los cuales, posteriormente y convirtiéndolos en situaciones positivas, se convierten en los objetivos de mediano y corto plazo de la planificación estratégica que se desarrollo en el modelo de Marco Lógico.

A continuación se presenta un ejemplo de elementos centrales del árbol de problemas, conforme el ejemplo de problema central definido.

Gráfica 28
Ejemplo de Árbol de Problemas,
Política de Seguridad Pública en Guatemala



A partir del anterior árbol de problemas, y conforme al procedimiento correspondiente, se elabora el árbol de objetivos que permitirá posteriormente, definir los objetivos de la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico que se comenta a continuación.

6. Matriz Institucional de Marco Lógico:

A la usanza de lo establecido en el marco teórico, y conforme la propuesta elaborada en el capítulo del contexto institucional, se propone que el proceso de planificación y

formulación y ejecución presupuestaria, siga fundamentándose en la elaboración de la Matriz de Marco Lógico –MML- institucional, que oriente la gestión institucional para todo el período de gobierno, y que recoja los principales elementos estratégicos de la misma. Dicha Matriz, debe ser el resultado de un proceso de diálogo conjunto y abierto entre las autoridades del Ministerio de Gobernación y los altos mandos de la PNC, con los diferentes sectores sociales involucrados con el tema de la seguridad pública.

Un análisis conjunto entre las autoridades y la sociedad civil para la elaboración del MML, permitirá establecer y definir con mayor precisión todos los elementos de la misma, iniciando desde la definición de la columna de objetivos con su lógica vertical para integrar los resultados del largo plazo con los productos del corto plazo, luego definir con la mayor especificidad posible los indicadores para cada uno de los niveles de objetivos definidos, asimismo, identificar y establecer las más confiables, accesibles y exactas fuentes de verificación de dichos indicadores, y finalmente, puntualizar los supuestos idóneos para garantizar el cumplimiento de cada nivel de la columna de objetivos.

Con base en lo anterior, y siguiendo los lineamientos estratégicos de las diferentes leyes y normas que rigen la función de la PNC, se propone que la construcción de dicha matriz, se realice considerando los siguientes aspectos:

- La Directriz Superior, debe formularse con base en el mandato legal o Misión de la Institución, el cual, puede recoger los artículos de la Constitución Política de la República, dedicados a la protección y seguridad de las personas y sus bienes, así como, lo establecido en la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, en la materia correspondiente al Ministerio de Gobernación, y más

específicamente en las funciones sustantivas que se le asignan a dicho ministerio en materia de seguridad pública.

- Los Objetivos Estratégicos, deben elaborarse considerando las funciones generales que el mandato legal le otorga a la PNC, y que se pueden comparar con las características que se enuncian en el problema central del diagnóstico con la metodología del árbol de problemas, puesto que dichos objetivos son los cambios que en el mediano plazo se pretenden modificar de las condiciones de vida de la población, relacionadas con la seguridad pública.
- Los Objetivos Operativos, cuya elaboración se fundamenta en los productos específicos que se pretenden lograr en un período de un año, como resultado de la gestión institucional, es decir, los productos de los programas presupuestarios y que contribuyen a lograr los objetivos estratégicos de mediano plazo.
- Las Actividades o Acciones, que se elaboran considerando aquellas funciones operativas y sustantivas de la función de seguridad pública, por medio de las cuales se alcanzan los objetivos operativos, y que se incluyen en el Plan Operativo Anual –POA- para justificar la asignación formal de recursos presupuestarios para la adquisición de los insumos necesarios y correspondientes.

Para ejemplificar la metodología de elaboración de la MML, se presenta a continuación la tabla siguiente:

Cuadro 25
Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil
Matriz de Marco Lógico

RESUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>Objetivo General –Directriz Estratégica- Garantizar a la ciudadanía el orden público y la preservación de la vida y la seguridad de las personas así como de los bienes es obligación fundamental y primordial del Estado porque es esencial para el desarrollo de la vida económica, social y política.</p>	<p>Los ciudadanos viven en un ambiente de tranquilidad y respeto a su integridad y a la de los bienes públicos y privados.</p>		
<p>Propósito -Objetivos Estratégicos- •Fortalecer y modernizar los sistemas de seguridad ciudadana. •Garantizar la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley. •Trabajo coordinado entre todas las entidades responsables de la Seguridad Nacional.</p>	<p>•Fortalecer el desempeño de todo el personal. •Lograr la cooperación permanente entre todas las instituciones responsables de la seguridad pública.</p>		
<p>Productos Institucionales: •Proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes ; •Garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades; •Prevenir, investigar y combatir el delito, preservando el orden y la seguridad pública</p>	<p>•Operativos, capturas, aprehensiones e incautaciones. •Delitos y crímenes, comprobados científicamente y objetivamente. •Campañas informativas, educativas y promocionales, masivas.</p>		
<p>Acciones Estratégicas: •Servicios de Policía Nacional Civil •Análisis e Investigación Antinarcoóticos •Investigación Criminal •Prevención del Delito •Formación de Agentes de Policía Nacional Civil •Profesionalización de los Agentes de Policía •Fortalecimiento de la investigación científica •Equipamiento de los cuerpos policiaies</p>	<p>•Ejecución física y financiera del presupuesto por cada una de las categorías programáticas.</p>		

De los diferentes niveles de objetivos propuestos en el cuadro anterior, debe insistirse que a pesar del diálogo conjunto entre las autoridades del sector de seguridad y la sociedad civil que se propuso anteriormente, es evidentemente procedente fundamentar los objetivos de largo y mediano plazo de dicha materia, con base en los objetivos de estado que se definen en la constitución y las leyes correspondientes, pues sobre dicho particular dichas leyes contemplan suficiente claridad para la definición de políticas, estrategias y acciones.

7. Matriz Multianual Metas –MMM-:

La Matriz Multianual de Metas, tiene como propósito mostrar las variaciones en los indicadores de producto que se alcanzarán como al final del período de gobierno, como resultado acumulado de la producción anual alcanzada, y a la vez, mostrar los productos que anualmente la institución pretende generar y poner al servicio de la población, para cada una de las estructuras programáticas correspondientes.

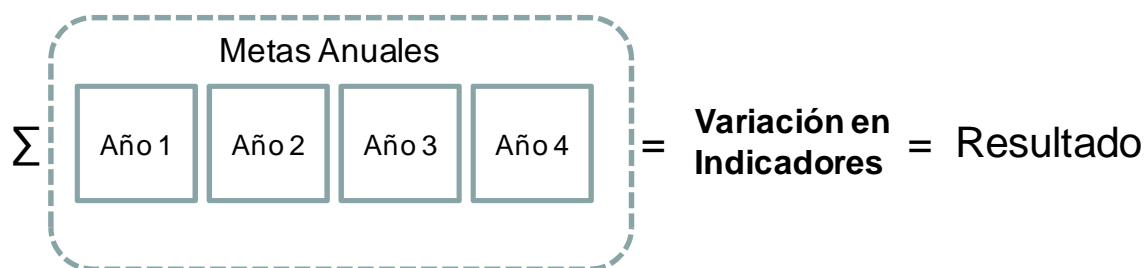
Es importante comentar que dicha matriz no forma parte del modelo que actualmente se utiliza en Guatemala, sin embargo para efectos de la planificación estratégica y la programación presupuestaria multianual, es conveniente y necesario institucionalizar su utilización.

Esta matriz, establece metas e indicadores a nivel de las estructuras programáticas, a efecto de facilitar la medición correspondiente durante la etapa de monitoreo y evaluación, tal como se propone en la grafica que se presenta a continuación.

Cuadro 26
Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil
Matriz Estratégica de Indicadores y Productos

Estructura Programática	Indicador Asociado	Nombre del Producto	Meta Año 1	Meta Año 2	Meta Año 3	Meta Año 4
11-00-000-001 Dirección, Coordinación, y Servicios Administrativos y Financieros						
11-00-000-002 Servicios de PNC	<ul style="list-style-type: none"> •% de Capturas realizadas, del total de delitos cometidos. •% de Vehículos recuperados, del total de robos cometidos. •% de bandas delincuenciales desarticuladas, del total de bandas delincuenciales identificadas. 	<ul style="list-style-type: none"> •Capturas por Delitos •Recuperación Vehículos robados •Desarticulación bandas delincuenciales 				
11-00-000-003 Servicios de Análisis e Investigación Antinarcoóticos	<ul style="list-style-type: none"> •% de operativos con incautaciones, por, operativos realizados. 	<ul style="list-style-type: none"> •Incautaciones: <ul style="list-style-type: none"> •Drogas •Crack •Marihuana •Amapola 				
11-00-000-004 Servicios de Investigación Criminal	<ul style="list-style-type: none"> •% de operativos realizados por cantidad de investigaciones 	<ul style="list-style-type: none"> •Operativos: <ul style="list-style-type: none"> •Policiales •Antidrogas •Investigaciones policiales 				
11-00-000-005 Formación del Recurso Humano	<ul style="list-style-type: none"> •% de agentes promovidos, por cantidad de aspirantes capacitados. 	<ul style="list-style-type: none"> •Formación y profesionalización: <ul style="list-style-type: none"> •Agentes PNC •Oficiales PNC •Egreso de Agentes PNC 				
11-00-000-006 Servicios de Salud Policial	<ul style="list-style-type: none"> •% de personas atendidas, del total de beneficiarios registrados. 	<ul style="list-style-type: none"> •Personas atendidas •Consultas médicas: <ul style="list-style-type: none"> •Personal PNC •Beneficiarios PNC •Egreso Hospitalario 				
11-00-000-007 Otros servicios de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> •% de operativos realizados, del total de hechos delictivos cometidos. 	<ul style="list-style-type: none"> •Operativos departamentales •Denuncias atendidas •Fuerzas combinadas 				

El cuadro anterior muestra la relación directa entre el logro de los productos necesarios para alcanzar una variación en el indicador, y la consecución sostenida y anual de las metas durante al menos, los cuatro años de un período de gobierno, de acuerdo a la lógica de pensamiento que se muestra a continuación:



Lo anterior quiere decir que al acumular una sumatoria de metas anuales sostenidas durante al menos cuatro años de un período de gobierno, se espera que haya una variación en los indicadores de seguridad pública, lo que se debe reflejar en cambios concretos en los índices de criminalidad y delincuencia, que son los Resultados de mediano plazo que se espera produzcan las intervenciones de las instituciones públicas encargadas de la seguridad pública en el contexto social guatemalteco.

Por lo anterior, se enfatiza que la definición y programación de metas anuales para cada estructura programática con asignación formal de recursos presupuestarios, debe ser sostenida y constante durante el mediano plazo que cubra al menos un período de gobierno, para que al final del mismo, pueda medirse los cambios sociales alcanzados.

Lo anteriormente indicado implica por supuesto, que el sistema de monitoreo y evaluación realice mediciones periódicas y evaluaciones oportunas, para alertar y proponer acciones institucionales que orienten a la consecución efectiva y eficaz de una importante producción pública que en el mediano plazo permita obtener cambios significativos en los indicadores de criminalidad y delincuencia.

Es importante poner en práctica algunos lineamientos específicos para la elaboración de este instrumento de gestión institucional, entre ellos los siguientes:

- La identificación de los productos y el cálculo de las metas, para la definición de la variación de los indicadores, debe elaborarse considerando las estadísticas de criminalidad, delincuencia y violencia, que administran organizaciones sociales de investigación tanto a nivel nacional como organismos regionales o internacionales, entre ellos el Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD de Guatemala,

el Observatorio Centroamericano sobre la Violencia –OCADI-, y el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos –CIIDH-.

Asimismo, pueden tomarse en consideración, los registros de instituciones públicas tales como el Ministerio Público, que también administra y actualiza estadísticas de denuncias por delitos que se reciben en sus fiscalías y que consolida a través del Sistema Informático de Control de Casos del MP –SICOMP-.

- De vital importancia es analizar y asegurar que la secuencia de cantidad y calidad de metas anuales planificadas, permita lograr los cambios necesarios en los indicadores objeto de intervención para que al final del mediano plazo (período de gobierno) se hayan cumplido los resultados esperados y ofrecidos como gobierno, y seguramente, demandados por la sociedad en temas de vital importancia como la seguridad pública.
- Es conveniente diseñar e implementar los instrumentos y las fuentes de verificación de los productos logrados, para que el sistema de monitoreo y evaluación, permita obtener datos de calidad y con oportunidad sobre el avance real de las metas planificadas. Asimismo, como parte del sistema de monitoreo es importante definir métodos de recopilación de información de campo, que permita verificar los reportes recibidos por parte de las unidades ejecutoras responsables de los productos intermedios del programa de seguridad pública, quienes deben ser responsables de presentar informes periódicos (mensualmente) sobre el avance en el cumplimiento de dichas metas.

8. Matriz de Productos y Actividades:

La matriz de productos y resultados es parte de la planificación física, que posteriormente fundamenta la elaboración del Plan Operativo Anual -POA-, pues mediante el proceso de elaboración de este instrumento de gestión institucional, se identifican los macro-procesos institucionales que permitirán los volúmenes de trabajo que contribuyen al logro de las metas de los programas presupuestarios.

Asimismo, dichos macro-procesos, deben desagregarse a nivel de acciones y tareas específicas, con base en las cuales, se identifican los insumos que deben adquirirse y contratarse para su correspondiente elaboración y que consecuentemente dan lugar a la valoración financiera de los mismos, y que se convierten en el monto de las asignaciones presupuestarias que llegan a conformar el presupuesto institucional.

De lo anteriormente indicado, se deduce que ***las asignaciones presupuestarias condicionan directamente, la realización de las acciones y tareas de cada actividad presupuestaria, y éstas condicionan a la vez, el logro de las metas establecidas***; por ello, es importante resaltar que dependiendo de la calidad, cantidad y oportunidad de la adquisición de los insumos, las actividades presupuestarias pueden adoptar una u otra tecnología de producción y ello implica eventualmente, variaciones en la cantidad y calidad de productos que se realizan.

Para la elaboración eficaz de la matriz de productos y actividades, es importante fundamentarse en las funciones establecidas en el marco normativo de la PNC, que se indicó en el capítulo del contexto institucional, de las cuales, se propone darle especial importancia a las siguientes actividades de cada una de las sub-direcciones de la PNC:

- **Prevención del Delito:** desarrollar, coordinar y ejecutar a nivel nacional, programas de educación preventiva en materia de seguridad ciudadana.
- **Investigación Criminal:** planificar, estudiar proponer y ejecutar planes operativos para combatir el crimen organizado, asimismo, aportar evidencia científica a los procesos investigativos, y también, investigar y descubrir los delitos y coordinar la aprehensión de los delincuentes.
- **Seguridad Pública:** planificar, coordinar, ejecutar y supervisar planes operativos en materia de orden público y seguridad ciudadana, y también, coordinar y administrar el sistema de patrullaje policial a nivel nacional.
- **Unidades Especialistas:** prevenir, investigar y perseguir los delitos de contrabando, defraudación fiscal y aduanera, contra la propiedad intelectual y lavado de dinero y otros activos, y también, proteger y controlar las instalaciones de puertos, aeropuertos, aduanas y puestos fronterizos.

Cada una de las áreas de trabajo anteriores y sus correspondientes actividades específicas, pueden llegar a reflejar un amplio abanico de categorías programáticas a nivel de actividad presupuestaria a las que debe identificarse acciones y tareas, siguiendo por supuesto, el proceso lógico de los productos identificados en la Matriz Multianual de Metas –MMM-, según se presenta una propuesta en la tabla a continuación:

Cuadro 27
Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil
Matriz de Productos y Actividades

Nombre del Producto	Unidad de Medida (Meta)		Actividad	Estructura Programática
	Descripción	Cantidad		
Capturas por delitos	Persona	1,000	<ul style="list-style-type: none"> •Allanamientos •Persecuciones •Patrullajes •Puestos de registro 	11-00-000-002 Servicios de PNC
Incautación de drogas y estupefacientes	Kilogramos	5,000	<ul style="list-style-type: none"> •Puestos de Vigilancia •Allanamientos •Investigaciones especiales •Escuchas telefónicas 	11-00-000-003 Servicios de Análisis e Investigación Antinarcóticos
Profesionalización de oficiales de PNC.	Persona	400	<ul style="list-style-type: none"> •Cursos de actualización •Talleres especializados •Seminarios internacionales 	11-00-000-005 Formación y Profesionalización de Agentes y Oficiales de PNC.
Pacientes atendidos por el sistema de salud policial	Persona	800	<ul style="list-style-type: none"> •Consulta externa •Consultas con médicos especialistas •Cirugías realizadas •Exámenes de laboratorio 	11-00-000-006 Servicios de Salud Policial

Las actividades definidas en el cuadro anterior, son las que permiten definir con un adecuado nivel de especificidad, la naturaleza y cantidad de los insumos que han de presupuestarse en la categoría programática correspondiente, para asegurar el logro de las metas y el producto cualitativamente específico definido para cada categoría programática.

Una vez alcanzada la cantidad de productos y metas planificadas, se tiene la posibilidad concreta de contribuir al logro de los objetivos estratégicos y operativos del programa presupuestario orientado a la política de seguridad pública.

9. Presupuesto Multianual Institucional:

La elaboración del presupuesto multianual debe fundamentarse en el costo de los insumos estratégicos que son necesarios para la realización de las diferentes

actividades de la matriz de productos y actividades, ya que a las mismas debe asignarse formalmente recursos presupuestarios que permitan adquirir dichos insumos; para lo cual, se propone aplicar las siguientes recomendaciones:

- a. La PNC a través de la Subdirección General de Logística y Finanzas elabore un presupuesto multianual al nivel de estructuras programáticas, esto es, a nivel de Programa y Actividad u Obra, para cuantificar en el mediano plazo los recursos necesarios para la sostenibilidad de las acciones de la política de seguridad pública. Para tales efectos, se recomienda utilizar modelos de proyección que incluyan los valores financieros de los insumos cotidianos de la gestión institucional (recursos humanos, servicios públicos, insumos y suministros, y equipamiento) y adicionalmente, aquellos insumos especiales que pueden incorporarse en coyunturas específicas para combatir el crimen y la delincuencia tanto común como organizada (cuerpos especializados de investigación y operaciones, o fuerza combinadas).

Un presupuesto multianual elaborado a ese nivel de estructuras programáticas, permite también identificar la incorporación o actualización de las estrategias institucionales o la actualización de la política de seguridad pública.

- b. De suma importancia es identificar y definir los elementos básicos de una política de seguridad pública e incluirlos en el presupuesto del referido programa presupuestario, siendo éstos, los servicios de policía nacional civil, los servicios de investigación criminal, los servicios de análisis e investigación antinarcóticos, y la formación y profesionalización de agentes

y oficiales de policía, razón por la cual, todas estas actividades deben incluirse permanentemente en el presupuesto institucional, y con asignaciones suficientes para adquirir todos los insumos estratégicos que permitan realizar las acciones y lograr los productos que se esperan.

10. Plan Operativo Anual –POA-:

En el POA se define en detalle todas y cada una de las acciones y tareas necesarias para lograr la finalización de los productos, y con base en dichas acciones y tareas, se identifica el listado de los insumos necesarios (recursos humanos, bienes y productos, equipamiento, instalaciones y construcciones, servicios, etc.), para posteriormente cuantificar su valoración financiera, que al final, permite conocer el costo de la actividad presupuestaria mediante la cual se alcanzará la cantidad y calidad del producto planificado.

En general, el POA se estructura conforme la propuesta de la gráfica que se presenta a continuación:

Cuadro 28
Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil
Formato de Plan Operativo Anual –POA-

Categoría Programática					Descripción de las Actividades, Acciones y Tareas	Producto / Volúmen de Trabajo					Total Anual
Prog.	Sub-Pro.	Proyecto	Activ.	Obra		Nombre	Unidad de Medida	Meta Cuatrimestre 1	Meta Cuatrimestre 2	Meta Cuatrimestre 3	
11	00	000	002	000	Servicios de PNC	Capturas por delitos	Persona	300	350	350	1,000
11	00	000	003	000	Servicios de Análisis e Investigación Antinarcoóticos	Incautación de drogas y estupefacientes	Kilogramos	1000	1500	2500	5,000
11	00	000	005	000	Formación y profesionalización de agentes y oficiales de PNC.	Profesionalización de oficiales de PNC.	Persona	100	150	150	400
11	00	000	006	000	Servicios de Salud Policial	Pacientes atendidos por el sistema de Salud Policial	Persona	150	300	350	800

Conforme la gráfica anterior, es oportuno acotar que al final del período, se debe haber alcanzado la meta planificada en la matriz multianual de metas, para cada año correspondiente; asimismo, de vital importancia es acotar que el POA es una herramienta cuya elaboración debe ser liderada por los especialistas o expertos de las actividades sustantivas –también llamadas programáticas- de la institución, pues son ellos los que conocen apropiadamente las diversas formas de trabajo para alcanzar las metas institucionales

Algunas recomendaciones específicas para la elaboración de este instrumento de gestión institucional, son las siguientes:

- Sumamente beneficioso para el personal responsable de la formulación del presupuesto, participar conjuntamente con dichos expertos en la formulación del POA para tener un mejor entendimiento e identificación de las justificaciones de la cantidad y naturaleza de los insumos que se proponen sean cubiertos con las asignaciones presupuestarias.
- Debe identificarse el nombre de la actividad presupuestaria a la que se le asignará la responsabilidad por el volumen de trabajo a alcanzar, pero también es necesario que se listen todas y cada una de aquellas acciones y tareas que son estratégicas para alcanzar dichos volúmenes de trabajo, es decir, aquellos sin los cuales, se pondría en riesgo el logro de dichos subproductos. Esta es una responsabilidad principal de los expertos en las distintas áreas de la seguridad pública, porque ellos conocen a profundidad la lógica de las tareas técnicas.

- Debe darse un orden lógico a las acciones y tareas de acuerdo a la ejecución técnica de las operaciones, y además estimarse adecuadamente los tiempos de cada una de ellas, para asegurar el cumplimiento oportuno de aquellas que son requisitos previos para la realización de las tareas siguientes.
- Debe calcularse con la mayor razonabilidad posible, los resultados que se planifiquen por cada período cuatrimestral del año, considerando la capacidad instalada en recursos humanos y materiales, y ponderando también la capacidad de aquellos equipos de trabajo que deben apoyar o complementar el trabajo en ciertas acciones y tareas que requieren la combinación de esfuerzos de varias unidades técnicas.
- Otro aspecto de vital importancia es analizar y diseñar la tecnología de producción y de gestión institucional, de tal manera que se garantice la permanente complementariedad entre las diferentes actividades del programa de seguridad, tal el caso, de las actividades de investigación criminal y de los operativos policiales, que contribuyan con el intercambio de información y de insumos de trabajo, con las actividades antinarcóticos.

En el mismo sentido de la complementariedad, los programas de formación, capacitación y profesionalización del personal, deben integrarse y realizarse con una orientación al fortalecimiento de las actividades de policía, investigación criminal, investigación antinarcóticos, alternando contenidos y actividades, cuando los recursos financieros sean escasos por aspectos de política gubernamental.

11. Presupuesto Anual:

El presupuesto anual como se indicó anteriormente, es el último instrumento de gestión institucional que se elabora, y por lo tanto contempla el nivel más específico de los recursos presupuestarios que se pondrán a disposición de los responsables de los programas y proyectos, para que puedan realizar anualmente la producción de metas orientadas al logro de los objetivos del período de gobierno.

En general, la estructura básica del presupuesto que se propone es conforme al modelo que se incluye en el cuadro siguiente:

Cuadro 29
Modelo básico de presupuesto anual

Categoría Programática						Descripción	Cantidad	Costo Unitario (Q)	Tiempo (Días/Meses)	Costo Total Anual (Q)	Programación Indicativa (Q)		
Prog.	Sub-Pro.	Proyecto	Activ.	Obra.	Renglón						Cuatrimestre 1	Cuatrimestre 2	Cuatrimestre 3
						Servicios de PNC				300,850,000.00	114,166,666.67	96,716,666.67	89,966,666.66
11	00	000	002	000	011	Salarios Base del personal permanente	5,000	2,750.00	14	192,500,000.00	64,166,666.67	64,166,666.67	64,166,666.66
11	00	000	002	000	165	Mantenimiento de vehículos	1,500	1,500.00	6	13,500,000.00	4,500,000.00	4,500,000.00	4,500,000.00
11	00	000	002	000	233	Prendas de vestir (uniformes)	15,000	450.00	1	6,750,000.00	0.00	6,750,000.00	0.00
11	00	000	002	000	253	Llantas y neumáticos	6,000	550.00	2	6,600,000.00	0.00	3,300,000.00	3,300,000.00
11	00	000	002	000	262	Combustibles y lubricantes	1,500	3,000.00	12	54,000,000.00	18,000,000.00	18,000,000.00	18,000,000.00
11	00	000	002	000	285	Materiales y equipos diversos (municiones)	5,000,000	5.50	1	27,500,000.00	27,500,000.00	0.00	0.00

Para el caso específico del presupuesto de la PNC, se proponen las siguientes recomendaciones en el proceso de su formulación, ejecución y evaluación:

- En la etapa de formulación es conveniente modificar la metodología de distribución de las asignaciones presupuestarias, en el sentido de imputarlas en la categoría presupuestaria específica donde se ejecutan, para transparentar y desconcentrar el uso y destino del gasto, principalmente las asignaciones del grupo “000 Servicios Personales” destinados al pago de los sueldos y salarios

del personal, y que han estado concentrados en la actividad de Dirección y Coordinación; en tal sentido, la propuesta es que dichas asignaciones se distribuyan en todas las actividades a las que pertenece el personal que participa en las diferentes actividades específicas: PNC, servicios antinarcóticos, investigación criminal, academia de PNC, servicios de salud policial, y así sucesivamente.

El sentido de esta recomendación es que además de planificarse y aplicarse el gasto en las categorías programáticas correspondientes, también se pueda reflejar y medir más específicamente el costo presupuestario de cada una de las actividades presupuestarias que constituyen los diferentes elementos del programa de seguridad pública, para eventualmente, compararlo con los resultados programáticos obtenidos y calcular indicadores de eficiencia y eficacia.

- c. También, debe evitarse la reducción del presupuesto asignado inicial hacia el vigente, pues durante los años analizados hubo reducciones promedios del 15% del aprobado inicial al vigente al final del ejercicio presupuestario; por el contrario, conviene hacer los esfuerzos institucionales para ejecutar el 100% del presupuesto inicial asignado y lograr aumentos al mismo. En este sentido, es de vital importancia reforzar la capacidad de los servicios de PNC que fue la actividad con menos promedio de ejecución durante el período analizado -45% del presupuesto vigente-.
- d. Otro aspecto de relevante importancia de los presupuestos anuales, es lograr consensos y acuerdos políticos e institucionales, que permitan que la ley del presupuesto anual limite al máximo posible la realización de modificaciones

presupuestarias, especialmente en y entre aquellas categorías programáticas que son sustantivas del programa de seguridad pública, tal el caso de los servicios de PNC, los servicios antinarcóticos y los servicios de investigación criminal.

Esta recomendación tiene como propósito asegurar la disponibilidad de asignaciones presupuestarias que permitan garantizar el cumplimiento de las metas planificadas, tanto en calidad, cantidad como oportunidad, y a la vez, reducir las posibilidades reorientación de los créditos presupuestarios originalmente aprobados, pues en dichas circunstancias la rendición de cuentas por parte de los funcionarios responsables de los programas, proyectos y actividades, estaría obligada a presentar resultados concretos por los gastos realizados, y el margen de excusas y argumentos por incumplimiento, sería reducido sustantivamente.

12. Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación:

El seguimiento y monitoreo del avance de la ejecución física y financiera del presupuesto, es constante y paralela a la etapa de ejecución, y busca comprobar y verificar el cumplimiento de lo planificado, identificar las debilidades o deficiencias del mismo y finalmente, recomendar acciones correctivas que permitan alcanzar los productos y resultados planificados.

El seguimiento y monitoreo puede y debe realizarse en dos niveles:

- **De Gabinete**, mediante los informes mensuales que todas las unidades administrativas y ejecutoras responsables del logro de las metas y los volúmenes de trabajo, mediante los instrumentos diseñados para los fines específicos.

- **De Campo**, mediante visitas a lugares identificados como puntos de verificación de cumplimiento de metas, como por ejemplo, los tribunales de justicia y oficinas del Ministerio Público, para constatar registros oficiales de las detenciones, los autos de procesamiento, u otros procesos jurisdiccionales, contra los supuestos delincuentes aprehendidos en los allanamientos, incautaciones, operativos policiales u operativos de investigación criminal.

Otro aspecto relevante del monitoreo y seguimiento, es definir niveles o estándares de cumplimiento, que permitan identificar objetivamente aquellas actividades, que muestran retraso en el cumplimiento de la planificación, para tales efectos, varios sistemas internacionales y nacionales de monitoreo han implementado la metodología de calificación del semáforo, la cual consiste en los siguientes criterios:

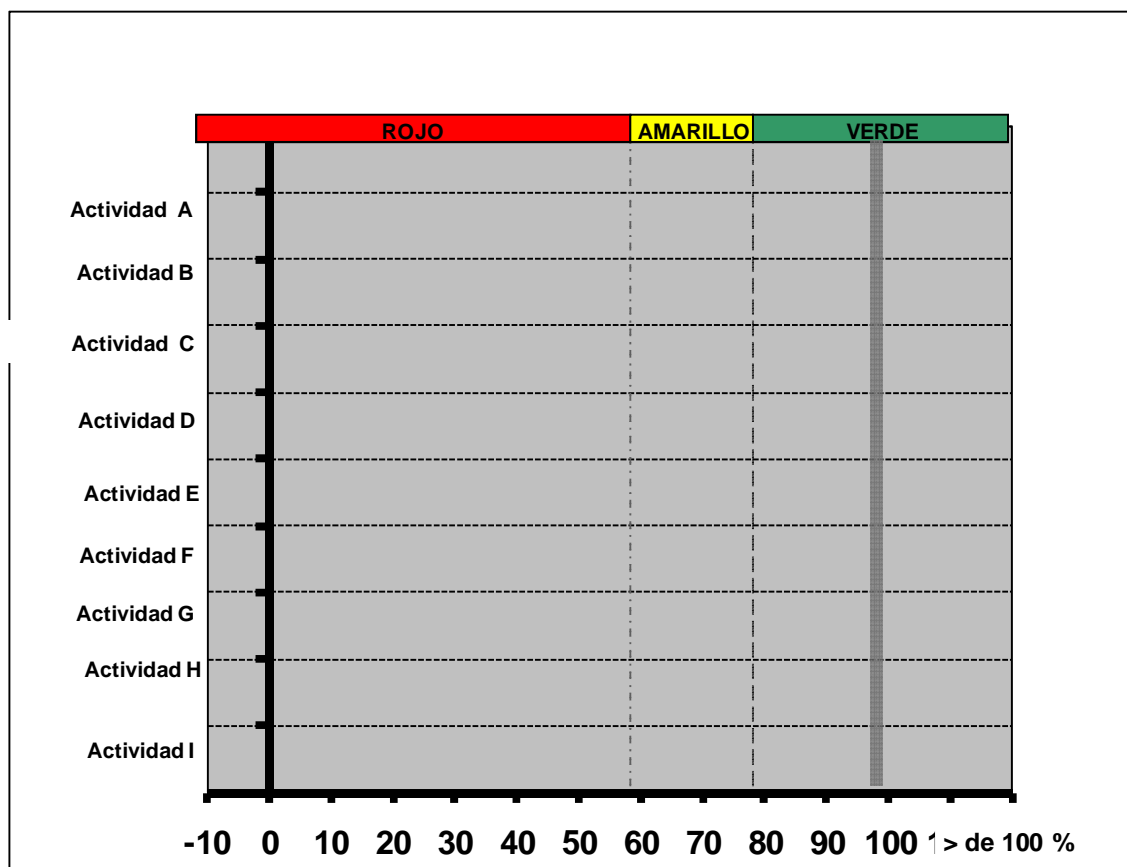
- **Verde**; representa un adecuado grado de avance, pues el cumplimiento de los volúmenes de trabajo ejecutados han alcanzando un promedio entre el 80% al 100% de lo planificado. Este es el mejor nivel de ejecución posible.
- **Amarillo**; representa un grado de avance que requiere algunos esfuerzos de vigilancia y apoyo para asegurar que alcanza niveles razonables de avance, pues los niveles de ejecución oscilan entre el 60% y el 79% sobre lo planificado.
- **Rojo**; en este nivel se encuentran aquellas actividades que están en riesgo de incumplimiento total por fallas frecuentes en sus resultados planificados, pues su rango de avance de ejecución constantemente se encuentra por debajo del 60% de lo planificado, y por lo tanto, debe ser objeto de una fuerte revisión de

la tecnología de producción o del nivel de recursos presupuestarios y financieros con que se le ha apoyado.

Si las actividades que se encuentren en este rango de ejecución, son aquellas actividades estratégicas o sustantivas, si deben ser objeto de un fortalecimiento especial, que incluya si es necesario, una reingeniería en el proceso de su formulación, tanto física como presupuestaria, para superar aquellas fallas de organización, procedimientos y/o asignación de recursos, que dan origen a sus constantes incumplimientos en los grados de avance planificados.

A continuación se presenta la gráfica que se utiliza para visualizar la información de los niveles de planificación y ejecución para cada período del ejercicio presupuestario:

Gráfica 29
Modelo del semáforo para el Monitoreo y Seguimiento



Al utilizar el modelo del semáforo, se pueden realizar y mostrar avances graduales y comparativos de la ejecución física, pues en una misma gráfica permite mostrar la información de los tres cuatrimestres del año, lo que es de mucha utilidad para analizar y comparar toda la gestión institucional en una sola gráfica.

Es importante también comentar que el modelo del semáforo puede utilizarse tanto para monitorear el avance físico como el financiero, utilizando por supuesto, una gráfica separada para el avance físico y otra para el avance financiero. Asimismo, puede utilizarse para analizar por nivel programático de actividad, pero también,

puede ser utilizado a nivel más específico para el nivel de obra, por cada una de las obras que estén incluidas en un presupuesto institucional.

En suma, el modelo del semáforo es un valioso instrumento que permite graficar en forma eficiente y eficaz el grado de avance de la ejecución planificada, tanto física como financiera y que no es excluyente de las formalizaciones de los sistemas de monitoreo y seguimiento establecidos por los entes rectores tanto de la administración financiera como de la fiscalización, pues dichas herramientas son las que proveen los datos que se grafican en el modelo del semáforo.

Todo el modelo de planificación, programación presupuestaria y monitoreo y seguimiento que se ha propuesto en este capítulo, tiene el propósito de que sea realizado y liderado por la sub-dirección general de finanzas y logística de la policía nacional civil, y específicamente a cargo de la unidad de planificación administrativa y financiera, con el apoyo de las áreas de planificación y administración financiera del ministerio de gobernación y también por organizaciones de la sociedad civil organizada vinculadas a los temas de seguridad pública, y la comunidad internacional que contribuye con el financiamiento parcial de algunos programas, proyectos y actividades de seguridad pública, con el objeto de consolidar un sistema de gestión institucional de la seguridad pública, que garantice el cumplimiento tanto de la planificación como de la programación presupuestaria para alcanzar los productos y resultados del corto y mediano plazo en materia de seguridad pública.

Para realizar todo el proceso propuesto, es necesario por supuesto, asegurar que la unidad de planificación administrativa y financiera cuenta con el recurso humano calificado con las competencias de especialidad y experiencia necesarias para llevar a la realización práctica, y además, brindarle todo el apoyo tanto de la dirección

general y sub-dirección general adjunta, así como de las autoridades del ministerio de gobernación, pues la seguridad pública, es un servicio esencial que el estado de Guatemala tiene garantizado desde su Constitución Política, además porque es una condición sin la cual, varias situaciones sociales y económicas sufren alteraciones negativas en su comportamiento, tal el caso por ejemplo de las inversiones financieras nacionales e internacionales se contraen y se fugan a otros países por la gravedad de los índices de violencia, delincuencia y criminalidad.

En suma, garantizar una adecuada, profesional, oportuna y eficaz, planificación y programación presupuestaria de los recursos asignados a la política y los programas de seguridad pública, que contribuya efectivamente al logro de productos y resultados objetivos y medibles en el corto y mediano plazo, puede ser el resultado de implementar el modelo que se ha propuesto en este trabajo de investigación, modelo que si bien ha integrado instrumentos de gestión institucional probados y validado en diferentes instituciones de diversos países latinoamericanos, puede ser susceptible de mejorar en su proceso de implementación e institucionalización, pero que es evidente que actualmente, está pendiente de ser utilizado por las autoridades de la policía nacional civil y consecuentemente debe ser apoyado por las autoridades superiores tanto del ministerio de gobernación como del organismo ejecutivo, la sociedad civil organizada y la comunidad internacional.

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación surgió por el interés de evaluar el grado de coherencia en los niveles de cumplimiento de la formulación y ejecución física de los planes, y compararlo con el monto de las asignaciones programadas y ejecutadas en los presupuestos de la Policía Nacional Civil, en su gestión para brindar protección ciudadana y combatir la delincuencia común y organizada, y por lo tanto, conocer la contribución que esta institución hace al cumplimiento de los objetivos de la política de seguridad pública.

En virtud del problema planteado, la hipótesis que guió la investigación, estableció que la PNC no alcanza niveles de ejecución física de las metas y resultados de sus planes, congruentes con el nivel de ejecución financiera de su presupuesto, por la falta de continuidad anual tanto en las asignaciones presupuestarias como en la planificación de las metas de sus planes, en consecuencia sólo contribuyen parcialmente a los objetivos de la política de seguridad pública.

Con base en lo anteriormente descrito y después de analizar el contenido de los capítulos del presente trabajo de investigación, se presentan las principales conclusiones relacionadas con el problema de investigación y las hipótesis correspondientes:

1. Con base en el marco teórico descrito y analizado en el capítulo I, es evidente que existe suficiente abordaje teórico-metodológico, propuestas y experiencias institucionales, acerca de los modelos e instrumentos por medio de los cuales, la administración pública moderna y orientada a la gestión por resultados, puede vincular la planificación y la programación presupuestaria estratégica de

mediano plazo, a la planificación operativa y al presupuesto anual, para que a través de una adecuada formulación, ejecución y evaluación de los planes y presupuestos, se puedan generar cambios sustantivos en las condiciones de vida de la población.

Como también se revisó en el capítulo I, Guatemala ha avanzado en la experiencia de diseñar, implementar y validar dichos modelos e instrumentos de planificación estratégica y programación presupuestaria, a través del Presupuesto por Programas y la Matriz de Marco Lógico, las cuales, se han implementado en todos los niveles de la administración pública (central, descentralizado, autónoma y las municipalidades), tomando en consideración los aspectos básicos de las metodologías y modelos de estadística de las finanzas públicas, establecidos en acuerdos y convenios internacionales.

En virtud de que en el diseño de la investigación se consideró como unidad de análisis los niveles de la ejecución física y financiera del presupuesto de la PNC por ser la institución responsable de la seguridad pública, a través del análisis de contexto institucional que se realizó en el capítulo II, se estableció que la PNC cuenta con un marco normativo, legal, técnico, administrativo y operativo, que le permite la implementación efectiva y oportuna de modelos de planificación y programación presupuestaria institucional, sin embargo, la investigación también identificó indicios de que dichas funciones han sido centralizadas por los funcionarios del Ministerio de Gobernación, quedando la Sub-Dirección de Administración y Logística de la PNC en una posición marginal de dichos procesos que son trascendentales para la gestión institucional, y consecuentemente también han quedado alejados los

funcionarios y empleados responsables de los resultados físicos y financieros planificados.

2. Con base en la información analizada en el capítulo III, se observó que durante el período objeto de la investigación, existió una carencia de continuidad tanto en los planes como en los presupuestos de la institución, pues la política presupuestaria no fue sostenida para las actividades sustantivas de un programa de seguridad pública, es decir, los servicios de policía nacional civil, los servicios de análisis e investigación antinarcóticos y la formación profesionalización de agentes y oficiales de PNC, con lo cual, se pone en riesgo el logro de objetivos estratégicos en dichas actividades

Se estableció que la ejecución financiera de las diferentes actividades presupuestarias de la PNC, alcanzan niveles adecuados de ejecución con relación a lo programado –casi un 98% en total-, sin embargo, las actividades sustantivas relacionadas con la captura y combate de la delincuencia común y crimen organizado como lo son los servicios de PNC y los servicios de análisis e investigación antinarcóticos, son las que han recibido los montos más bajos en asignaciones presupuestarias y aún, en algunos ejercicios sobre dichos montos bajos, han alcanzado los niveles más bajos de ejecución.

También se observó que las actividades de apoyo como la dirección y coordinación y los servicios administrativos y financieros, centralizan la mayor cantidad de asignaciones presupuestarias –en promedio el 95% entre ambas-, pues se centraliza en dichas actividades el costo del recurso humano presupuestado en el grupo “000 servicios personales”, lo cual, no permite

establecer con claridad, cuál es el monto de recursos presupuestarios disponibles para las actividades sustantivas.

3. La información y análisis del capítulo III, demostró que en la programación y ejecución física de las metas y volúmenes de trabajo de las actividades sustantivas del programa, también existió una carencia de continuidad en la política de seguridad, tal el caso de los servicios de PNC y de análisis e investigación antinarcóticos, que únicamente tiene metas y volúmenes de trabajo para los primeros dos años del período observado (que abarca todo el período de gobierno de turno), y otras actividades como la formación y profesionalización de agentes y oficiales de policía, que sólo tuvo metas y volúmenes de trabajo planificados para los últimos dos años del período.

Otro aspecto relevante de la planificación de metas y volúmenes de trabajo que se observó durante los años objeto de estudio, es que el nivel de volúmenes de trabajo de la PNC disminuyó en un 50% entre el primer año y los años subsiguientes del período, pues de 57,887 en el año 2,004 disminuyó a 23,158 en el año 2,005 y para los años subsiguientes dicha meta se planificó con una tendencia entre los 20,000 y las 25,000 unidades, lo cual, distorsiona los niveles de ejecución real sobre lo programado, dado que la base de medición ha sido disminuida.

No obstante lo anterior, en cuanto al nivel de ejecución de las metas y volúmenes de trabajo planificados en los años correspondientes, se observó que el caso de la PNC con un adecuado nivel de volúmenes de trabajo planificados par el año 2,004, alcanzó una ejecución promedio del 89.75%, para los años restantes del período analizado con menores niveles de volúmenes de

trabajo pero ajustando la medición con respecto a la tendencia del primer año de la serie analizada, alcanzó ejecuciones reales promedios del 88.50%, es decir, que la ejecución física promedio de todo el período analizado se mantuvo alrededor de 89%.

Asimismo, se observó que la planificación se propone metas y resultados por debajo de las complejidades que han alcanzado los fenómenos de criminalidad, delincuencia y violencia común y organizada, y del narcotráfico, **por lo que sólo logra avances y contribuciones parciales a los objetivos de la política de seguridad pública**, la que debería aportar soluciones estructurales a la problemática de los fenómenos de violencia, criminalidad común y organizada y narcotráfico; en consecuencia, pone en riesgo además de la seguridad e integridad de las personas y sus bienes, el clima de inversiones y negocios del país, que a la postre se traduce en una profundización de la pobreza y mala calidad de vida de los ciudadanos guatemaltecos.

4. Las debilidades y carencias que ha tenido la PNC en los niveles de gestión estratégica y operativa de su planificación y programación presupuestaria institucional, pueden ser superadas mediante la implementación del modelo de planificación y programación presupuestaria que se propone en el capítulo IV, pues la naturaleza de sus funciones sustantivas y operativas, el entorno de la institución, así como su marco jurídico, tienen características que potencializan el uso del modelo propuesto.

RECOMENDACIONES

Derivado que desde el inicio de la presente investigación se definió como objetivo, aportar al conocimiento y discusión académica de los conceptos, técnicas y metodologías institucionales mediante las cuales se vinculan la formulación, ejecución y evaluación de la planificación estratégica y el presupuesto por programas, y en virtud de las conclusiones a las que se arribó luego de realizada la investigación, se sugieren las siguientes recomendaciones:

1. Es necesario que la PNC como unidad responsable de la seguridad pública en el estado de Guatemala, implemente, valide e institucionalice un modelo de planificación estratégica y operativa y de programación presupuestaria, congruente con el modelo gestión pública por resultados y el presupuesto por programas normado y vigente en nuestro país por mandato Constitucional, que le permita definir y ejecutar mayores y mejores niveles de planificación física de metas y volúmenes de trabajo, así como de programar y ejecutar mayores y mejores asignaciones presupuestarias en aquellas actividades institucionales que busquen garantizar la vida, la integridad física de las personas y sus bienes.

El modelo de planificación y programación presupuestaria multianual que se propone sea implementado por la PNC, debe estar fundamentado en el uso de la Matriz de Marco Lógico, orientada a cubrir el mediano plazo que abarque el período de un gobierno, y que también contemple el uso del Presupuesto Multianual, elaborados en una forma concatenada, para establecer una coherencia metodológica que garantice un diagnóstico coherente con la

propuesta de metas y volúmenes de trabajo, que además permita cuantificar y asignar adecuadamente las disponibilidades presupuestarias necesarias para garantizar el cumplimiento tanto de las actividades, acciones y tareas, pero sobre todo, el logro de las metas y resultados previstos en materia de seguridad pública, de conformidad con los niveles de delincuencia, criminalidad y violencia común, organizada y del narcotráfico que actualmente se han generalizado en Guatemala.

Ese nuevo modelo de planificación y programación presupuestaria, debe ser realizado bajo el liderazgo de la unidad de planificación administrativa y financiera de la sub-dirección de logística y finanzas de la PNC, y acompañado por técnicos del ministerio de gobernación especializados en dichas materias, y también con la participación de la sociedad civil organizada que tenga conocimiento, demandas y propuestas relacionadas con las políticas de seguridad pública, y además, por la comunidad internacional que constantemente brinda ayuda financiera a los diversos programas de seguridad pública y justicia al gobierno de la república.

2. Para que exista coherencia y continuidad tanto en los planes como en los presupuestos de mediano plazo (que puede abarcar el período de un gobierno), se recomienda que el modelo sea apoyado por los máximos organismos del estado, a través de normas y medidas que aprobaciones legislativas al plan estratégico y al presupuesto multianual, como marco de referencia para la gestión del gobierno durante todo su período a cargo de la administración pública, y aplicaciones disciplinadas por parte del organismo ejecutivo tanto en el nivel de planificación física como de la programación presupuestaria anual,

en consonancia con el plan y el presupuesto multianual aprobado por el Legislativo.

En tal sentido, otro aspecto de notable importancia es promover y asegurar el compromiso de todos los niveles de autoridad del país, incluidos el Congreso de la República, el director general de la PNC así como de los ministros de gobernación y finanzas públicas, de respetar los niveles de cumplimiento definidos en el proceso conjunto de planificación estratégica y programación presupuestaria multianual, independientemente de los frecuentes cambios de personas que puedan suscitarse, en el alto mando de la PNC y del ministerio de gobernación.

3. En la elaboración de los planes estratégicos y la programación presupuestaria multianual, es necesario que la PNC compile y analice toda la información estadística más actualizada del país, relacionada con los niveles de delincuencia y criminalidad común y organizada, así como de narcotráfico, a efecto de establecer niveles de resultados, productos y volúmenes de trabajo, más coherentes con el grado de profundización de la problemática de la delincuencia y la criminalidad, para que los logros que se planifiquen y ejecuten, permitan disminuir significativamente los indicadores de dicha problemática.
4. Para que el modelo de vinculación de la planificación y programación presupuestaria que se propone, sea eficaz, es importante que el mismo incluya la complementariedad con otras herramientas de gestión institucional tales como el árbol de problemas, la matriz multianual de metas, la matriz de productos y actividades, el Plan Operativo Anual y el Presupuesto Anual, todas ellas apoyadas y reforzadas con un adecuado sistema de seguimiento,

monitoreo y evaluación que permita conocer oportunamente el grado de cumplimiento que la ejecución física y financiera ha alcanzado de lo planificado, asimismo, que permita identificar aquellas actividades presupuestarias que se encuentran en zona crítica o de riesgo, para proponer los cambios necesarios que permitan alcanzar los niveles de ejecución que aseguren la realización de los productos institucionales de cada año, y por lo tanto, asegurar un adecuado nivel de cumplimiento de los resultados definidos para el mediano plazo.

Sobre el proceso de monitoreo y evaluación, es importante que también la sociedad civil organizada y la comunidad internacional, realicen acciones independientes de esta naturaleza, que permitan comprobar la fiabilidad de los informes de avance físico y financiera que presenten las autoridades institucionales, y a su vez, contribuyan en la identificación de propuestas de gestión institucional para fortalecer aquellas actividades presupuestarias que frecuentemente se encuentren en la zona crítica del semáforo de evaluación, es decir, aquellas niveles de ejecución constantemente se mantienen por debajo del 60% de lo planificado.

Esta recomendación tiene el propósito de garantizar la institucionalidad de los procesos que conllevan rendición de cuentas, como lo son el cumplimiento de los objetivos, metas y resultados definidos en los planes institucionales, así como, la buena administración de los recursos presupuestarios y financieros que les fueron confiados en el ejercicio del poder público.

BIBLIOGRAFIA

1. Agencia Canadiense de Cooperación Internacional –ACDI-. Gestión pública por resultados en la ACDI. Sección de la Gestión por Resultados. Enero de 1999.
2. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala, mayo de 1985.
3. Banco Mundial, Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, MEASURE evaluación, Organización Mundial de la Salud –OMS- ONUSIDA, UNICEF, USAID. Guía de monitoreo y evaluación, para proyectos de VIH/SIDA, Tuberculosis y Malaria. Segunda edición, enero de 2006.
4. Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela. Indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, Noviembre 2005.
5. Burgos Rivas, Carlos Eduardo. Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP-. Formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil. San José, Costa Rica; mayo de 2005.
6. Carlos Matus, Marcos Makon y Víctor Arrieché. Bases Teóricas del Presupuesto por Programas. Seminario Taller sobre elaboración de redes de categorías programáticas 1999 de entidades descentralizadas y empresas públicas. Guatemala, marzo 1998.
7. Cibotti, Ricardo, y, Sierra, Enrique. El Sector Pública en la Planificación del Desarrollo. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, - ILPES-. 12ª. Edición. 1985.
8. Congreso de la República de Guatemala. Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto Número 11-97. Guatemala, febrero de 1997.
9. Congreso de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto Número 101-97. Guatemala, Septiembre de 1997.
10. Congreso de la República de Guatemala. Ley del Organismo Ejecutivo; Decreto Número 114-97. Guatemala, noviembre de 1997.
11. Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. Manual de Clasificaciones presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.

12. Downes, Andrew S. La planificación a largo plazo: acción y reestructuración institucionales en el Caribe. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, enero de 2001.
13. Eslava Rincón, Julia Isabel y Puente Burgos, Carlos Arturo. Análisis de las políticas públicas: Una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales. Centro de Apoyo para el desarrollo –CENDEX-. Colombia, 2005.
14. Garnier, Leonardo. Función de coordinación de planes y políticas. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, abril de 2000.
15. Guzmán, Marcela. Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: la experiencia chilena. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. XV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile, enero 2003.
16. ILPES, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Gestión Pública por resultados y programación plurianual. XV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile, enero de 2003.
17. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social –ILPES-. Discusiones sobre planificación. Santiago de Chile, 1965. 17ª. Edición, 1987.
18. Lira, Luis. Revalorización de Planificación del Desarrollo. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, 2006.
19. Makón, Marcos. El Modelo de Gestión Pública por Resultados en los organismos de la administración pública nacional. V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública; República Dominicana, 2000.
20. Martín, Juan. Funciones básicas de la planificación económica y social. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, agosto del 2005.
21. Martirene, Roberto A.. Manual de Presupuesto plurianual. Instituto Latinoamericana y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, noviembre de 2007.
22. Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Editorial Siglo Veintiuno. 20ª. Edición, corregida y aumentada. Argentina 1981.
23. Martner, Ricardo. Planificar y presupuestar en América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, enero 2008.

24. Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto; Acuerdo Gubernativo No. 240-98. Guatemala, marzo de 1998.
25. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados; la experiencia chilena. División de Control de Gestión. Santiago de Chile, octubre de 2002.
26. Ministerio de Gobernación de Guatemala. Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil; Acuerdo Gubernativo No. 662-2005. Guatemala, diciembre de 2005.
27. Mostajo Guardia, Rossana. Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala. Comisión Económica para América Latina –CEPAL-, División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile, septiembre de 2000.
28. Ortégón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco; Prieto, Adriana. Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos; Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, julio del 2005.
29. Rosales Posas, Ramón. Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP-. Evaluación económica y social de proyectos de inversión pública. San José, Costa Rica, junio 2005.
30. Ruíz Sánchez, Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas. Universidad Iberoamericana y Editorial Plaza Valdés. México, octubre 1996.
31. Sánchez Albavera, Fernando. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, marzo 2003.
32. Sanín Angel, Héctor. Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación y Mesoevaluación). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, agosto 1999.
33. Shack Yalta, Nelson. Avances en la Implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-. Gestión Pública por resultados y Programación Plurianual. XV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile, enero de 2003.

34. Shick, Allen. ¿La presupuestación tiene algún futuro?. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social –ILPES-. Santiago de Chile, mayo de 2002.
35. Wiesner, Eduardo. Función de Evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-.