



MINFIN

APOYO A LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA
EN GUATEMALA -AGEP-



UNIÓN EUROPEA

•“SEGEPLAN”. EuropeAid/127054/C/SER/multi.

PLANIFICACION INSTITUCIONAL ORIENTADA A RESULTADOS DE DESARROLLO

GUIAS DE PLANIFICACION ESTRATEGICA, Y OPERATIVA MULTIANUAL Y ANUAL

Johannes Amse y Beatriz Villeda
Septiembre 2011

Proyecto Financiado por la Unión Europea

E(DL)
48
8



MINFIN

APOYO A LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA
EN GUATEMALA -AGEP-



UNIÓN EUROPEA

“SEGEPLAN”. EuropeAid/127054/C/SER/multi.

SE PROHIBE
Subrayar y/o marginar este libro,
en caso de devolverlo subrayado,
SE COBRARA SU VALOR

PLANIFICACION INSTITUCIONAL ORIENTADA A RESULTADOS DE DESARROLLO

GUIAS DE PLANIFICACION ESTRATEGICA, Y OPERATIVA MULTIANUAL Y ANUAL

Johannes Amse y Beatriz Villeda
Septiembre 2011

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA •
Biblioteca Central

Directo Financiado por la Unión Europea



S.UE (DL)
358-48
A528



MINFIN

APOYO A LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA
EN GUATEMALA -AGEP-



UNIÓN EUROPEA

«La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea a través del Proyecto Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea»

BIBLIOTECA CENTRAL (Obsequio) Q. 10.00

47.H.C. 5. n.º (2018)

-Presentación

Contenido

-Presentación.....	iii
Acrónimos.....	vii
Resumen Ejecutivo	1
I. Introducción.....	4
1. Gestión pública orientada a resultados de desarrollo.....	4
2. La guía de planificación institucional orientada a resultados de desarrollo.	7
II. Formulación del plan estratégico (PE).....	9
1. Introducción	9
2. Análisis Situacional	10
3. Definición del marco estratégico institucional	19
4. Indicadores, metas y seguimiento a nivel estratégico	33
5. Matriz de planificación y matriz de seguimiento.....	37
6. El PE en resumen	38
III. Formulación del plan operativo multianual POM	39
1. Introducción	39
2. Paso 1: Validación del marco estratégico	41
3. Paso 2: Identificación de bienes y servicios por resultado y elaboración de redes de producción.....	42
4. Paso 3: Costeo de productos y servicios	49
5. Paso 4: Indicadores (resultados, productos e insumos).	53
6. Paso 5: El presupuesto multianual (PM).....	54
7. Paso 6: Matrices de planificación, presupuesto y seguimiento.....	56
8. El POM en resumen	57
IV. Formulación del plan operativo anual (POA).....	59
1. Introducción	59
2. Paso 1: Validación marco estratégico del POM	61
3. Paso 2: Revisión y programación de bienes y servicios, actividades y metas.	61
4. Paso 3: Programación de costos de bienes y servicios y vinculación plan-presupuesto ..	62
5. Paso 4: Indicadores anuales (insumos, productos).	65
6. Paso 5: Matriz de seguimiento anual.	67
7. El POA en resumen.....	68
V. Seguimiento basado en resultados	69
VI. Hacia un SNP orientado a resultados.....	79
1. Introducción	79

2. El SNP: eje de planificación institucional y sectorial.....	80
3. El SNP: eje de planificación territorial.....	82
4. El SNP: hacia un sistema basado en resultados.....	86
5. Propuesta de ruta crítica para la implementación de las guías.....	102
Listado de Anexos.....	104
Anexos del análisis de situación.....	105
1. Matriz de información general para el análisis de situación.....	105
2. Matriz de información por problema, departamento y municipio.....	105
Anexos guía plan estratégico institucional.....	108
3. Proyección de población objetivo por edad, cultura, género, departamento y municipio (años xxxx - xxxx) a/ (valores absolutos).....	108
4. Proyección de población objetivo por edad, cultura, género, departamento y municipio (años xxxx - xxxx) (valores relativos).....	108
Anexos guía plan operativo multianual.....	111
5. Matriz de producción de bienes y servicios.....	111
6. Tabla para programar cobertura de bienes y/o servicios por departamento y municipio, área rural y urbana, indígena y no indígena, y género.....	111
Anexo seguimiento y evaluación.....	114
7. Modelo de Ficha Técnica para definición de indicadores.....	114
Otros anexos sobre la necesidad de fortalecimiento de la planificación, la incorporación de los enfoques transversales y la aplicación de las guías a la planificación de las municipalidades.....	117
Anexo 8. Condiciones que justifican la necesidad de fortalecer las capacidades de planificación institucional.....	118
Anexo 9. La transversalización de enfoques: el ejemplo de la gestión de riesgo.....	123
Anexo 10: Municipalidad de Jocotán: Ejemplo de elaboración de los planes estratégicos, multianuales y anuales orientados a resultados,.....	129
<i>Figure 1 ciclo de gestión orientada a resultados.....</i>	<i>6</i>
<i>Figure 2 Ilustración del árbol de problemas.....</i>	<i>12</i>
<i>Figure 3. Ejemplo de construcción de un árbol de problemas.....</i>	<i>14</i>
<i>Figure 4 Ilustración de elementos del FODA.....</i>	<i>15</i>
<i>Figure 5 Cuadro de doble entrada - mapeo actores.....</i>	<i>18</i>
<i>Figure 6 Traducción de problemas a resultados.....</i>	<i>24</i>
<i>Figure 7 Ejemplo para establecer resultados.....</i>	<i>25</i>
<i>Figure 8 Modelo para transversalizar enfoques.....</i>	<i>28</i>
<i>Figure 9 Ejemplo de identificación de proyectos.....</i>	<i>31</i>
<i>Figure 10. Cómo establecer quiénes son los usuarios de los servicios de la institución.....</i>	<i>33</i>
<i>Figure 11 Ejemplo de cadena causal de indicadores.....</i>	<i>35</i>
<i>Figure 12 Vinculación del plan estratégico institucional y el plan operativo multianual.....</i>	<i>40</i>
<i>Figure 13 Ilustración de vínculo entre servicios, actividades y requerimientos de insumos.....</i>	<i>43</i>
<i>Figure 14 Red de producción de servicios según condicionalidad entre éstos.....</i>	<i>49</i>

<i>Figure 15</i>	<i>Identificación de indicadores diferenciados para el plan estratégico y el plan operativo multianual</i>	53
<i>Figure 16</i>	<i>Vinculación del plan operativo multianual y el plan operativo anual</i>	60
Figure 17	Vinculación plan – presupuesto	64
<i>Figure 18</i>	<i>Indicadores diferenciados según nivel de planificación</i>	66
<i>Figure 19</i>	<i>Tipo de indicadores en cadena causal</i>	72
<i>Figure 20</i>	<i>Indicadores según niveles de planificación</i>	73
<i>Figure 21</i>	<i>El elemento unificador</i>	79
<i>Figure 22</i>	<i>Demandas ciudadanas por sector (PDM)</i>	85
<i>Figure 23</i>	<i>Demanda ciudadana organizada por ODM</i>	86
<i>Figure 24</i>	<i>Para operativizar las demandas ciudadanas</i>	87
<i>Figure 25</i>	<i>Los planes de desarrollo territorial y las competencias institucionales</i>	88
<i>Figure 26</i>	<i>Mapa con brechas ODM</i>	89
<i>Figure 27</i>	<i>Incorporación demandas ciudadanas a planes institucionales, incluyendo municipalidades, según competencias</i>	91
<i>Figure 28</i>	<i>Análisis de situación de una corporación municipal</i>	94
<i>Figure 29</i>	<i>Pasos para elaborar el plan estratégico de una corporación municipal</i>	95
<i>Figure 30</i>	<i>Ruta crítica</i>	102
<i>Tabla 1</i>	<i>Cómo sintetizar las orientaciones y prioridades estratégicas</i>	11
<i>Tabla 2</i>	<i>Ejemplo de combinación de elementos FODA para establecer estrategias</i>	16
<i>Tabla 3</i>	<i>Ejemplo de problemas y posibles soluciones que requieren un análisis de actores</i>	17
<i>Tabla 4</i>	<i>Matriz para sistematizar actores, relaciones predominantes y jerarquización de poder</i>	19
<i>Tabla 5</i>	<i>Ejemplo de preguntas generadoras para redactar la Visión</i>	20
<i>Tabla 6</i>	<i>Ejemplo de preguntas generadoras para definir la Misión</i>	21
<i>Tabla 7</i>	<i>Ejemplo de para sintetizar prioridades de población objetivo, y focalización territorial</i>	27
<i>Tabla 8</i>	<i>Ejemplo de cadena causal de indicadores de impacto, efecto, producto e insumo</i>	34
<i>Tabla 9</i>	<i>Requerimientos para la medición de indicadores</i>	36
<i>Tabla 10</i>	<i>Formato de matriz de planificación estratégica</i>	37
<i>Tabla 11</i>	<i>Formato de matriz par seguimiento del plan estratégico</i>	38
<i>Tabla 12</i>	<i>Formato para validar el marco estratégico</i>	41
<i>Tabla 13</i>	<i>Ejemplo de cómo vincular un servicio terminal al resultado</i>	44
<i>Tabla 14</i>	<i>Otros ejemplos de cómo vincular servicios terminales a resultados</i>	44
<i>Tabla 15</i>	<i>Ejemplo de cómo determinar unidades de medida y centro de gestión a un servicio</i>	45
<i>Tabla 16</i>	<i>Ejemplo de cómo incorporar en la red de producción los servicios intermedios</i>	47
<i>Tabla 17</i>	<i>Ejemplos de cómo articular servicios intermedios a servicios terminales en la red de producción</i>	47
<i>Tabla 18</i>	<i>Ejemplo de cómo incorporar en la red de producción los servicios comunes</i>	48
<i>Tabla 19</i>	<i>Formato de matriz para elaborar la red de producción de bienes y/o servicios que aportan a resultados de desarrollo</i>	49
<i>Tabla 20</i>	<i>Ejemplo de cómo estimar costos de producción de los bienes y servicios</i>	52
<i>Tabla 21</i>	<i>Formato de matriz para la planificación operativa multianual</i>	56
<i>Tabla 22</i>	<i>Formato de matriz para el presupuesto multianual</i>	56
<i>Tabla 23</i>	<i>Formato de matriz de seguimiento</i>	57
<i>Tabla 24</i>	<i>Tabla base para revisar necesidades de ajuste en los rubros de costo</i>	61
<i>Tabla 25</i>	<i>Formato de matriz de planificación anual</i>	62
<i>Tabla 27</i>	<i>Formato de matriz de presupuesto anual con programación cuatrimestral</i>	63
<i>Tabla 26</i>	<i>Formato de matriz de planificación operativa anual con programación cuatrimestral de metas físicas</i>	63
<i>Tabla 28</i>	<i>Elementos de vinculación plan – presupuesto</i>	64
<i>Tabla 29</i>	<i>Ejemplo de cómo traducir los insumos requeridos por actividades y servicios a grupo, subgrupo y renglón</i>	65
<i>Tabla 30</i>	<i>Formato de matriz de seguimiento anual</i>	67
<i>Tabla 31</i>	<i>Formato de matriz de seguimiento</i>	74
<i>Tabla 32</i>	<i>Ejemplo de matriz de seguimiento con semáforo</i>	77
<i>Tabla 33</i>	<i>Ejercicio de conversión de problemas a resultados, con indicadores y metas a partir del PDM</i>	98
<i>Tabla 34</i>	<i>Matriz para identificar brechas por lugar poblado del municipio</i>	100
<i>Tabla 35</i>	<i>Ejemplo de matriz de seguimiento con semáforo</i>	101
<i>Table 36</i>	<i>Elementos para establecer ruta crítica</i>	103

Acrónimos

AGEP	Programa de Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CF	Costo fijo
CV	Costo variable
CMe	Costo Medio
CMa	Costo marginal
CNE	Consejo Nacional de Educación
CODEDE	Consejo de Desarrollo Departamental
DTP	Dirección Técnica de Presupuesto
DUE	Delegación de la Unión Europea
ENCOVI	Encuesta Condiciones de Vida
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
GdR	Gestion de Riesgo
GoR	Gestión Orientada a Resultados
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGIMP	Marco de Gasto Institucional de Mediano Plazo
MMMP	Marco Macro-económico de Mediano Plazo
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OE	Objetivo estratégico
OECD	Organisation for Economic Development and Cooperation
PCTM	Plan Común de Trabajo Multianual
PEI	Plan Estratégico Institucional
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PM	Presupuesto Multianual
POA	Plan Operativo Anual
POM	Plan Operativo Multi-Anual
TdR	Términos de Referencia
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SIS	Sistema de Seguimiento
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNIT	Sistema Nacional de Información Territorial
SNP	Sistema Nacional de Planificación

Resumen Ejecutivo

La gestión orientada hacia resultados de desarrollo (GoR) es un enfoque de administración pública que se centra en el logro de resultados, la medición del desempeño continuo, el aprendizaje, el cambio y la presentación de informes de rendición de cuentas. La GoR constituye una herramienta efectiva de planificación y control para imprimir unidad de concepción y direccionalidad estratégica a la multiplicidad de instituciones y organismos de la administración pública. Es un modelo diseñado para lograr la consistencia y coherencia buscadas entre los objetivos estratégicos y resultados de país y los planes de cada una de sus instituciones.

Este enfoque implica un cambio sustancial en las modalidades de gestión que tradicionalmente han sido instrumentadas en las administraciones públicas. El modelo de gestión pública tradicional ha sido principalmente orientado a cumplir funciones, priorizar el funcionamiento institucional, producir una rendición financiera basada en la legalidad del gasto y ejecutar los ingresos recaudados hasta donde alcance, con un nivel creciente de gastos operativos. El nuevo modelo de gestión pública (GoR) está orientado a resolver problemas que enfrenta la población, prioriza la producción de bienes públicos y prestación de servicios, está enfocado en una rendición financiera de resultados de la gestión y apunta a maximizar los niveles de eficiencia y eficacia de la misma.

De esta manera, la GoR es un modelo diseñado para dar respuestas a las principales demandas de los ciudadanos: mayor transparencia y mayor eficiencia y eficacia del gasto público y del empleo de recursos públicos. Se basa en la mejora continua de la producción de bienes y servicios que las instituciones, conforme a su mandato y competencia, deben entregar a la sociedad. Esto permite alcanzar cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida de las personas, que se reflejan en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano sostenido y sostenible. A nivel de las instituciones, la GoR establece una clara visión de desarrollo que guía a la organización, en el cumplimiento de su misión y prioridades, en un marco de objetivos estratégicos y resultados de desarrollo previstos, con indicadores y metas en función de los cuales se establecen los recursos necesarios y que se ajustan según los recursos disponibles. Asimismo, fomenta una cultura de gestión que promueve la innovación, el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Esta Guía de planificación institucional orientada a resultados, está diseñada para permitir a las instituciones, incluyendo las municipalidades, centrarse en el logro de sus resultados, a través de un sistema articulado de 3 componentes básicos (planificación estratégica, planificación operativa multianual y planificación operativa anual), el seguimiento periódico de los avances y la presentación de informes de rendimiento.

Estos 3 componentes básicos están íntimamente articulados entre sí y en su conjunto forman una base sólida para dar direccionalidad y contenido a las instituciones. Sin una planificación estratégica que defina la visión, misión, objetivos estratégicos y resultados esperados a los que la Institución debe contribuir a largo plazo, no puede haber una traducción a un plan operativo multianual de mediano plazo (3 años) y sin una claridad sobre el funcionamiento operativo de la Institución a mediano plazo, el ejercicio de la planificación operativa anual, carece del fundamento y la direccionalidad que requiere.

Son tres componentes articulados, pero cada uno tiene su propio horizonte, objetivo, contenido y nivel de detalle, razón por la cual esta Guía presenta los 3 componentes de manera separada. Esto permite un manejo flexible de los tres elementos, adaptándolos a las necesidades específicas de cada uno de los ministerios e instituciones, incluso municipalidades en las que el marco estratégico de referencia además de los objetivos estratégicos y los resultados de desarrollo del nivel nacional, está dado por los planes de desarrollo municipal que reflejan las demandas y prioridades del Municipio. Una clara separación entre los 3 elementos, también evita duplicaciones cuando uno de los tres componentes requiere una actualización.

El **capítulo I** introduce los conceptos y elementos básicos de una gestión orientada hacia resultados de desarrollo y la ubica dentro de los diversos acuerdos internacionales, de los cuales Guatemala es signatario, especialmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos en el año 2000, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) y la Agenda de Accra para la Acción (2008), que establecen compromisos para aumentar la apropiación nacional de las políticas, planes e intervenciones dirigidas a reducir la pobreza y la desigualdad y a incrementar el desarrollo sostenible, así como a trabajar en función de una gestión orientada a resultados.

En el **capítulo II** se presenta los pasos necesarios para la formulación de un Plan Estratégico (PE) para las instituciones (el primer componente), entendiéndolo como un documento estratégico, que ayuda a construir el futuro a partir del presente y que se expresa en función del análisis de situación del entorno, de las políticas, mandato y marco normativo vigente y del análisis de la organización. Para realizar este análisis se ofrece una descripción detallada de 3 instrumentos: el árbol de problemas, el mapeo de actores y el análisis FODA. A partir del análisis de situación se determina el contenido mínimo del plan estratégico (misión, visión, principios, objetivos estratégicos, resultados de desarrollo esperados, población objetivo, focalización territorial y finalmente define los bienes y servicios estratégicos de la institución). Por último, propone un sistema de seguimiento basado en un número limitado de indicadores que permiten medir los resultados en términos de efecto e impacto.

El **capítulo III**, explica los pasos requeridos para formular un plan operativo multianual POM (el segundo componente) que sirve como orientador multianual (3 años) para el quehacer institucional y es el eslabón que permite vincular el marco estratégico del PE con la planificación anual de la Institución, ubicando la programación operativa de las instituciones dentro el marco del presupuesto multianual. El POM es de carácter indicativo, que sirve de guía de la política institucional de mediano plazo y opera como el marco referencial del plan operativo anual, para apoyar el cumplimiento de determinados resultados y objetivos estratégicos, procura superar las limitaciones que tiene el POA, que está forzosamente determinado por un año calendario. Además, el POM representa la articulación con el Presupuesto Multianual. El capítulo contiene la definición en términos operativos de los bienes y servicios de la Institución (terminales, intermedios, centrales y de apoyo), así como el análisis del proceso de producción y el costeo de los mismos. Incluye una propuesta de seguimiento de la entrega de bienes y servicios institucionales, basado en un número limitado de indicadores, focalizándose en la parte media y baja de la cadena causal y cubriendo la medición de insumos, productos y los resultados a nivel de efecto.

En el **capítulo IV**, se detalla el proceso de la formulación de un plan operativo anual (POA), siendo este el documento de gestión operativa que refleja los productos, servicios y actividades que la Institución tiene programada realizar en un año. El capítulo describe el aterrizaje en metas anuales de producción así como la identificación y medición de los costos de los bienes y servicios, vinculando los planes anuales institucionales con los techos presupuestarios que indica el Ministerio de Finanzas Públicas. Describe como llegar a una programación anual de la entrega de bienes y servicios por Centro de Gestión de la Institución, (tanto los terminales, intermedios, centrales y de apoyo) y contiene una propuesta que facilita el seguimiento durante el año de la entrega de productos y servicios institucionales, basado en un número limitado de indicadores, articulándose con la cadena causal completa (PE-POM) y cubriendo la medición de insumos y productos.

El **capítulo V** sintetiza un sistema simplificado de seguimiento integrado en los 3 componentes (PE-POM-POA) y basado en una cadena causal de indicadores (insumo-producto-efecto e impacto) que permite a la SEGEPLAN dar un seguimiento a los cambios que se logran con la entrega de los productos y servicios institucionales a través de un número limitado de indicadores. Contiene ejemplos y matrices y procura la articulación con otros sistemas de seguimiento, tanto de SEGEPLAN como del MINFIN.

En el **capítulo VI**, se ubica el proceso de la planificación institucional orientado hacia resultados dentro el marco del Sistema Nacional de Planificación y se presentan los avances logrados en el eje de la planificación territorial, incluyendo una descripción de la Demanda Ciudadana que fue identificada a nivel territorial. Contiene una propuesta de articulación entre ambos ejes de planificación (institucional y territorial) y una propuesta de orientar la planificación operativa a nivel de las municipalidades hacia el logro de resultados de desarrollo, con ejemplo elaborado. Por último incluye una propuesta de ruta crítica para la implementación de la Guía.

Los **anexos** presentan principalmente las matrices y modelos de tablas aplicables dentro del marco de los diferentes instrumentos propuestos en la Guía. Además, contiene un análisis resumido de la situación actual de las unidades de planificación en las instituciones, como también un ejemplo de transversalización de enfoques a nivel institucional, tratándose de la gestión de riesgo y cambio climático. Por último, presenta un ejemplo concreto de orientar la planificación operativa a nivel de municipalidades (Municipio de Jocotán) hacia el logro de resultados.

En el campo de la gestión pública, los cambios son graduales a lo largo del tiempo y el cambio hacia una gestión orientada a resultados de desarrollo es un paso importante en este proceso en el cual el estado reorienta su atención del procedimiento, como producto principal de su actividad, al servicio y al bienestar. Ciertamente, no es indiferente ahora cómo se hagan las cosas en el estado, empieza a ser mucho más relevante qué cosas se aportan al desarrollo de la sociedad, a qué costo y para quiénes son. Es su transformación de estado principalmente regulador hacia un estado productor de valor público en términos de desarrollo y de bienestar.

I. Introducción

1. Gestión pública orientada a resultados de desarrollo.

La gestión orientada hacia resultados de desarrollo (GoR)¹ es un enfoque de la administración pública que integra una visión estratégica centrada en el alcance de objetivos estratégicos y la obtención de resultados de desarrollo, incorporando un uso articulado de políticas, estrategias, recursos y procesos para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. El elemento esencial de la GoR se centra en el logro de resultados, la aplicación de la medición del desempeño continuo, el aprendizaje, el cambio y la presentación de informes de rendimiento.

La GoR constituye una herramienta efectiva de planificación y control con que cuenta el Estado para imprimir unidad de concepción y direccionalidad estratégica a la multiplicidad de instituciones y organismos de la administración pública. Mediante su implementación, se tiende a dotar a la administración pública de un modelo diseñado para lograr la consistencia y coherencia buscadas entre los objetivos estratégicos y resultados de país y los planes de cada una de sus instituciones, administrando los recursos y mejorando el proceso de toma de decisiones orientado a la obtención de resultados de desarrollo. La GoR centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros y tecnológicos, sean estos internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo esperados.

Los resultados expresan los cambios positivos cuantitativos o cualitativos que se esperan lograr en las condiciones de la población. Regularmente su alcance requiere la participación de varios actores, dentro de los cuales las instituciones públicas aportan a través de los bienes y servicios que prestan.

Este enfoque implica un cambio sustancial en las modalidades de gestión que tradicionalmente han sido instrumentadas en las administraciones públicas. El modelo de gestión pública tradicional ha sido principalmente orientado a cumplir funciones, priorizar el funcionamiento institucional, producir una rendición financiera basada en la legalidad del gasto y ejecutar los ingresos recaudados hasta donde alcance, con un nivel creciente de gastos operativos. El nuevo modelo de gestión pública (GoR) está orientado a resolver problemas, prioriza la producción de bienes públicos y prestación de servicios, está enfocado en una rendición financiera, de desempeño y de resultados de la gestión y apunta a maximizar los niveles de eficiencia y eficacia de la misma.

De esta manera, la GoR es un modelo diseñado para dar respuestas a las principales demandas de los ciudadanos: mayor transparencia y mayor eficiencia y eficacia del gasto público o del empleo de recursos públicos. Se basa en la mejora continua de la producción de bienes y servicios que las instituciones, conforme a la competencia que le otorga su mandato, deben entregar a la sociedad. Esto permite alcanzar cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida de las personas, que se reflejan en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano sostenido y sostenible.

¹ / En el presente documento cuando se habla de gestión orientada a resultados se hace referencia a resultados de desarrollo.

La gestión orientada a resultados de desarrollo supone la medición de éstos. Ha reorientado el foco del seguimiento, la supervisión y evaluación de la relación insumo-producto (eficiencia) y la ha ampliado a la relación producto-resultado que resalta la eficacia de los programas públicos. El foco de atención ya no se encuentra en los insumos en sí (*cuánto dinero se obtendrá o cuándo se puede gastar*) sino en los resultados mensurables (*qué se puede lograr con los fondos*) en todas las fases del proceso de desarrollo. A pesar de esta simple evidencia, sin embargo, la medición de los resultados es una de las cuestiones institucionales más complejas.

Para analizar la gestión operativa es preciso medir productos y servicios y para analizar la gestión estratégica es necesario medir los resultados que estos productos y servicios generan (y

La Gestión orientada a Resultados (GoR) es un marco conceptual cuya función es la de facilitar, a las organizaciones públicas, la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, con el objetivo de optimizar dicho proceso asegurando la máxima eficiencia y eficacia de su actuación, la consecución de resultados de desarrollo y de los objetivos de la nación. (ILPES – CEPAL)

para quiénes) y conocer los efectos e impactos que se logran sobre la sociedad. Para todo ello es necesario construir y aplicar indicadores válidos y legitimados, pues los indicadores son la expresión compartida de la forma y medida en qué se han logrado los objetivos estratégicos y resultados con el fin de tomar decisiones oportunas que dejen rectificar el rumbo, aprender de la experiencia y mejorar la gestión. La GoR conlleva la necesidad de contar con metas claras, concretas, mensurables y limitadas en número, con objetivos ligados al tiempo. De igual modo, estas metas deben expresarse en términos humanos, es decir, en términos de efectos directos en el desarrollo. Por ello, la GoR representa más que un simple método. Es una forma de pensar y actuar que se articula sobre

un conjunto de herramientas prácticas tendientes a mejorar la gestión pública.

El desarrollo de una “cultura del desempeño” y la plena aplicación de la GoR no son tareas fáciles. Se requiere de un gran esfuerzo para crear las condiciones internas necesarias para una gestión orientada a resultados mediante un desarrollo dirigido de la organización y de los recursos humanos. Sin embargo, no basta con desarrollar capacidades; también se necesita un liderazgo firme y voluntad política durante un periodo prolongado para poder desarrollar y utilizar estas capacidades en la consecución de un modelo de GoR.

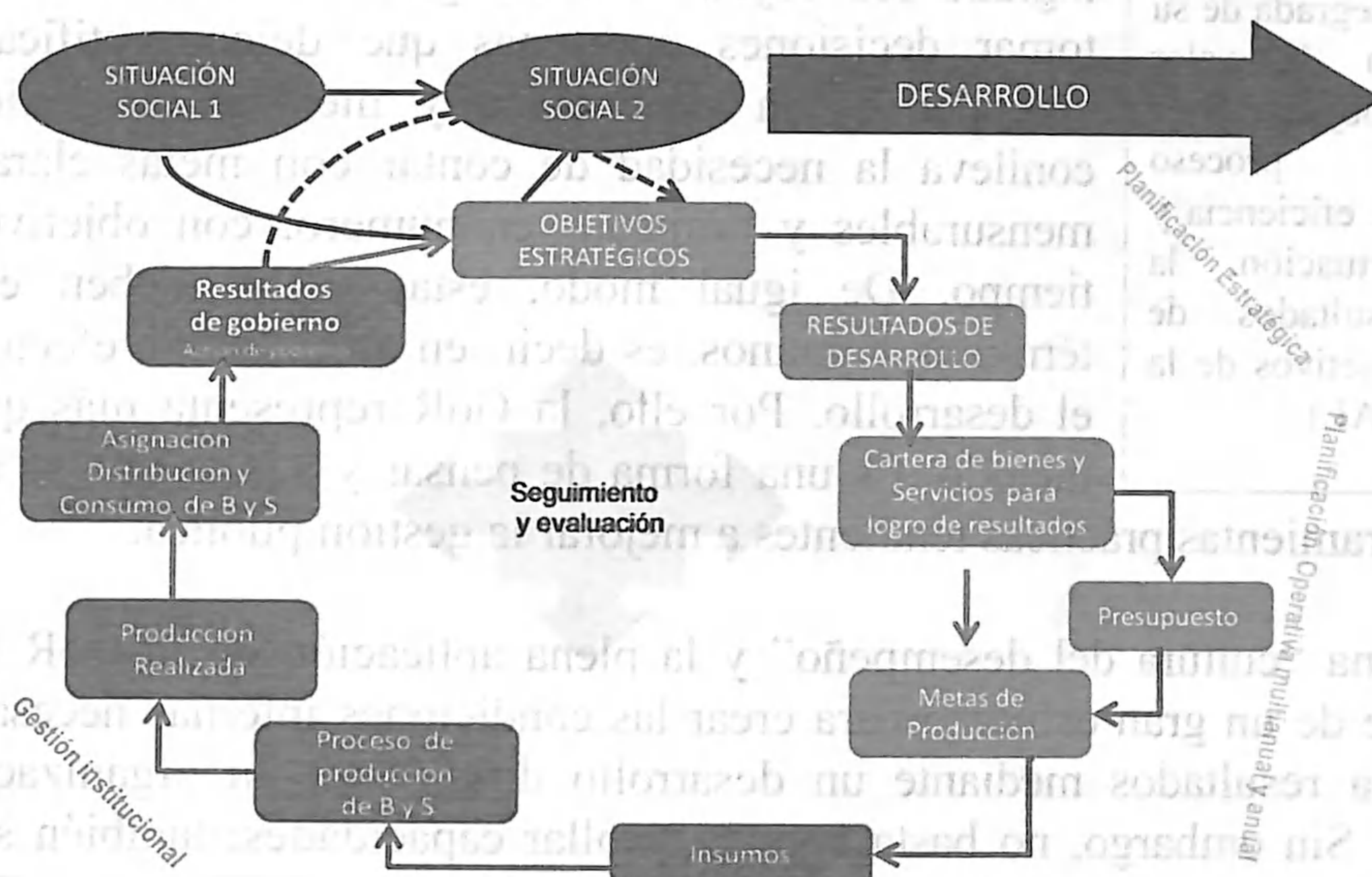
La gestión orientada a resultados también supone una articulación entre los procesos de planificación y presupuestación, ya que ambos instrumentos constituyen la base de la gestión pública. En este sentido, el presupuesto ha dejado de tener el carácter de mero registro de gastos e ingresos autorizados por ley para convertirse en una herramienta activa del gobierno en el cumplimiento de sus funciones.

La articulación suele lograrse en dos sentidos: por un lado, que el establecimiento de los resultados y metas esperadas sea consistente con la estructura presupuestaria correspondiente y por el otro, que la perspectiva de diseño presupuestario pueda ser extendida en años, permitiendo un horizonte de planificación más extenso, lo que a su vez permite la evaluación de la gestión

En el mundo actual, la entrega de información basada en datos reales acerca del desempeño del sector público es indispensable para satisfacer la necesidad de saber del público, crear transparencia y ayudar a los gobiernos a conducir su desempeño y aprender formas de mejorarlo. La entrega de información relevante y oportuna acerca del desempeño también favorece un mayor énfasis en la planificación y permite distinguir qué aspectos funcionan al interior del gobierno y cuáles no.

basada en resultados no solo de corto plazo, sino también a mediano y largo plazo: el marco presupuestario de mediano plazo (MPMP). En el caso de Guatemala, se utiliza el presupuesto por programas que implica la identificación de servicios terminales y en ese sentido es posible lograr la articulación de la planificación con el presupuesto, estableciendo si los servicios terminales que se presupuestan contribuyen a los resultados de desarrollo que se espera alcanzar. En resumen, la GoR se inserta en un marco estratégico y tiene como regla general que el accionar del Gobierno debería constituir un paso para lograr resultados de desarrollo. Se orienta al beneficiario del servicio, porque éste es el destinatario de los bienes y servicios que prestan las instituciones y desde la perspectiva del usuario o beneficiario es desde donde se establecen metas y prioridades de bienes y servicios públicos a producir sin perder de vista los recursos disponibles, como demuestra el siguiente cuadro:

Figure 1 ciclo de gestión orientada a resultados



Como concepto, la GoR centra su atención en responsabilizar a los gobiernos y a las instituciones públicas de la entrega de bienes y servicios que contribuyan a alcanzar resultados de desarrollo que beneficien a la ciudadanía que pretende cubrir. De esta manera, se pone énfasis en la planificación, así como en la participación de los diferentes actores en las distintas etapas de planificación, implementación y seguimiento y a la vez está orientado a presentar informes a través de su sistema de seguimiento sobre los resultados, fortaleciendo el concepto de socios para el desarrollo.

A nivel de las instituciones, la GoR establece una clara visión de la organización, misión y prioridades, en un marco de objetivos estratégicos, resultados de desarrollo previstos, indicadores y recursos necesarios y fomenta una cultura de gestión que promueve la innovación, el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia. Permite a las instituciones centrarse en el logro de sus resultados, a través de la planificación estratégica y operativa articulada, la supervisión periódica de los avances, evaluación de desempeño, y la presentación de informes de rendimiento.

En el campo de la gestión pública, los cambios son graduales a lo largo del tiempo y se ajustan a las funciones asignadas y esperadas del estado. El cambio hacia una gestión orientada a resultados de desarrollo es un paso importante en este proceso en el cual el estado reorienta su atención del procedimiento, como producto principal de su actividad, al servicio y al bienestar. Ciertamente, no es indiferente ahora cómo se hagan las cosas en el estado, empieza a ser mucho más relevante qué cosas se aportan a la sociedad, a qué costo y para quiénes son. Es su transformación de estado principalmente regulador hacia un estado productor de valor público en términos de desarrollo y de bienestar.

Para poder entregar resultados se requiere de un liderazgo capaz de transformar los valores, las actitudes y la conducta organizacional. En un escenario ideal, un liderazgo fuertemente orientado hacia la GoR debería fomentar la eficiencia y la responsabilidad normalmente restringidas por los modelos burocráticos, dando al personal la posibilidad de desarrollar un interés irrenunciable por conseguir los resultados de desarrollo. Tal escenario por lo general requiere de cambios importantes en los sistemas y las prácticas de gestión en la organización. Todo intento por poner en práctica y mantener un cambio requiere de tiempo y un liderazgo constante. Los cambios que amenacen la continuidad de aquellos procedimientos profundamente arraigados sin duda enfrentarán una resistencia inicial, debiendo hacerse múltiples intentos desde diferentes ángulos antes de poder instaurarlos. La experiencia relacionada con las reformas efectuadas en la cultura burocrática indica que se requiere de aproximadamente cinco años de esfuerzos continuos y sistemáticos para lograr institucionalizar un modelo orientado a resultados. Además del liderazgo, se requiere de políticas y planes estratégicos orientados a resultados de desarrollo, carteras de bienes y servicios bien definidas, estructura programática común entre los planes y el presupuesto, vinculación de planes y presupuestos multianuales y anuales, indicadores y metas de impacto social y de producción, desconcentración de decisiones sobre la gestión del gasto, responsabilidad inconfundible en la producción de servicios terminales y el logro de resultados, sistema de sanciones e incentivos, y sistemas de información, control de la gestión, seguimiento y evaluación de los bienes producidos y los resultados alcanzados.

En diversos acuerdos internacionales, especialmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2000, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) y la Agenda de Accra para la Acción (2008), se establecen compromisos para aumentar la apropiación nacional de las políticas, planes e intervenciones dirigidas a reducir la pobreza y la desigualdad y a incrementar el desarrollo sostenible. De acuerdo con estos compromisos, de los cuales Guatemala es signatario, los gobiernos orientarán su gestión al logro de resultados de desarrollo.

Esta guía, que está diseñada para orientar el proceso de planificación institucional, refleja esta orientación de implementar gradualmente esta gestión orientada a resultados y en este sentido hay que entenderla como un primer paso en un largo viaje. Sin embargo, cada viaje empieza con el primer paso.

2. La guía de planificación institucional orientada a resultados de desarrollo.

La planificación institucional orientada a resultados, como se presenta en esta Guía, consta de 3 componentes elementales (i) la planificación estratégica institucional-PE, (ii) la planificación operativa multianual-POM, y (iii) la planificación operativa anual-POA. Estos componentes están íntimamente articulados entre sí y en su conjunto forman una base sólida para dar

direccionalidad y contenido a las instituciones. Sin una planificación estratégica que defina la visión, misión, objetivos estratégicos y resultados esperados de la Institución a largo plazo, no puede haber una traducción a un plan operativo multianual de mediano plazo (3 años) y sin una claridad sobre el funcionamiento operativo de la Institución a mediano plazo, el ejercicio de la planificación operativa anual, carece de la direccionalidad que requiere.

Son tres elementos articulados, pero cada uno tiene su propio horizonte, objetivo, contenido y nivel de detalle, razón por la cual esta Guía presenta los 3 elementos de manera separada. Esto permite un manejo flexible de los tres elementos, adaptándolos a las necesidades específicas de cada uno de los ministerios e instituciones. Una clara separación entre los 3 elementos, también evita duplicaciones cuando uno de los tres componentes requiere una actualización.

II. Formulación del plan estratégico (PE)

1. Introducción

El PE es un documento estratégico y no operativo, que ayuda a construir el futuro a partir del presente y que se expresa en función del análisis del entorno, de las políticas y marco normativo vigente y del análisis de la organización. El proceso de la definición de un PE, se basa en un **análisis previo de la situación** del entorno del sector y de la institución. Este análisis es fundamental para establecer la problemática que enfrenta la población objetivo, sus causas y efectos, así como para establecer las fortalezas y debilidades institucionales. Este análisis es la base para la elaboración del PE, cuya definición consta de 8 pasos, definiendo:

- i. La **visión** del largo plazo – 10 años – del cambio que la institución espera en las condiciones de la población objetivo que constituye su clientela, ya que la gestión orientada a resultados enfatiza su atención al ciudadano como usuario de los servicios que la institución presta, servicios que están orientados a satisfacer necesidades de su población objetivo.
- ii. La **misión** de la institución, cuya base se encuentra definida en el instrumento legal de su creación y puede ser complementada con otros elementos como se verá más adelante.
- iii. Los **principios**, que en algunos casos se encuentran definidos en leyes marco como por ejemplo los contenidos en el Arto. 1º. De la Ley Nacional de Educación de Guatemala, o en el Capítulo I del Código de Salud de Guatemala; o bien en las políticas marco, como por ejemplo la de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Es importante agotar la identificación de principios ya existentes antes de plantear nuevos.
- iv. Los **objetivos estratégicos** (OE) del nivel nacional o sectorial, establecidos en función de los problemas prioritarios del mayor nivel, que el país busca resolver con la participación de los actores que prestan servicios vinculados a la temática de dichos OE. En varios casos estos OE pueden ser equivalentes a los ODM, aunque estos pueden no agotar las prioridades de país.
- v. Los **resultados**, entendidos como los cambios de mejora en las condiciones de la población o el ambiente, cuyo alcance condicionan el logro de los objetivos estratégicos. Es fundamental revisar los resultados que han sido establecidos a nivel nacional y/o sectorial para retomarlos y dirigir hacia ellos los esfuerzos de producción de servicios de la institución.
- vi. Las prioridades en términos de **población objetivo**, de la temática, enfoques transversales (género, etnias, juventud, ambiente y riesgo) y de dimensión geográfica.
- vii. Las **estratégicas y proyectos institucionales** para alcanzar los resultados establecidos.
- viii. Los **servicios estratégicos** que la institución enfatizará en función del aporte que los mismos hacen a la consecución de los resultados.

El PE es el instrumento de articulación con marcos estratégicos a nivel sectorial y nacional hacia arriba y constituye el marco para la elaboración del Plan Operativo Multianual (POM) (3 años) y del POA hacia abajo. Su estructura debe estar vinculada con la lógica de intervención a nivel nacional y sectorial (cuando esta exista) retomando los objetivos estratégicos y resultados estratégicos con indicadores (*efecto e impacto*), metas globales y una descripción del menú de productos y servicios estratégicos que ofrece la Institución. Puede ser actualizado cada 4-5 años y cuando se elabore el PE, es necesario que se haga un análisis estratégico para determinar si a través de los servicios que se prestan puede tenerse un aporte significativo a los resultados, de no ser así, será necesario analizar los problemas prioritarios que obstaculizan el alcance de los resultados, para establecer si debiera continuarse prestando los mismos servicios o es necesario completar con otros servicios que no se prestan, complementarlos con algunas estrategias, o bien cambiar de estrategia de intervención. Deberán analizarse las alternativas que pueden abordarse para tener mayor impacto.

2. Análisis Situacional

Para definir los objetivos estratégicos, resultados y estrategias del PE, es necesario realizar un análisis de situación que parte del análisis del mandato institucional y las políticas públicas vinculadas a la institución, e incluye un análisis de la problemática (aplicando el instrumento del árbol de problemas), complementado con indicadores y un análisis de actores en el cual se consideran aquellos vinculados a los problemas identificados tanto en el árbol como en el FODA, así como los relativos a las oportunidades.

En la medida en que se avance en el proceso debiera incorporarse un análisis de la efectividad de los servicios que se están prestando y de la probabilidad de que con ellos se aporte significativamente a los resultados establecidos.

2.1. Análisis de mandato, políticas y estrategias

Antes de entrar en la definición del marco estratégico de la institución, es imprescindible elaborar un análisis de las políticas y estrategias vigentes, relacionadas con la temática que cubre la institución y su mandato legal. Tiene como propósito identificar las prioridades tanto temáticas, como en términos de población objetivo y focalización territorial, para orientar en función de ellas las prioridades y estrategias institucionales.

Es pertinente empezar con el análisis del mandato, ya que este permite conocer las competencias que de forma directa son responsabilidad de la institución y facilita la identificación de los bienes y servicios que la institución debe prestar a la población. Las orientaciones estratégicas de política 2012 – 2014, emitidas por la SEGEPLAN, plantean para cada sector (desarrollo económico, seguridad alimentaria nutricional, educación, salud, seguridad y justicia, desarrollo municipal y democrático, y gestión ambiental) los elementos indicados.

Cada institución deberá revisar lo que corresponde a los temas vinculados a su mandato. Asimismo deberá revisar su marco normativo y los compromisos internacionales en los que tiene alguna competencia para dar respuesta a los mismos en su PE. Una tabla como la siguiente puede contribuir a resumir los elementos que deben considerarse.

Tabla 1 Cómo sintetizar las orientaciones y prioridades estratégicas

Orientaciones	Población objetivo	Focalización territorial a priorizar
Mejorar la cobertura educativa en todos los niveles y la educación extraescolar	Pre primaria y primaria: Niños y niñas en edad escolar del área rural	Municipios con tasa neta de escolaridad primaria menor a 80% y municipios con menor tasa de finalización primaria en los Depto. de Alta Verapaz, Sololá, Chimaltenango, Totonicapán, Sacatepéquez, Quiché y Huehuetenango
	Población del área rural en edad de cursar ciclo básico	60 municipios con tasa neta de escolaridad en ciclo básico menor a 20%. 20 municipios en Huehuetenango, 11 en AV, 11 en Quiché, 4 en Sololá y 3 en Chiquimula
	Población del área rural en edad de cursar ciclo diversificado	50 municipios sin cobertura de ciclo diversificado
	Jóvenes del área rural	Alta Verapaz, Sololá, Chimaltenango, Totonicapán, Sacatepéquez, Quiché, Petén, Huehuetenango y áreas periurbanas de los Deptos. de Guatemala y Quezaltenango.
<p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tasa neta de escolaridad en pre primaria y primaria (ODM 2) • Porcentaje de niños inscritos que finalizan el ciclo de pre primaria • Porcentaje de niños y niñas inscritos que finalizan la primaria • Porcentaje de niños y niñas que finalizan primaria con criterio en lectura y matemáticas • Tasa neta de escolaridad en el ciclo básico • Porcentaje de niños y niñas inscritos que finalizan el ciclo básico • Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado • Porcentaje de jóvenes inscritos que finalizan el ciclo diversificado • Porcentaje de jóvenes capacitados en áreas técnicas y ocupacionales anualmente 		

El análisis también incluye la revisión de los compromisos que el Estado de Guatemala ha adquirido a nivel internacional. Por ejemplo, en el caso de educación, los convenios internacionales promovidos desde las Naciones Unidas y en particular desde la Unesco se refieren al acuerdo "Educación para Todos", suscrito en el Foro Mundial de Dakar; los Objetivos del Milenio, cuya meta número dos es universalizar la educación básica. Adicionalmente, otro gran compromiso asumido internacionalmente es el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

2.2 Análisis de la problemática existente

El análisis de la problemática que enfrenta la población en el tema o sector en el que opera la institución (educación, salud, seguridad, ambiente, desarrollo rural, economía, etc.) debe realizarse considerando el contexto social, económico, político y de vulnerabilidad y riesgo, así como la situación de brechas existentes en temas transversales considerando siempre su

expresión territorial (equidad de género, identidad y derechos de los pueblos indígenas, gestión socio ambiental y gestión de riesgo) y grupos vulnerables (niñez y adolescencia, adultos mayores y personas con discapacidad).

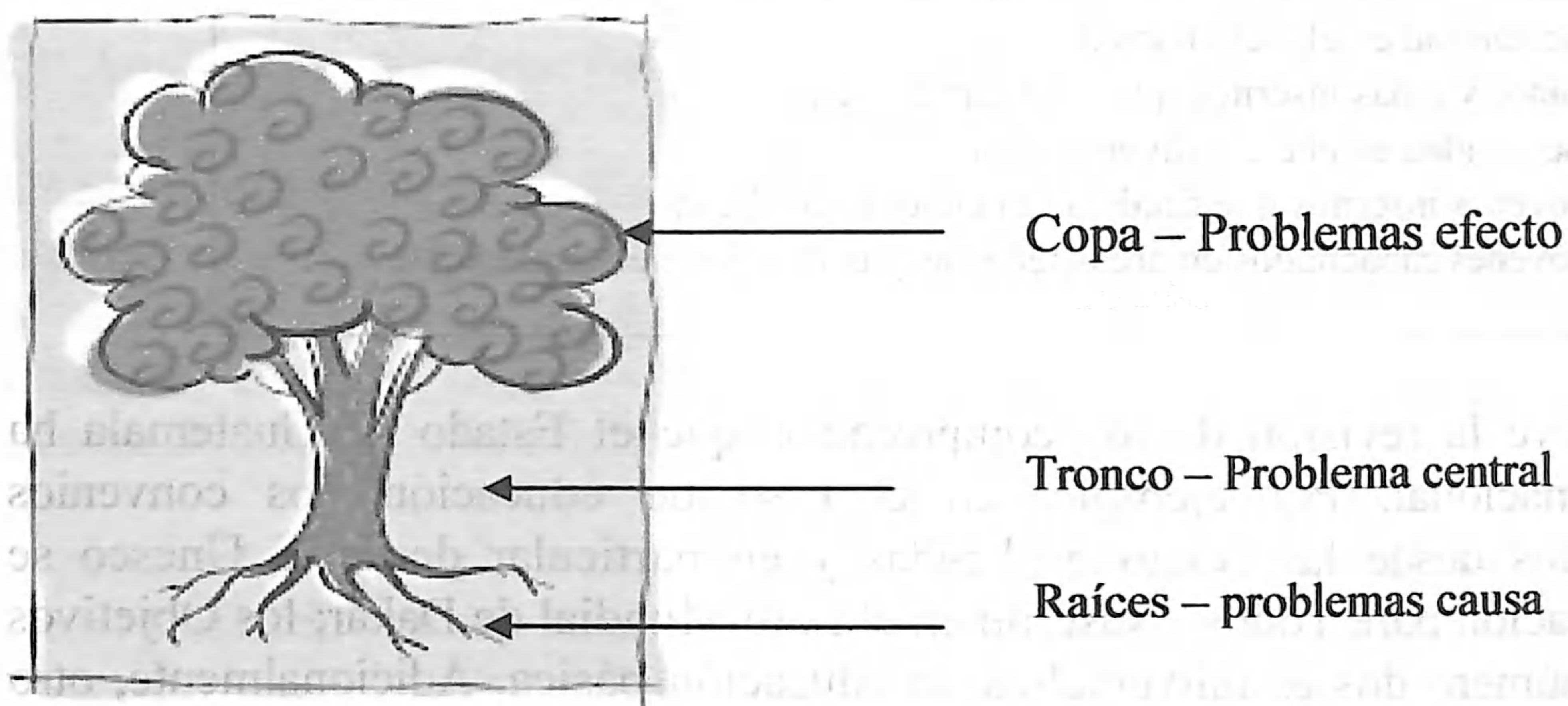
Para circunscribirse a lo esencial y no dispersarse, se recomienda que el punto de partida sea un análisis de causalidad, que ayude a explicar las causas y consecuencias de la problemática existente y que sea la base para el establecimiento de objetivos, resultados y acciones. Este análisis de causalidad debiera complementarse con indicadores y enriquecerse con los elementos de contexto, de brechas en los temas transversales y de grupos vulnerables, manteniendo como eje el orden de la lógica que explica la problemática existente y sus efectos en otros ámbitos de acción. En el caso de esta guía para iniciar el análisis se incluye un detalle de cómo construir y utilizar el árbol de problemas para luego complementar el análisis con un ejercicio FODA y el análisis de actores.

Los instrumentos que se utilizarán para sustentar el análisis previo que es la base del PE son: el árbol de problemas para establecer la problemática y su causalidad. Este es la base de los OE y los resultados; el análisis FODA como base para definir las estrategias institucionales y el mapeo de actores para identificar estrategias que permitan avanzar hacia los resultados establecidos.

2.2.1. El árbol de problemas

“Es una técnica participativa que ayuda a desarrollar ideas creativas para identificar el problema y organizar la información recolectada, generando un modelo de relaciones causales que lo explican”². Sirve para identificar y organizar las causas y consecuencias de un problema, no sustituye la información de base sino que contribuye a conformar la estructura del diagnóstico.

Figure 2 Ilustración del árbol de problemas



Su nombre obedece a la forma en que se construye, la cual permite identificar que cada problema es la causa de los que están arriba de él y la consecuencia de los que están abajo y lo condicionan. El tronco del árbol es el problema central, las causas son las raíces y las consecuencias forman la copa.

² /CEPAL. *Árbol de problemas y áreas de intervención.*

El árbol de problemas se construye de manera participativa con los actores vinculados al tema que se aborda, el liderazgo debe partir del rector sectorial con participación de otros actores vinculados al tema y con apoyo de las instancias globalistas (SEGEPLAN y MINFIN). En varios casos estos OE pueden ser equivalentes a los ODM, aunque estos últimos pueden no agotar las prioridades de país, por ello es necesario realizar el ejercicio.

Es importante que los participantes tengan conocimiento profundo de la problemática que afecta a la población en el tema que se trata y que no sobrepasen las 20 personas. El árbol de problemas permite establecer y organizar la problemática estableciendo el problema central, sus causas y efectos.

El tronco del árbol es el problema central, las raíces son las causas y la copa los efectos. En cada paso es importante realizar un análisis profundo que ayude a establecer si el problema se está colocando en el nivel correcto, así como si ya está contenido en otro problema. El facilitador debe insistir en que se busca identificar los problemas que confronta la población para no quedarse en problemas de naturaleza institucional. En algunos casos será necesario utilizar más de un árbol de problemas, ya existen algunas instituciones que abordan temas de diferente naturaleza. Por ejemplo el caso de salud, que ve temas de salud preventiva, salud curativa, mortalidad materna, mortalidad infantil, desnutrición, agua, etc. cada tema con una problemática con causalidades diferentes.

A continuación se indican los 9 pasos a seguir para formar el árbol de problemas.

Paso i: El facilitador debe insistir en que se busca identificar los problemas que confronta la población, identificar situaciones reales, evitar el uso de “falta de” y evitar quedarse en problemas de naturaleza institucional.

Paso ii: Se distribuyen a cada uno de los participantes, tres o cuatro tarjetas en blanco para que en cada una escriba un problema.

Paso iii: Todas las tarjetas se pegan en un pliego amplio de papel kraft, colocado en una pared o en una base que permita que el ejercicio sea visible para todos los participantes.

Paso iv: Se revisan las tarjetas colocadas para depurar aquellas que están repetidas. La dinámica permite que los participantes participen en esta depuración.

Paso v: Se ordenan los problemas en cadena causal.

Paso vi: Se identifican las consecuencias de mayor nivel que se refieren al impacto mayor del problema, este nivel se refiere a los efectos, la copa del árbol.

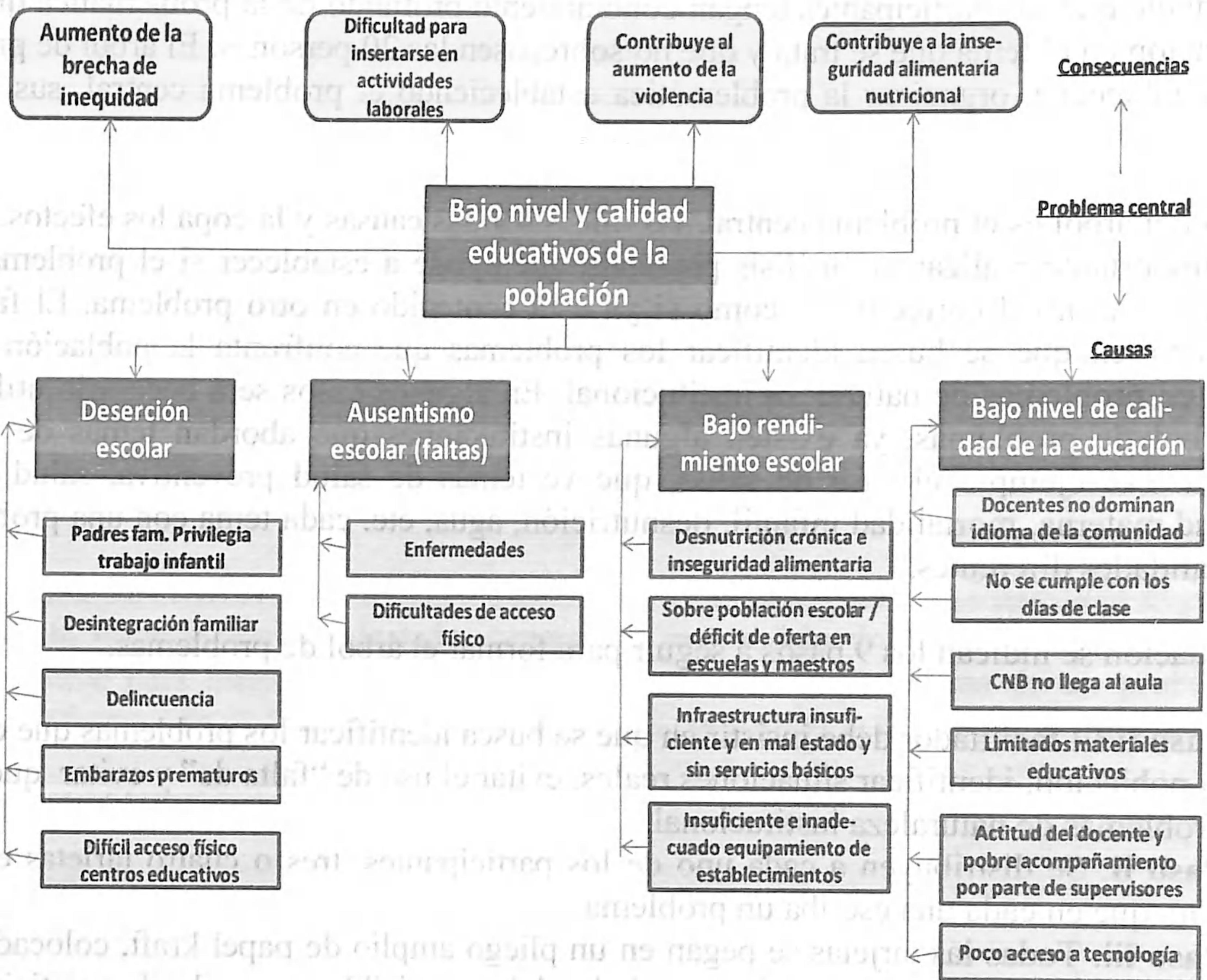
Paso vii: Se identifican las causas inmediatas del impacto identificado como efecto o copa del árbol, estas causas constituyen el o los problemas centrales o tronco del árbol.

Paso viii: Se ordenan debajo de cada causa inmediata, las causas directas que las provocan.

Paso ix: Es importante enriquecer el árbol de problemas incorporando los indicadores que se tengan trabajados para cada uno de los problemas, adicionando indicadores vinculados tanto de los ejes transversales como de los grupos vulnerables y considerando la expresión territorial. Estos elementos serán fundamentales para establecer metas posteriormente.

Con este orden se llega a establecer el árbol de problemas. La siguiente figura ilustra en calidad de ejemplo el resultado del trabajo realizado por el Ministerio de Educación con el acompañamiento de SEGEPLAN.

Figure 3. Ejemplo de construcción de un árbol de problemas



2.2.2. El ejercicio FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas)

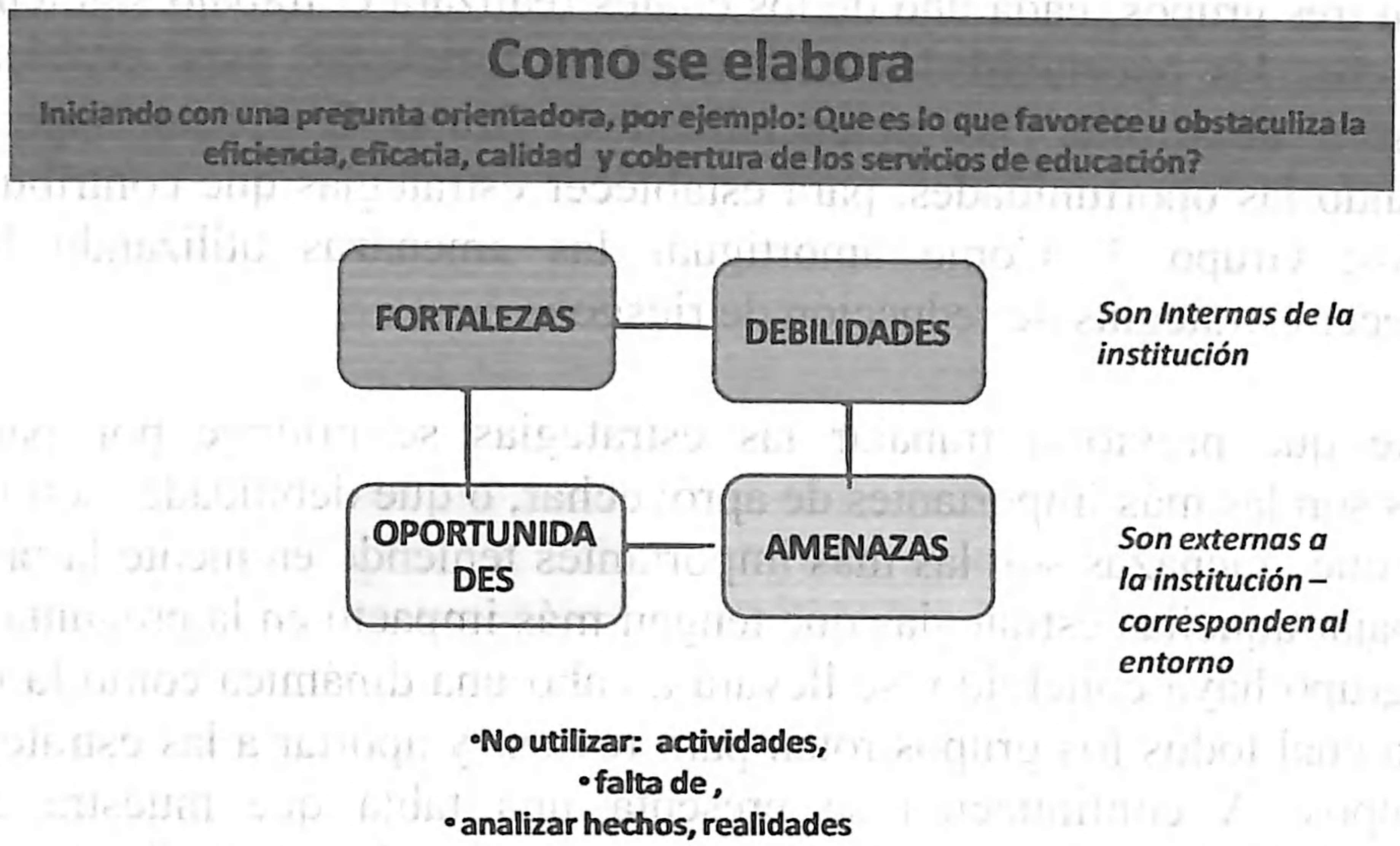
El FODA es una herramienta de análisis, que permite sintetizar tanto las fortalezas y debilidades internas de la institución como las oportunidades y amenazas que plantea el entorno y que ayuda a combinar dichos elementos para encontrar formas de potenciar el quehacer institucional para lograr sus objetivos.

El análisis del FODA contribuye a identificar las estrategias que permitirán a la institución convertir sus debilidades en fortalezas, aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos. Para elaborar el FODA los participantes en el ejercicio deben conocer a profundidad tanto la institución como su entorno y no deben ser más de 20 para que todos participen. Los pasos a seguir son los 3 siguientes.

Paso i: Se inicia recordando a los participantes, cual es la utilidad del FODA y en qué consiste. La utilidad del FODA estriba en que aporta a la definición de estrategias de

cómo utilizar las fortalezas institucionales para aprovechar las oportunidades, reducir las debilidades y enfrentar las amenazas.

Figure 4 Ilustración de elementos del FODA



Luego se realizará una combinación de los elementos de los distintos cuadrantes para llegar a establecer estrategias, las cuales dependiendo de los elementos que se combinen responderán a condiciones diversas como se ilustra a continuación.

<p>AREA DE POTENCIALIDADES <i>Actividades estratégicas con las que se aprovechan fortalezas y oportunidades: Provocan resultados e impactos de corto plazo en el sistema, facilitan la implementación de otras actividades estratégicas.</i></p>	<p>AREA DE DESAFÍOS <i>Actividades estratégicas usando oportunidades para enfrentar debilidades: Prevean impactos de mediano plazo, enfrentan resistencias y debilidades internas al sistema.</i></p>
<p>AREA DE RIESGOS <i>Actividades estratégicas usando fortalezas para amortiguar amenazas: Equilibran y perfilan el sistema, garantizan impactos y resultados a largo plazo.</i></p>	<p>AREA DE LIMITACIONES <i>O no hay actividades estratégicas o deberían ser de tipo seguimiento y observación para observar y delimitar el área de limitaciones.</i></p>

Cuando es un grupo mayor a 10 personas, se pueden formar 4 grupos. Cada uno tendrá a su cargo trabajar uno de los elementos del FODA, luego de que cada grupo concluya, se realizará una dinámica de rotación de los grupos para que cada uno tenga oportunidad de revisar lo que los otros tres grupos trabajaron y enriquecer los diferentes elementos. Es importante que en cada grupo quede una persona del grupo original, quien tendrá a su cargo explicar a que arribó el grupo inicialmente, e incorporar los ajustes que los otros grupos acuerden. Es importante que se identifiquen en las raíces del árbol de problema, las debilidades y amenazas identificadas para incluirlas en el FODA.

Paso ii: se entrega a cada grupo 3 ó 4 tarjetas por integrante, se les indica que cada integrante deberá escribir un elemento por cada tarjeta que se le entrega, utilizando todos los grupos la misma pregunta orientadora.

Paso iii: una vez todos los grupos han aportado a todos los elementos del FODA se forman tres grupos, cada uno de los cuales realizará el trabajo siguiente: Grupo 1. Cómo aprovechar las oportunidades utilizando las fortalezas, para establecer estrategias que ayuden a desarrollar las potencialidades; Grupo 2. Cómo superar las debilidades utilizando las oportunidades, para establecer estrategias que contribuyan a enfrentar los desafíos; Grupo 3. Cómo amortiguar las amenazas utilizando las fortalezas para establecer estrategias de reducción de riesgos

Es importante que previo a trabajar las estrategias se priorice por parte del grupo que oportunidades son las más importantes de aprovechar, o que debilidades son las más importantes de superar, o que amenazas son las más importantes teniendo en mente la pregunta orientadora. Ello para trabajar aquellas estrategias que tengan más impacto en la pregunta generadora. Luego de que cada grupo haya concluido, se llevará a cabo una dinámica como la utilizada en el paso anterior, en la cual todos los grupos rotan para revisar y aportar a las estrategias planteadas por los otros grupos. A continuación se presenta una tabla que muestra cómo organizar la información para facilitar la formulación de las estrategias. Para ilustrar cómo articular las estrategias se incluye un ejemplo del MINEDUC.

Tabla 2 Ejemplo de combinación de elementos FODA para establecer estrategias

Oportunidades	Fortalezas	Estrategias para desarrollar potencialidades
Apoyo internacional técnico y económico	Plan común de trabajo multianual (PCTM)	Actualizar y validar el PCTM para incluir los resultados, servicios y estrategias identificadas y presentarlo a través de la Mesa sectorial de educación a la cooperación internacional para lograr apoyo en temas prioritarios
Existencia de programas exitosas de innovación pedagógica en otros países	Consejo Nacional de Educación (CNE)	Lograr el apoyo del CNE y de las instituciones nacionales vinculadas a la educación para fortalecer el rol rector del Ministerio.

Otro ejemplo:

Oportunidades	Debilidades	Estrategias para enfrentar los desafíos
Participación de instituciones nacionales (ONG)	Falta de seguimiento y evaluación sobre eficiencia, calidad y cobertura de la educación	Gestionar apoyo para establecer un sistema de seguimiento y evaluación sobre eficiencia, calidad y cobertura que incluya a todos los actores que dar servicios educativos
Alianzas interinstitucionales técnicas y administrativas	Docentes no dominan el idioma de las comunidades	
Apoyo internacional, técnico y económico	El CNE no llega al aula	

2.2.3 El Análisis de actores e involucrados

Es una herramienta valiosa para los niveles directivos de las instituciones, que complementa otras herramientas y que permite clarificar los actores, sus intereses muchas veces contrapuestos y como estos se verán afectados con determinadas políticas o intervenciones y que en función de ello tienen capacidad de influir a favor o en contra. Ayuda a identificar tanto potenciales aliados como obstaculizadores del proceso y permite identificar contrastes y semejanzas entre intereses y percepciones entre actores. Los actores son individuos o colectivos sociales que disponen de ciertos atributos y recursos estratégicos que les permiten tener capacidad de afectar la toma de decisiones. Los involucrados son la población afectada directa o indirectamente por un problema o por una decisión para resolverlo y que no reúnen las características de los actores. Se utiliza para evaluar la viabilidad política de determinadas intervenciones o cursos de acción en función de los oponentes y aliados y promueve las bases para una estrategia que considere argumentos que convencen y persuadan para que sea eficaz. Ayuda a los niveles directivos a prever dificultades y restricciones, identificar apoyos y posibilidades de alianzas, aporta información clave para la negociación y el liderazgo que les permitan fortalecer las capacidades de diálogo, entendimiento mutuo y la búsqueda de acuerdos.

En el caso del PE, se aplica a la problemática que se busca resolver y que fue identificada en el árbol de problemas y en el FODA, así como a los cursos de acción que se emprenderán y en los que se visualiza una o más partes afectadas negativamente en sus intereses. Se elabora con la participación de un grupo de informantes clave y se siguen los pasos que se indican a continuación.

Paso i: Se inicia identificando las posibles soluciones a los problemas que se persigue resolver y que fueron identificados por las raíces del árbol de problemas o como debilidades y amenazas en el FODA. Es importante realizar este ejercicio para aquellas soluciones que se identifica que pueden tener oposición por parte de algunos actores. Para ello puede utilizarse una tabla como la siguiente.

Tabla 3 Ejemplo de problemas y posibles soluciones que requieren un análisis de actores

Problemas	Posible solución
Evitar los embarazos prematuros y que inciden en la deserción escolar	Incrementar la promoción del uso y la distribución de preservativos
Actitud y capacidad del docente que afecta la calidad educativa	Condicionar el pago del bono xx a los resultados de la evaluación que se hacen a los docentes

Paso ii. Para cada posible solución se identifica a los actores tanto primarios como secundarios a través de las siguientes preguntas: para identificar a los actores primarios es necesario responder a las siguientes interrogantes: ¿quién podría ser afectado por la solución potencial; qué intereses o cuestiones serían afectados; quién sería el responsable de tomar la decisión para realizar la solución potencial y quien tendría la capacidad de bloquear o asegurar la implementación de la solución. Para identificar a los actores secundarios: ¿quién ve afectados sus intereses pero menos

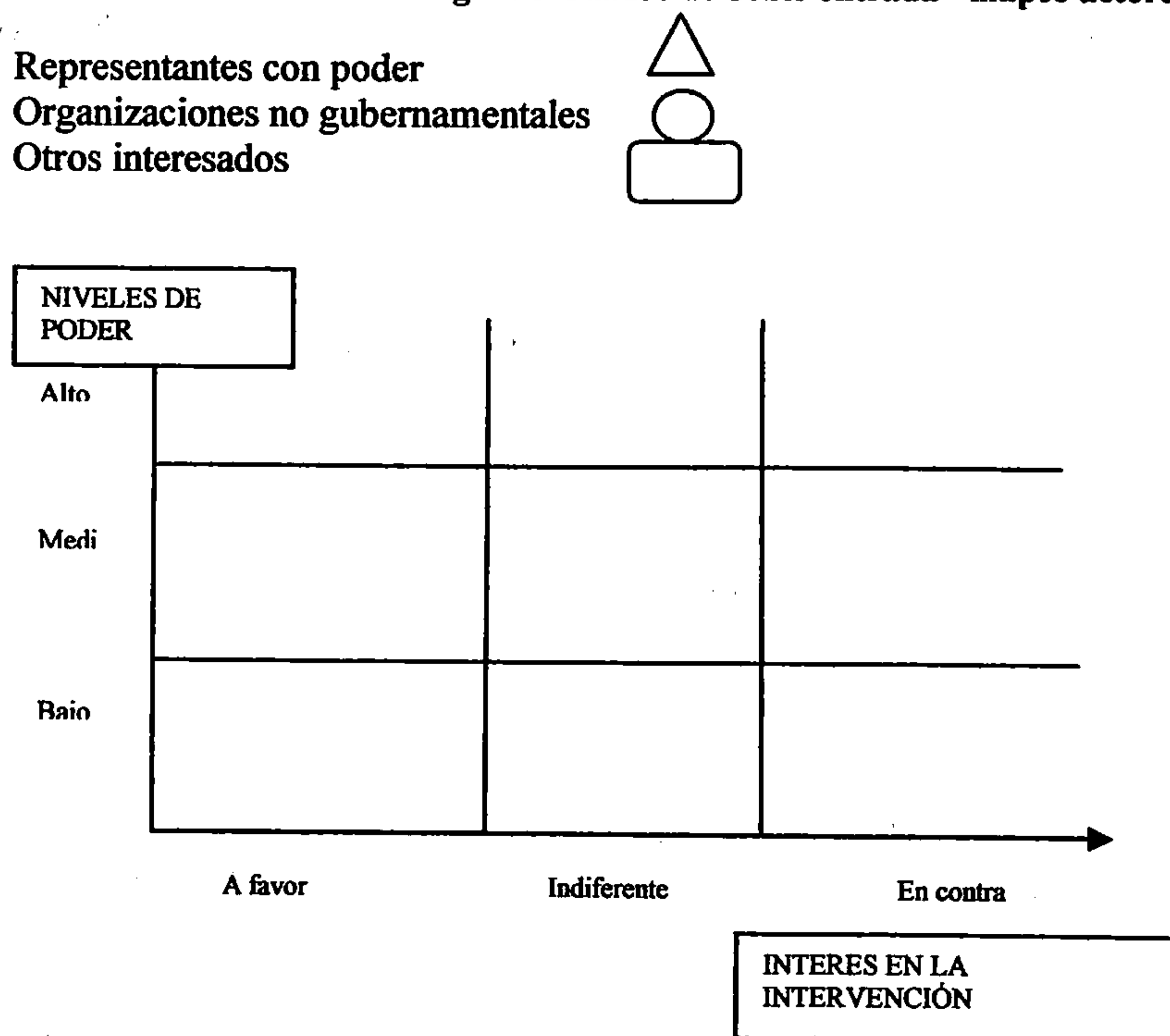
directamente; quienes están aliados a las partes principales y están afectados de manera menos directa.

Paso iii. Luego se realizará un análisis de los actores considerando los elementos siguientes:

- **Intereses y mandatos:** cuáles son los intereses que cada actor posee y defiende con relación a la solución potencial. En algunos casos esos intereses vienen de mandatos formales originados por la ubicación de ese actor en un contexto institucional.
- **Identificación de funciones y roles que desempeñan:** reconocer las principales funciones y las acciones que podrían desarrollar los actores sociales para identificar posibles alianzas o conflictos en relación a la propuesta de solución.
- **Relaciones predominantes:** Pueden ser de afinidad (confianza) o de opuestos (conflictos). Se consideran los siguientes tipos de relaciones: a favor: predominan las relaciones de confianza y colaboración mutua, indeciso / indiferente: predominan las relaciones de afinidad pero existe una mayor incidencia de las relaciones antagónicas y en contra: predominan las relaciones de conflicto.
- **Jerarquización del poder:** Se refiere a la capacidad del actor de facilitar o limitar las acciones que se emprendan con la intervención propuesta. Se consideran los siguientes niveles de poder: Alto: predomina una alta influencia sobre los demás, Medio: la influencia es medianamente aceptada y Bajo: no hay influencia sobre los demás actores

Paso iv. Consiste en la elaboración de la matriz de mapa de actores. Se elabora un cuadro de doble entrada en el cual cada fila (eje vertical) está determinada por los tres grados de poder que se identifica posee cada actor (alto, medio y bajo) y cada columna (eje horizontal) está identificada por la posición de cada actor respecto a la propuesta de intervención (a favor, indiferente y opuesto). Mediante la discusión entre los participantes se procederá a ubicar a cada actor en el cuadro, de acuerdo con su nivel de posición y grado de poder. A continuación se ilustra el cuadro de doble entrada propuesto.

Figure 5 Cuadro de doble entrada - mapeo actores



Es importante utilizar figuras que ayuden a identificar a los actores y los diferencien en función de determinados criterios. Asimismo, se puede utilizar como apoyo la siguiente matriz de actores:

Tabla 4 Matriz para sistematizar actores, relaciones predominantes y jerarquización de poder

Actor	Intereses y mandato	Funciones y roles	Relaciones predominantes			Jerarquización poder		
			A favor	Indeciso	Contra	Alto	Medio	Bajo

Paso v. Comprende el reconocimiento de las relaciones sociales entre los actores Estas pueden ser de los siguientes tipos: relaciones de fuerte colaboración y coordinación, relaciones débiles o puntuales o relaciones de conflicto.

Paso vi. Consiste en recomendaciones estratégicas para fortalecer relaciones con aliados, convertir en aliados a los indecisos y negociar acuerdos con los oponentes.

3. Definición del marco estratégico institucional

Establece entre otros la visión, misión y principios de la institución dentro el mandato y marco jurídico existente. Así como los objetivos estratégicos y los resultados establecidos al nivel nacional o sectorial. Así mismo deberán incluirse las estrategias y los bienes y servicios estratégicos, calificando como tales a aquellos que aportan más al logro de los resultados. A continuación se aborda la metodología para desarrollar cada uno de los temas indicados.

3.1. Paso 1: Definir la visión

Como se indicó la visión de largo plazo (10 ó más años) expresa la imagen objetivo que la institución espera en las condiciones de la población que constituye su clientela y a cuyas necesidades orienta su atención. Así mismo es importante establecer la visión institucional. La visión debe expresar el compromiso institucional y el valor agregado y trascendente que la institución espera aportar para mejorar las condiciones de su población objetivo.

La visión debe ser formulada por los líderes de la institución, debe ser clara, concreta, medible, delimitada en el tiempo y comprensible para todo el personal de la institución ya que la misma debe ser apropiada por todos para que se trabaje en pos de su consecución.

En el caso de las instituciones públicas es importante analizar la Constitución Política y otras leyes marco y compromisos internacionales ya que regularmente a este nivel, se han definido los fines que a nivel nacional e internacional persiguen los distintos sectores. Así mismo deberá tenerse presente la situación de la población objetivo hacia donde se persigue que sea modificada. Las preguntas siguientes ayudan a ordenar los elementos esenciales para redactar la Visión.

Tabla 5 Ejemplo de preguntas generadoras para redactar la Visión

Preguntas generadoras	Ejemplo de educación
¿Cuál es la población objetivo de la institución?	Niños y jóvenes en edad escolar
¿La Constitución Política contiene elementos para establecer una imagen objetivo para la clientela de la institución?	<p>Arto. 72 el fin primordial de la educación es el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y de la cultura nacional y universal.</p> <p>Arto. 74 Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica dentro de los límites de edad que fije la ley. Son objetivos del Estado la educación científica, tecnológica y humanística</p>
¿Existen elementos como los indicados en otra ley marco vinculado al sector en el cual la institución trabaja?	La Ley de Educación Nacional en su Arto. 2º. Establece trece fines de la educación. El primero expresa: Proporcionar una educación basada en principios humanos, científicos, técnicos, culturales y espirituales que formen integralmente al educando, lo preparen para el trabajo, la convivencia social y le permitan el acceso a otros niveles de vida. Otros plantean la formación de ciudadanía.
¿Cuál es la situación actual de la población objetivo de la institución y como visualiza debiera ser su situación futura?	Actualmente el nivel y calidad educativa de la población guatemalteca es bajo. En el futuro el nivel y la calidad educativa se ha incrementado y es de las más altas de Latinoamérica.
¿Cómo está la institución actualmente y cómo la visualiza en el futuro?	Se ejerce a cabalidad el rol rector, regulador y de gestión de la educación.
¿Cuáles son las cualidades por las que desean que la institución sea reconocida?	Excelencia en su desempeño, calidad educativa, eficaz por alcance de logros, modelo de gestión.

Con los elementos anteriores la redacción posible de la visión podría ser la siguiente:

Visión de desarrollo

El nivel y calidad educativa de la población guatemalteca se ha incrementado y ésta cuenta con una formación integral y capacidades para desarrollar actividades laborales, ejercer plenamente su ciudadanía y convivir socialmente.

Visión institucional

El Ministerio cumple a cabalidad sus roles rector, regulador y de gestión de la educación con reconocida excelencia en su desempeño y eficacia en el alcance de logros. Es un modelo de gestión de referencia para otras instituciones tanto a nivel nacional como de Latinoamérica.

3.2 Paso 2: Definir la misión

La misión expresa la razón de ser de la institución, su propósito fundamental en términos de las necesidades que satisface, a quiénes se dirige su acción y cómo lo hace. La base para su definición se encuentra en el instrumento legal de su creación y puede ser complementada con otros elementos como por ejemplo leyes marco y leyes específicas relacionadas con la institución. Debe ser breve, clara, orientar el rumbo y el comportamiento de todos los niveles de la institución

Las siguientes preguntas ayudan a definir la misión. Es útil para orientar e informar al personal sobre el accionar de la institución.

Tabla 6 Ejemplo de preguntas generadoras para definir la Misión

Preguntas generadoras	Ejemplo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
¿Para que exista la institución, cuál es el mandato de la institución según su ley de creación?	<p>Ley del Ejecutivo</p> <p>Arto 39. Formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la salud preventiva y curativa y a las acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental de los habitantes del país y a la preservación higiénica del medio ambiente.....</p> <p>Arto. 23. Establece que los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad incluyendo instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el Ministerio forman parte del sector y están obligadas a coordinar con el rector sectorial</p>
¿Existen en la Constitución Política, elementos para establecer la misión de la institución?	<p>Arto. 94 El Estado velará por la salud y asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará a través de sus instituciones acciones de prevención, promoción, recuperación rehabilitación... a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.</p> <p>Arto. 96. Control y calidad de productos. El Estado controlará la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquellos que puedan afectar la salud y bienestar de los habitantes. Velará por el establecimiento... de la atención primaria de salud y por el mejoramiento de las condiciones de saneamiento ambiental básico de las comunidades menos protegidas.</p> <p>Arto. 99. El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud</p>

Preguntas generadoras	Ejemplo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
¿Existe elementos como los indicados en otra ley marco vinculado al sector en el cual la institución trabaja?	<p>Código de Salud.</p> <p>Arto 4. Promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, así como las complementarias pertinentes, a fin de procurar a los guatemaltecos el más completo bienestar físico, mental y social. Asimismo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social garantizará la prestación de servicios gratuitos a aquellas personas y sus familias, cuyo ingreso personal no les permita costear parte o la totalidad de los servicios de salud prestados.</p> <p>Arto. 9 Rectoría entendida como conducción, regulación, vigilancia, coordinación y evaluación de las acciones e instituciones de salud a nivel nacional.</p> <p>Arto 16. Deberá cumplir con los siguientes propósitos a) ejercer la rectoría y b) favorecer el acceso de la población a los servicios públicos de salud los cuales deben ser prestados con eficiencia, eficacia y buena calidad.</p> <p>Arto 17 Funciones del Ministerio. Ejercer la rectoría, formular políticas nacionales de salud, coordinar las acciones de salud, normar, monitorear, supervisar y evaluar los servicios de salud propios y de otros, velar por el cumplimiento de tratados y convenios internacionales relacionados con la salud, dictar las medidas para la protección de la salud de los habitantes, acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud de los habitantes, fortalecer la participación de las comunidades en la administración parcial o total de acciones de salud, coordinar acciones con ONG para promover complementariedad y evitar duplicidad de esfuerzos, elaborar los reglamentos</p> <p>Arto. 18 modelo de atención integral en salud. El MSPAS debe definir un modelo que promueva la participación de las instituciones y comunidades que priorice acciones promoción y prevención de la salud, en los diferentes niveles de atención tomando en cuenta el contexto nacional multiétnico pluricultural y multilingüe.</p>
¿A quienes satisface? ¿Quién es su población objetivo?	Toda la población pero especialmente la menos protegida
¿Qué necesidad pretende satisfacer en función de su mandato?	Necesidades de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, así como las complementarias pertinentes, a fin de procurar a los guatemaltecos el más completo bienestar físico, mental y social
¿Cómo se satisface esa necesidad? ¿Cuál es su estilo de gestión?	Ejercicio de rectoría articulando acción de diversos actores a través de la gestión orientada a resultados, y prestación de servicios de manera eficiente eficaz y de calidad.

La redacción de la misión podría ser la siguiente:

Formular las políticas, cumplir y hacer cumplir, desde su rol rector del sector, el régimen jurídico relativo a la salud preventiva y curativa y a las acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental de los habitantes del país, incluyendo la preservación higiénica del medio ambiente, así como la calidad e higiene de los alimentos y otro

tipo de productos que pueden poner en riesgo la salud humana. Favorecer el acceso de la población menos protegida a los servicios públicos de salud, los cuales deben ser prestados con eficiencia, eficacia y buena calidad.

3.3 Paso 3: Definir los principios

Los principios son los que modelan la cultura organizacional ya que en función de ellos la institución y sus integrantes se conducen y tratan a la población objetivo que constituye su clientela. En el caso de los principios, antes de iniciar un ejercicio de definición propio es necesario consultar en leyes marco como por ejemplo los contenidos en el Arto. 1º. De la Ley Nacional de Educación de Guatemala, o en el Capítulo I del Código de Salud de Guatemala; o bien en las políticas marco, como por ejemplo la de Seguridad Alimentaria y Nutricional ya que en la mayoría de los casos, los principios ya han sido definidos. Es importante agotar la identificación de principios ya existentes antes de plantear nuevos.

Por ejemplo la Ley de Educación Nacional en su Arto. 1º. Indica que la educación en Guatemala se fundamenta en los siguientes principios:

1. Es un derecho inherente a la persona humana y una obligación del estado.
2. En el respeto a la dignidad de la persona humana y el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos.
3. Tiene al educando como centro y sujeto del proceso educativo.
4. Está orientada al desarrollo y perfeccionamiento integral del ser humano a través de un proceso permanente, gradual y progresivo.
5. En ser un instrumento que coadyuve a la conformación de una sociedad justa y democrática.
6. Se define y se realiza en un entorno multilingüe, multiétnico y pluricultural en función de las comunidades que la conforman.
7. Es un proceso científico, humanístico, crítico, dinámico, participativo y transformador

En cuanto a los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa, y que deben ser asumidos por toda la administración pública, la Ley del Organismo Ejecutivo en su Arto. 4. Establece: “El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.”

3.4 Paso 4: Definir los objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos (OE) son los cambios de mayor nivel, que en el largo plazo se quieren lograr en la situación problemática que afecta a la población en general. Por tanto el OE es el enunciado de un estado deseado hacia el cual debe transitarse y cuyo logro requiere de un esfuerzo sostenido de largo alcance. Los OE sirven para, dar direccionalidad estratégica a los organismos de la administración pública. Son útiles para orientar de una manera mucho más concreta que la Visión, pero en el marco de ésta, el desempeño institucional y de otros actores. Regularmente sus metas son a largo plazo y pueden medirse los avances a mediano plazo (5 años) debido a que los instrumentos que se utilizan para ello son caros y se implementan cada 3 o 5 años, por ejemplo las Encuestas de Condiciones de Vida, o la Encuesta de Salud Materno Infantil, etc.

En aquellos casos en los que no se disponga de información semestral o anual de las variables, se recomienda utilizar indicadores “proxy” o de sustituto que pueden brindar una información

indirecta (y en muchos casos de una manera más económica y mejor temporizada) que los indicadores originales. (Véase capítulo V Seguimiento).

Los objetivos estratégicos se definen a partir del problema central identificado en el árbol de problemas y la redacción del objetivo estratégico debe incluir lo siguiente³:

- Que se va a hacer - redactar en infinitivo
- Para quiénes - la población a la que se dirige la acción
- Cuánto y cuándo - la meta que se persigue alcanzar y en qué tiempo

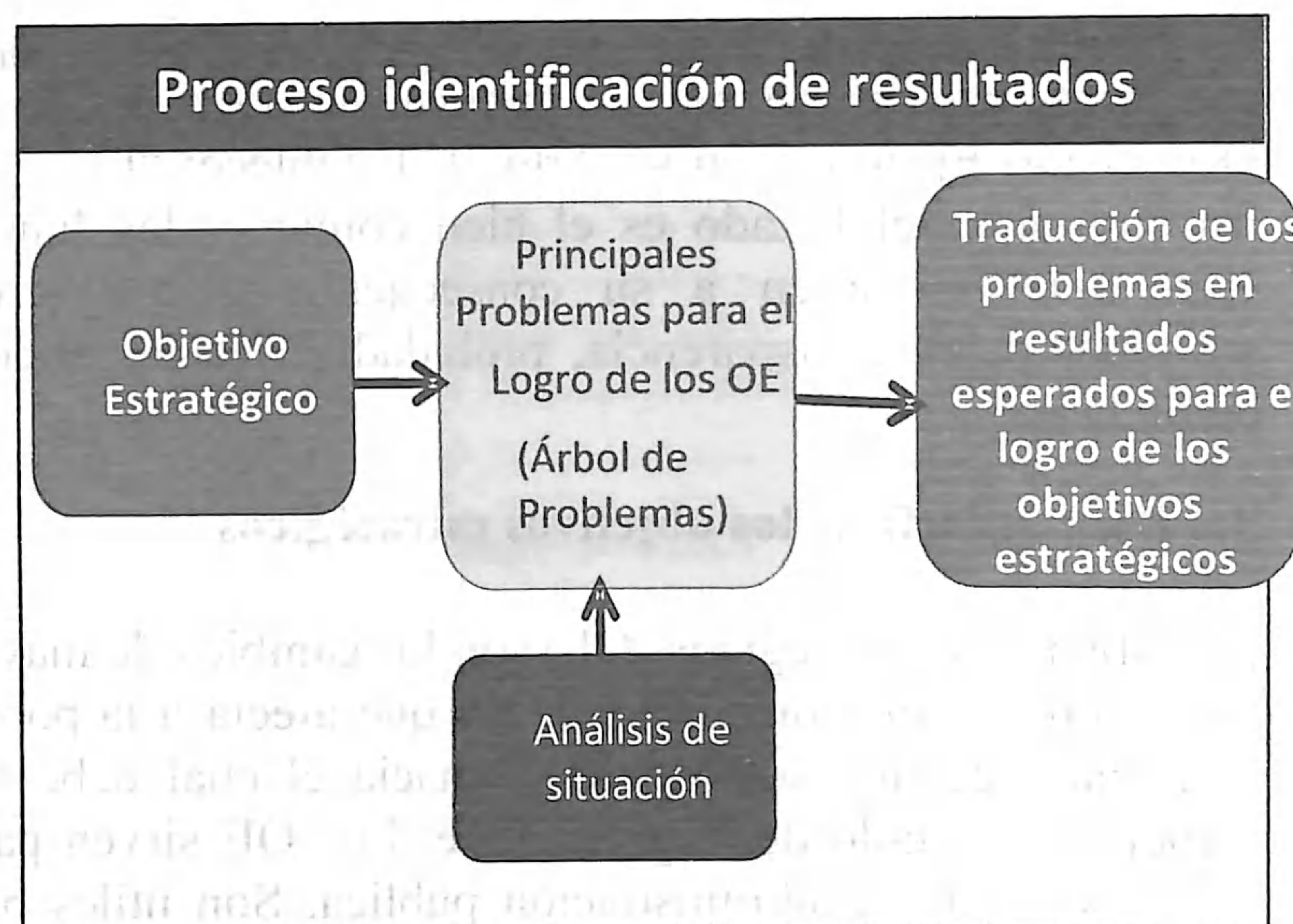
Partiendo del árbol de problemas incluido anteriormente, la redacción del OE podría redactarse así *“Incrementar la cobertura, el nivel y calidad educativa para la población en edad escolar en los distintos niveles para el año xxxx”*

En los indicadores de este OE se incluirán las metas desagregadas por nivel. Por ejemplo: en el año xx el 100% de los alumnos que iniciaron primaria en el año xxxx la concluyen con xx% de criterio en lectura y xx% de criterio en matemática; o en el año xx el xx% de los alumnos que iniciaron ciclo básico en el año xxxx lo concluyen con xx% de criterio en lectura y xx% de criterio en matemática.

Figure 6 Traducción de problemas a resultados

3.5 Paso 5: Definir los resultados

En la GoR los resultados, son de desarrollo, representan cambios positivos en la realidad problemática de la población y su alcance condiciona el logro de los objetivos estratégicos. Los resultados nos muestran el camino para alcanzar el o los objetivo(s) estratégico(s) y son el referente al cual deben contribuir los bienes, servicios y otros instrumentos (incentivos y sanciones) que se generan a través de las instituciones públicas. En ese sentido los resultados son el complemento del mandato institucional para identificar adecuadamente los bienes, servicios, incentivos y sanciones que las instituciones deben producir, ya que permiten evaluar si determinados servicios hacen contribuciones sustantivas a los resultados. De no ser así, al institución deberá analizar estrategias ya sea para complementar el servicio, replantear la estrategia para su prestación, etc.



³ La realidad suele ser más compleja. En ocasiones un solo árbol de problemas puede no ser suficiente en muchas instituciones. Por ejemplo en salud, que tiene rectoría sobre la salud de las personas, el agua y un par de temas trascendentales más se necesitarán varios árboles de problemas.

Los resultados abordan las causas directas del problema central, que pueden identificarse al nivel de las raíces primarias del árbol de problemas. Estos problemas se redactan en positivo en función de lo que se espera alcanzar. La redacción de los resultados deberá plantearse como si los problemas anteriores ya estuvieran resueltos, considerando el período en que se espera lograr.

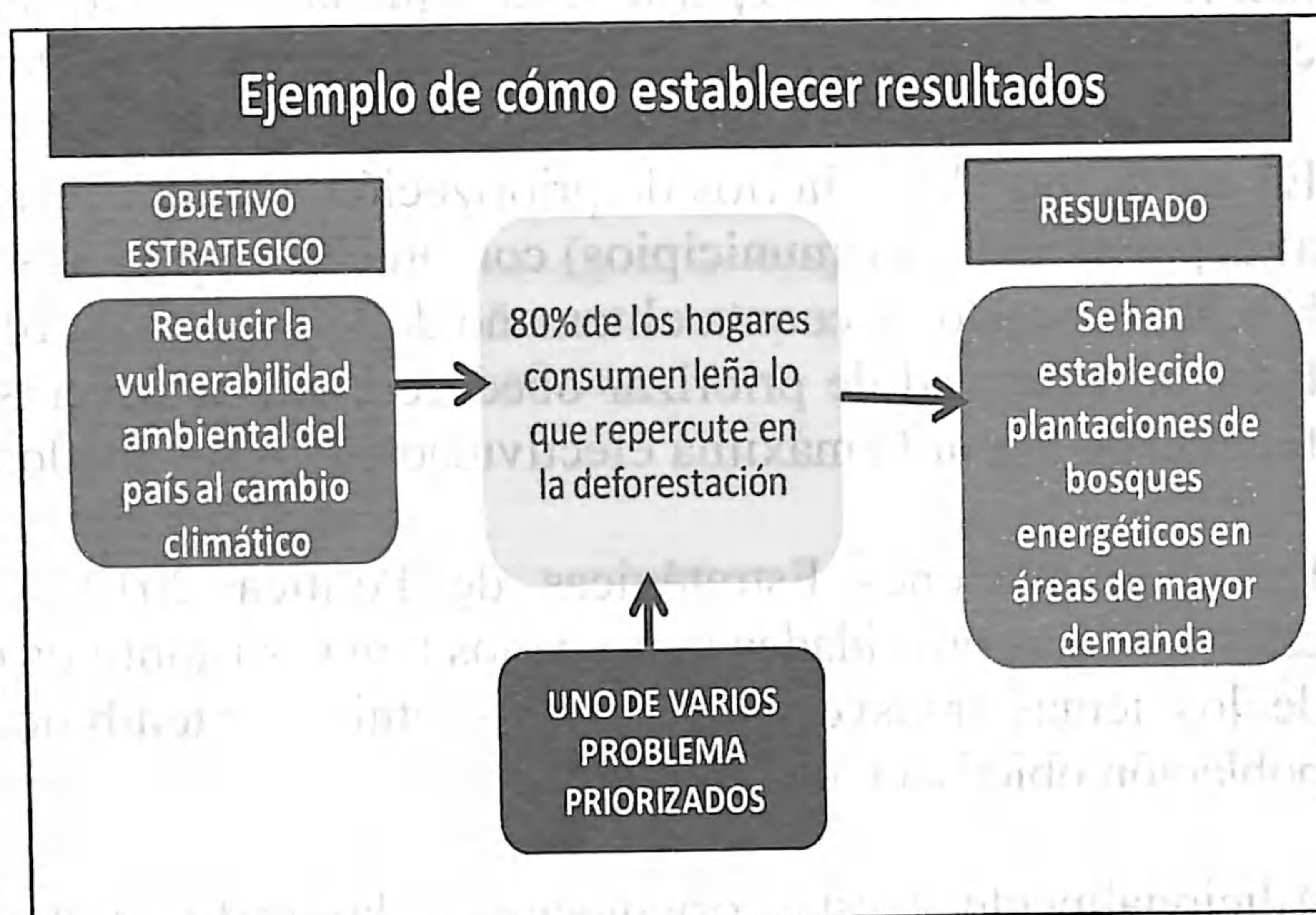
Cada resultado puede tener uno o más indicadores como se muestra a continuación. Es importante que las metas se establezcan con las instituciones responsables de su alcance para que las mismas se internalicen y se realicen los esfuerzos necesarios para lograrlas. Es fundamental revisar los resultados que han sido establecidos a nivel nacional y/o sectorial para retomarlos y dirigir hacia ellos los esfuerzos de producción de servicios de la institución. Sin embargo aún cuando ya existan resultados establecidos, cuando se actualiza el PE es necesario llevar a cabo el ejercicio completo de actualización del árbol de problemas para establecer si es necesario ajustar los resultados.

Para identificar los resultados los pasos que se siguen son los siguientes:

- Para cada objetivo estratégico se identifican los principales problemas que limitan su alcance, la base para realizar este ejercicio es el árbol de problemas. Debe realizarse con la participación de personas que tienen un conocimiento profundo del sector al que la institución pertenece (Salud, turismo, ambiente, educación, etc.)
- Es necesario priorizar los problemas identificados.
- Para establecer los resultados, se procede a traducir a positivo los problemas priorizados.

Figure 7 Ejemplo para establecer resultados

El grafico inserto da un ejemplo de cómo establecer el resultado en relación al objetivo estratégico de reducir la vulnerabilidad ambiental del país, vinculándolo con uno de los problemas priorizados de que 80% de los hogares todavía depende de energía proveniente de la leña y finalmente culminando en el resultado del establecimiento de bosques energéticos en aquellas áreas que han mostrado tener una mayor demanda por este fuente de energía.



En otro ejemplo de Educación, el árbol de problemas refleja -entre otros- como causas que condicionan el problema central las siguientes: deserción escolar y ausentismo escolar. Estos problemas se traducirán en los siguientes resultados y metas: el resultado será

“Para el año xxxx, se ha reducido la deserción escolar” y sus metas: en primaria de xx% a xx%; en ciclo básico de xx% a xx% y en diversificado de xx% a xx%. Igual para el ausentismo escolar: “Para el año xxxx, se ha reducido el ausentismo escolar” en primaria de xx% a xx%; en ciclo básico de xx% a xx% y en diversificado de xx% a xx%. Un ejemplo más en el caso de

seguridad y justicia, un objetivo estratégico podría ser “Incrementar la seguridad ciudadana”, uno de los problemas de inseguridad es la tasa anual de homicidios (No. de homicidios por cada 100 mil habitantes) por lo que un resultado podría ser: “Para el año xxxx se ha reducido la tasa de homicidios en xx” este indicador podría tener desagregaciones por tipo de homicidios, por ejemplo “Para el año xxxx, se ha reducido en xx la tasa de muertes por armas de fuego por cada 100 mil habitantes”. Otro ejemplo de resultado podría ser: “Para el año xxxx, se ha reducido en xx la tasa de maltrato infantil por cada mil personal menores de 18 años”

3.6. Paso 6: Definir prioridades en términos, de la temática, de población objetivo, enfoques y de dimensión geográfica

Los OE y resultados que se persiguen lograr en el largo plazo, tienen indicadores (de efecto e impacto) y metas a nivel nacional que también deben tener una expresión territorial tanto a nivel departamental como municipal en función de mantener la cobertura y cubrir las brechas existentes tanto en el indicador mismo, como en sus expresiones de género, y etnia.

Por ejemplo, según el informe de ODM del 2010 elaborado por SEGEPLAN, la meta nacional para el 2015 en el caso de la tasa de mortalidad materna, es bajar a 55 las muertes maternas por cada 10,000 de nacidos vivos y en el 2007 el indicador se situó en 136. Al realizar un análisis por departamento 20 de los 22 departamentos de Guatemala están por encima de la meta con valores que van desde 302.

Estos departamentos demandan priorizar las intervenciones de manera proporcional a la magnitud de las brechas que presentan en relación con la meta, sin descuidar los avances que se han tenido en los dos departamentos que la han alcanzado. Adicionalmente puede observarse en el informe que la mujer indígena es la que presenta mayor incidencia de mortalidad materna.

En ese sentido los criterios de priorización que se deberían tomar en cuenta están en función de: a) departamentos (y municipios) con brechas superiores a la meta priorizando de mayor a menor brecha, tomando en cuenta el tamaño de la población; b) área rural; y c) mujer indígena. Por otro lado, la necesidad de priorizar obedece a que los recursos son escasos y deben de aplicarse en función de lograr la máxima efectividad en los resultados que se esperan lograr.

Las “Orientaciones Estratégicas de Política 2012 – 2014”, publicadas por SEGEPLAN, establecen las prioridades tanto de los temas sustantivos (educación, salud, seguridad, etc), como de los temas transversales (género, etnia, sostenibilidad ambiental y gestión de riesgo), de población objetivo y territoriales.

Adicionalmente a estas orientaciones, las instituciones deben revisar los indicadores de los resultados que construyan, sobre la base del árbol de problemas, ya que debido a que las orientaciones estratégicas de Política se basan en gran parte en las brechas identificadas para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, pudiera ser que el análisis de brechas no se tenga disponible para algunos resultados y sus indicadores.

Si fuese así, será necesario incorporarlos y establecer la población objetivo y las prioridades territoriales. En el PE será necesario incluir como anexo una tabla con la población objetivo, con desagregación etaria de género y etnia, proyectada para el período del PE. La tabla siguiente

sintetiza, a manera de ejemplo, las acciones de política, la población objetivo y las áreas territoriales que son prioritarias en el caso de educación.

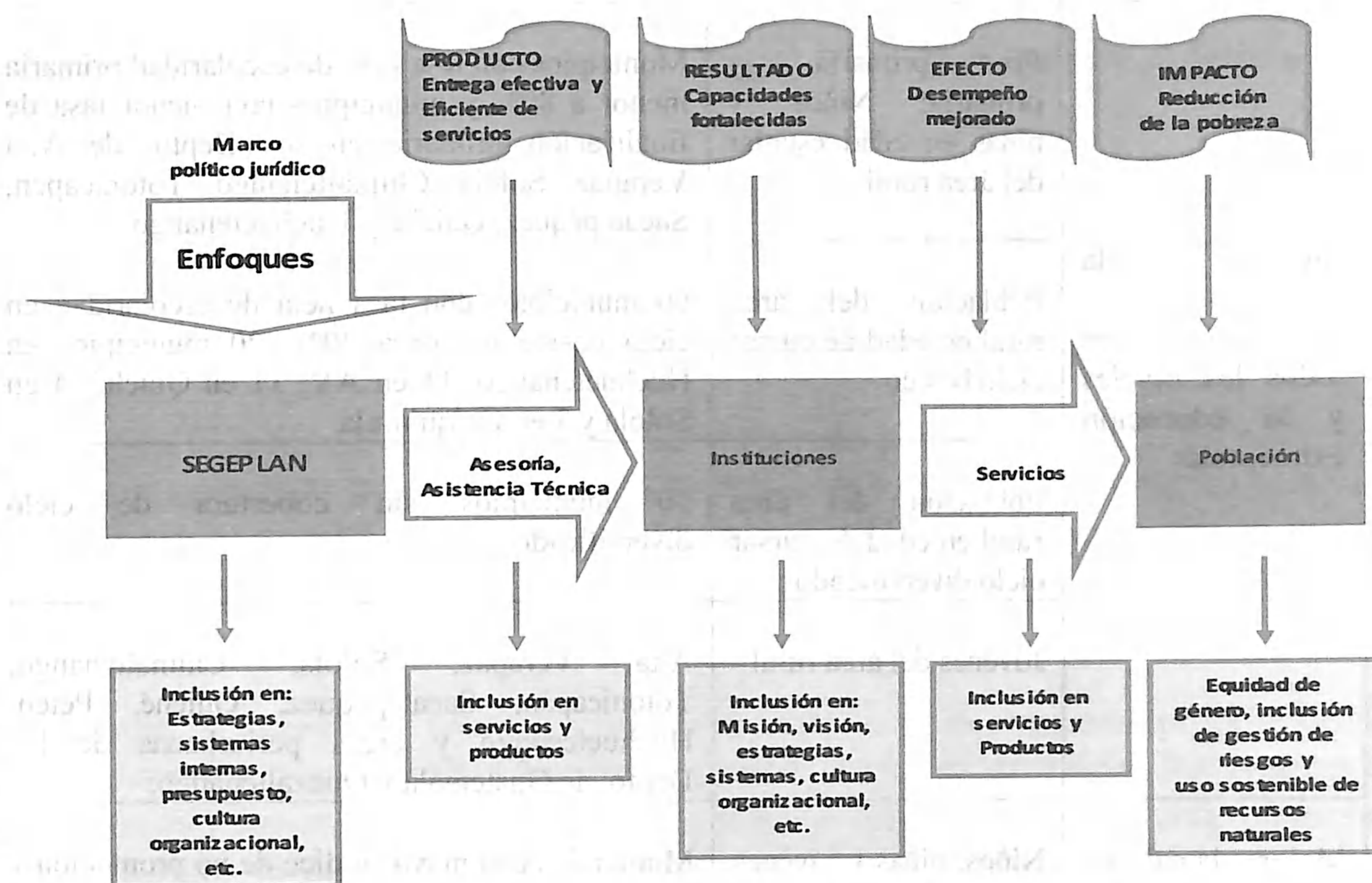
Tabla 7 Ejemplo de para sintetizar prioridades de población objetivo, y focalización territorial

Acciones de política	Población objetivo	Focalización territorial a priorizar
Mejorar la cobertura educativa en todos los niveles y la educación extraescolar	Pre primaria y primaria: Niños y niñas en edad escolar del área rural	Municipios con tasa neta de escolaridad primaria menor a 80% y municipios con menor tasa de finalización primaria en los Depto. de Alta Verapaz, Sololá, Chimaltenango, Totonicapán, Sacatepéquez, Quiché y Huehuetenango
	Población del área rural en edad de cursar ciclo básico	60 municipios con tasa neta de escolaridad en ciclo básico menor a 20%. 20 municipios en Huehuetenango, 11 en AV, 11 en Quiché, 4 en Sololá y 3 en Chiquimula
	Población del área rural en edad de cursar ciclo diversificado	50 municipios sin cobertura de ciclo diversificado
	Jóvenes del área rural	Alta Verapaz, Sololá, Chimaltenango, Totonicapán, Sacatepéquez, Quiché, Petén, Huehuetenango y áreas periurbanas de los Depto. de Guatemala y Quezaltenango.
Mejorar la calidad educativa en todos los niveles	Niños, niñas y jóvenes en edad escolar del área rural	Municipios con mayor índice de no promoción y repitencia escolar en niveles primario, básico y diversificado
Estimular la paridad de hombres y mujeres en el acceso a la educación	Niños, niñas y jóvenes con énfasis en niñas rurales	Departamentos con menos de 95% en la relación niño/niña en el nivel primario y menos del 90% en básico y diversificado

Por último, se deberán incorporar (e institucionalizar) los enfoques transversales. Transversalizar un enfoque es el proceso de internalizar en las diferentes etapas de la planificación, las implicaciones específicas y diversificadas que cualquier acción que se planifique, pueda tener en un tema y/o grupo específico. Ya se ha acostumbrado de la necesidad de incorporar enfoques transversales de género y de sostenibilidad ambiental a cualquiera de las acciones planificadas, pero es necesario incorporar más elementos, que reflejan las prioridades y estrategias del país. No es del alcance de esta Guía detallar las estrategias y metodologías específicas para garantizar una transversalización a nivel institucional de todos los enfoques transversales que a continuación se menciona, pero en el anexo 10 se presenta un ejemplo de cómo se debería incluir el tema transversal de la “gestión de riesgo y cambio climático” en los procesos de planificación,

incluyendo los instrumentos diseñados para garantizar la inclusión de este tema importante.⁴ Será un reto para el futuro inmediato, continuar diseñando estos instrumentos⁵ que podrían garantizar la institucionalización de los enfoques transversales y grupos priorizados, siguiendo el siguiente modelo:

Figure 8 Modelo para transversalizar enfoques



Los enfoques de mayor relevancia en el sistema de planificación de Guatemala son:

Equidad de Género: son medidas que conducen a la igualdad de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades para facilitar a las personas o grupos en posición de desventaja, el acceso a esas oportunidades, la promoción de sus derechos, de su autonomía y empoderamiento.

Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas: “El reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de las y los guatemaltecos” (Acuerdo identidad y derechos de los pueblos indígenas. Para lograr la incorporación de los derechos de los pueblos y mujeres indígenas dentro del proceso de

⁴ Lineamientos para vincular la gestión de riesgo en el proceso de planificación sectorial e institucional. Primer Borrador. SEGEPLAN 2011.

⁵ Se podría contemplar la inclusión de instrumentos sencillos (matrices de verificación) que podrían incorporarse en el proceso de planificación, asegurando que los planes por ejemplo no atentan contra la sostenibilidad ambiental, que toman en cuenta los efectos diversificados que podrían tener las acciones entre hombres y mujeres y que la gestión de riesgos está incluida. Ver anexo 9.

planificación, se debe considerar lo establecido en el convenio 169 de la OIT y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Juventud: La mayoría de la población guatemalteca es menor de 18 años. Una gran parte de estos jóvenes salen del sistema educativo con pocas cualificaciones y capacidades, a ello se suman las perspectivas económicas limitadas lo que pone a este segmento de la población en una situación de extrema vulnerabilidad como resultado de deficiencias económicas y estructurales. La plena integración de la juventud en la sociedad es un requisito esencial para la reducción de los índices de violencia e inseguridad, en ese sentido deberá trabajarse para mejorar la formación técnica, la generación de empleo, el fomento de la empresa, la agricultura y el desarrollo rural, la participación democrática, la seguridad y la justicia. Asimismo se deberá trabajar en mejorar el entendimiento de la problemática juvenil (incluyendo los problemas socioeconómicos estructurales que son el caldo de cultivo para la delincuencia juvenil), y reducir la marginalización y la represión de este sector de la población, sensibilizando y concientizando sobre los problemas que afectan a la juventud (drogadicción, alcoholismo, pandillas, educación sexual, y el restablecimiento de los valores familiares y cívicos).

Gestión socio-ambiental: La gestión socio-ambiental, permite conocer el estado y la dinámica de la población sobre los recursos naturales (aire, agua, suelo, flora, fauna) así como evitar o aminorar los procesos de degradación ambiental ocasionados por efectos antropogénicos y naturales (deforestación, erosión, desertificación, incendios forestales, sequías, contaminación por desechos sólidos, líquidos, entre otros). En el proceso de planificación se deben evidenciar las acciones (programas, proyectos, bienes y servicios) que impulsará la institución para armonizar la relación hombre-naturaleza.

Gestión de riesgo: busca entender las amenazas y las vulnerabilidades a las que están expuestas las familias, las comunidades, sus medios de vida e infraestructura básica, para que de forma concertada y planificada identifiquen las medidas de preparación, mitigación, prevención y adaptación a los riesgos existentes, debiendo quedar explícito en los planes estratégicos, operativos y con asignación presupuestaria de la institución a efecto de reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de los beneficiarios en los procesos, programas y proyectos que la institución promueve, y que se ven afectados por emergencias o desastres. Asimismo, desarrollar las capacidades internas para responder apropiadamente ante una emergencia o desastre y puedan continuar con el cumplimiento de sus atribuciones. (Ver también anexo 9).

Asimismo, es fundamental considerar a los **grupos vulnerables** también conocidos como grupos sociales en condiciones de desventaja. Son aquellos grupos de la población que por su condición de edad y discapacidad entre otros, se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y tener acceso a mejores condiciones de bienestar.

Niñez y adolescencia: De acuerdo con la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad, y adolescente a toda aquella desde los trece hasta que cumple dieciocho años de edad. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la protección, cuidado y asistencia necesaria para lograr un adecuado desarrollo físico, mental, social y espiritual. Todas las medidas o acciones

que se adopten, deben tener una consideración y atención primordial, para favorecer el desarrollo integral de este grupo de población.

Adultos mayores: De acuerdo a la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, *Artículo 2. Beneficiarios.* Los beneficiarios de este programa serán todas aquellas personas que sean guatemaltecas de origen, de conformidad con lo estipulado en el artículo 144 de la Constitución Política de la República, que se demuestre a través del estudio socioeconómico realizado por un trabajador o trabajadora social, que carece de recursos económicos y está en pobreza extrema, lo cual le hace candidato elegible para obtener este beneficio. Son beneficiarias las personas de sesenta y cinco años de edad y más, con la finalidad de que el Estado garantice a este sector de la población, la atención de sus necesidades básicas mínimas.

Personas con Discapacidad: Según la Ley de atención a las personas con discapacidad, se considera discapacidad, cualquier deficiencia física, mental o sensorial congénita o adquirida que limite substancialmente una o más de las actividades consideradas normales para una persona. Todas las medidas o acciones que se adopten, deben tener una consideración y atención primordial, para favorecer el desarrollo integral de este grupo de población.

Es importante que los ejes transversales y los grupos vulnerables sean visibilizados en todo el proceso de la planificación: desde el análisis estratégico hasta dentro de la programación para la entrega de los bienes y servicios de la institución.

3.7. Paso 7: Definir las estrategias institucionales

Las estrategias institucionales estarán orientadas a fortalecer los servicios ya sea mejorando su cobertura, su calidad o incorporando nuevos servicios o instrumentos complementarios los cuales pueden ser de carácter normativo, incentivos, sanciones, etc. que contribuyan a lograr los resultados. Las estrategias resultarán del ejercicio realizado en el FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) y estarán orientadas a resolver los problemas causales identificados y priorizados en las raíces secundarias del árbol de problemas. Ambas herramientas fueron explicadas en el apartado correspondiente al análisis previo.

Se procede a priorizar los problemas que son causas secundarias en el árbol de problemas (nivel inferior al que se utilizó para la definición de resultados) ya que estas condicionan el alcance de los resultados definidos. Los problemas priorizados se constituyen en preguntas generadoras para: (i) identificar experiencias exitosas que otros países han utilizado para resolver problemas similares. Estas experiencias deben analizarse para establecer la viabilidad de ajustarlas para hacerlas pertinentes a la realidad guatemalteca. (ii) identificar las estrategias a seguir que resultan de combinar los elementos del FODA.

Para ilustrar lo anterior, tomaremos algunos ejemplos: una estrategia para mejorar la calidad de la educación primaria sería “La profesionalización y evaluación periódica de los maestros, complementada con el manejo de los idiomas locales y con incentivos y sanciones para el cumplimiento de los días de clase establecidos.”. Ejemplo de estrategia para reducir la mortalidad materna: “La introducción de casas de atención materno infantil en zonas de difícil

acceso para reducir el problema de que las mujeres embarazadas llegan tardíamente al centro de salud muy mal y se mueren.”

Las raíces secundarias del árbol de problemas también permiten identificar proyectos, tal como se muestra en la figura 9. Adicionalmente pueden servir para desarrollar estrategias, mecanismos innovadores que complementan servicios tales como incentivos y sanciones y para fortalecer servicios ampliando cobertura o mejorando calidad y mejorando su distribución, también se justifican para incorporar nuevos servicios o desincorporar algunos. Se caracterizan porque tienen un inicio y un final y pueden ser de inversión cuando forman capital fijo y de fortalecimiento institucional cuando no lo hacen.

Figure 9 Ejemplo de identificación de proyectos

Ejemplo de proyecto para fortalecer los servicios escolares



Proyecto: Construcción, ampliación y equipamiento de edificios escolares considerando servicios básicos

Priorizar áreas geográficas en las que los bajos rendimientos son mayores para priorizar una investigación previa que permita un proyecto pertinente y que considere la demanda futura.

Asimismo, los proyectos pueden contribuir a incorporar nuevos servicios, desincorporar algunos que no deban continuar prestándose o mejorar los servicios institucionales. En este sentido, este tema se retomará en el POM. Al igual que los servicios las estrategias pueden según su naturaleza, cobertura - focalización y duración trabajarse como servicios intermedios, comunes o como proyectos.

3.8. Paso 8: Definir los bienes y servicios estratégicos

En la gestión para resultados, los bienes y servicios pueden ser terminales, intermedios, comunes y centrales. En el PE solo se trabajarán los servicios terminales que son estratégicos, entendiendo como tales aquellos que la institución entrega a los usuarios y que son los que más aportan a los resultados esperados.

Los otros tipos de servicios se retomarán en el Plan Operativo Multianual (POM) y en el Plan Operativo Anual (POA) y serán explicados cuando se aborde el mismo. Se denominan bienes y servicios (o productos) terminales a lo que la institución entrega a la sociedad, ambiente u otra institución para contribuir al logro de los resultados y objetivos estratégicos priorizados por el gobierno. En consecuencia el catálogo de bienes y servicios de una institución debería derivarse de su mandato, y de aquellos bienes y servicios que mas aporten a los objetivos estratégicos y resultados, y del conocimiento técnico sobre los bienes y servicios más eficaces y eficientes para resolver los problemas sectoriales en el entorno concreto para el que se planifica.

Las instituciones generan bienes y servicios, a través de procesos que realizan sus centros de gestión y que agregan valor a la combinación de insumos (recursos humanos y recursos materiales). Para llegar a definir los bienes y servicios intervienen el mandato, el análisis de situación o diagnóstico y el proceso productivo, así como los resultados que esperan alcanzarse. En el caso de los bienes, poseen la característica de ser tangibles, tal es el caso de la infraestructura. Por otra parte, hay servicios que son intangibles, por ejemplo, la regulación de la contaminación por emisiones de gases de efecto invernadero.

Los bienes y servicios son importantes porque representan la aportación de las instituciones de la administración pública para cambiar una situación socioeconómica y avanzar hacia el logro de resultados y objetivos estratégicos.

En consecuencia, en una administración pública eficiente y eficaz, la mayoría de los recursos públicos invertidos se emplearán en la producción de bienes y servicios. Asimismo, la identificación de los bienes y servicios y la determinación de su costo unitario es una excelente forma de vincular los planes y los presupuestos y asegurar que ambos están orientados al logro de resultados.

En síntesis, el catálogo de bienes y servicios de una institución le va a permitir: mostrar qué está entregando a la población o al medio, explicar cómo cumple con su mandato, calcular cuántos bienes y servicios puede producir a partir de un presupuesto determinado y, en consecuencia, qué resultados espera lograr y cómo avanza hacia el logro de los objetivos estratégicos y vincular los planes anuales o multianuales con los correspondientes presupuestos. Como se indicó, las instituciones aportan a los resultados de desarrollo a través de los bienes y servicios que entregan a la sociedad. En ese sentido, el criterio para definir si son estratégicos o no estriba en lo sustantivo de su contribución al resultado que se espera lograr. Para identificar los servicios terminales es importante agotar los 4 pasos siguientes:

Paso i. Integrar un equipo conformado por las direcciones de planificación, de la dirección financiera y de las direcciones sustantivas, mejor si se logra la participación de los directores y si fuese necesario por haber personal de reciente incorporación, una o dos personas que conozcan a fondo la institución y su marco legal.

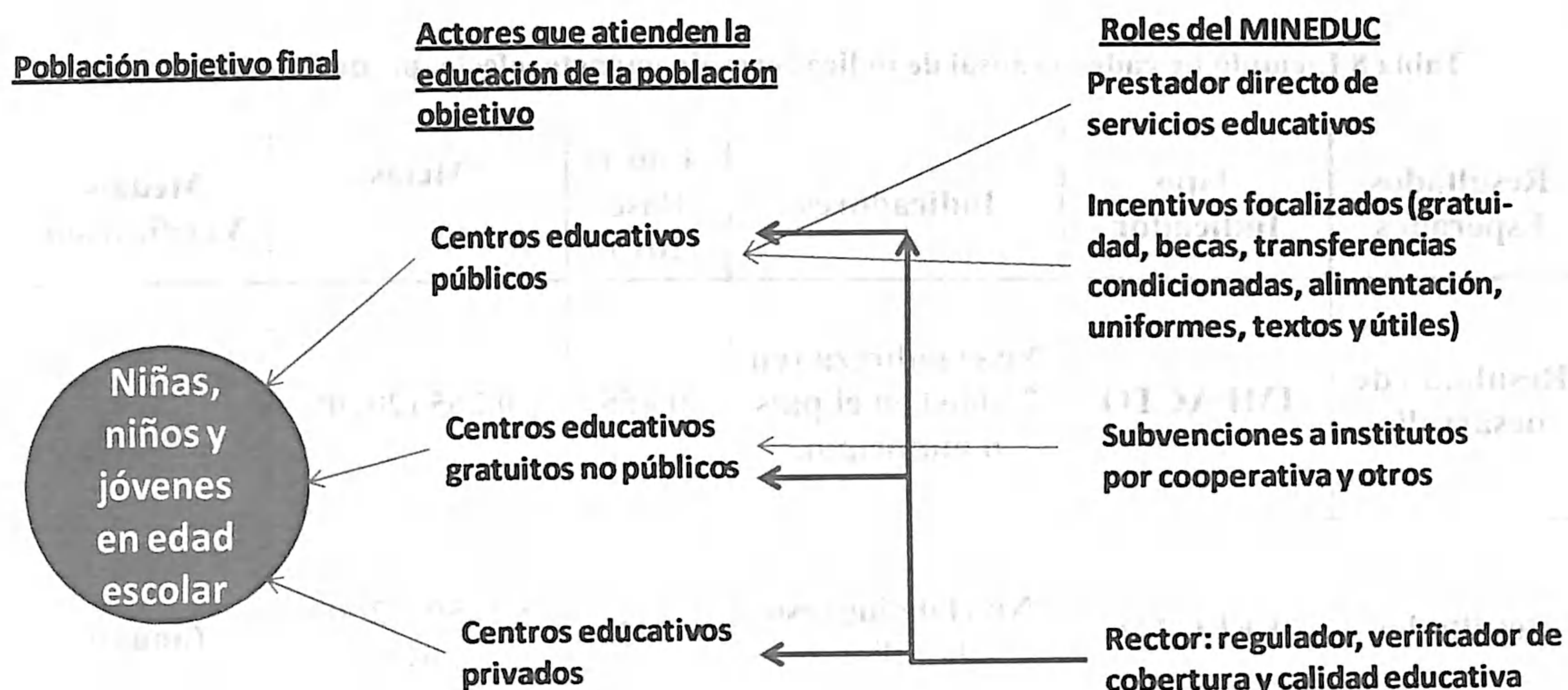
Paso ii. Identificar la población objetivo de la institución, identificar los actores que intervienen en la prestación de servicios de la misma naturaleza a los que presta la institución y los roles que según su mandato le corresponde desarrollar a la institución tanto en relación a la población objetivo como a los otros actores.

Esto es importante más aún en el caso de los ministerios o instancias rectoras ya que regularmente además de los servicios directos a la población objetivo, le corresponde regular a otras instancias vinculadas a su mandato. El ejercicio del mapeo de actores realizado en el análisis previo servirá de insumo para este proceso.

Figure 10. Cómo establecer quiénes son los usuarios de los servicios de la institución.

Cómo establecer actores que atienden a la población objetivo de una institución, y los roles de ésta para considerar todos los servicios que debe prestar.

Ejemplo del MINEDUC



Paso iii. Identificar los servicios terminales que la institución entrega y su importancia en el aporte a cada uno de los resultados. Para ello puede utilizar las preguntas: ¿Qué servicio da la institución a la población objetivo o a otros actores? Y luego, ¿Con ese servicio se conseguirá mover el resultado? Si se identifica que los servicios que presta son necesarios pero no suficientes para mover el resultado de manera significativa, la siguiente pregunta sería ¿Que otros servicios deberían prestar que ataquen la raíz del problema?

Paso iv. Por último debe revisarse el marco legal de la institución para revisar, si existen servicios que debiera dar según su mandato y no los está prestando, si está prestando servicios que no debiera dar. Si alguno de estos casos sucede lo que procede es elaborar un proyecto que permita incorporar los servicios nuevos y transferir a quien corresponda los servicios que no le corresponde prestar a la institución. A cada servicio se le identificará el centro de gestión responsable de su producción. El centro de gestión, es aquel que “es responsable de la planificación, programación, asignación formal y utilización de recursos en función de una provisión de bienes o servicios determinada”. Sirve para identificar al responsable de la prestación del servicio y del cumplimiento de la meta y constituye un centro de costo.

4. Indicadores, metas y seguimiento a nivel estratégico

4.1. Indicadores y metas en cadena causal

Indicadores son los instrumentos que nos indican tanto cuantitativa como cualitativamente el cambio que se espera lograr en el tiempo, el cual puede ser expresado en términos de medidas,

comparaciones, rendimientos, porcentajes, índices, opiniones entre otros, que preferiblemente indiquen cantidades. Se formulan diferentes indicadores para los diferentes niveles para poder dar mejor seguimiento a la eficiencia del trabajo y evaluar resultados finales (eficacia). Abajo se indican los 4 tipos de indicadores que se acostumbra distinguir: insumo, producto, resultado (efecto) e impacto.

Un indicador de insumo refleja el uso o consumo de los recursos físicos, financieros y humanos utilizados en el proceso de la producción de los bienes y servicios. El seguimiento a los insumos generalmente se ubica en la esfera de control interno de las instituciones, y los indicadores de insumos son la base de la evaluación de la productividad institucional.

Tabla 8 Ejemplo de cadena causal de indicadores de impacto, efecto, producto e insumo

Resultados Esperados	Tipo Indicador	Indicadores	Línea Base 2010	Metas	Medios Verificación
Resultado de desarrollo	IMPACTO	Nivel pobreza (en 7 años) en el país o municipio.	0.455	0.265 (2020)	PNUD - bi-anual
Resultados	EFEECTO	Nivel de ingreso familiar	\$ 1030	\$ 1250 – 2000 (2014)	(anual)
Bienes y Servicios	PRODUCTO	No. de sistemas de micro riego para hortalizas instalados	0	5 sistemas instalados en el 2011	(trimestral)
Ejecución Financiera	INSUMOS	Monto Presupuestado vs Ejecutado	-	100%	SNIP-SICOIN

Un indicador de producto se refiere a los bienes y servicios generados por las instituciones públicas y se enfoca básicamente en aspectos como la capacidad de atención a la demanda, la provisión de los bienes y servicios entregados a la población. Los indicadores de producto son las típicas herramientas de evaluación presupuestaria, ya que pueden ser objeto de medición en el corto plazo (un año o menos) y son fácilmente relacionables con las asignaciones presupuestarias destinadas a la adquisición de insumos. Indicadores de producto pueden ser de volumen de producción que se refieren a la meta de los bienes y servicios a producir; de cobertura que expresan que porción de la población, territorio, etc, que es necesario atender se está atendiendo con las metas de producción; de calidad del servicio regularmente pueden medirse cuando existen parámetros o normas establecidos, como por ejemplo la calidad del agua para que sea considerada potable, o la suficiencia en criterio de lectura o matemáticas, o bien el tiempo de

respuesta de la PNC ante una denuncia. En principio es necesario iniciar con los indicadores básicos de los cuales se cuente con información que se recolecte de manera sistemática.

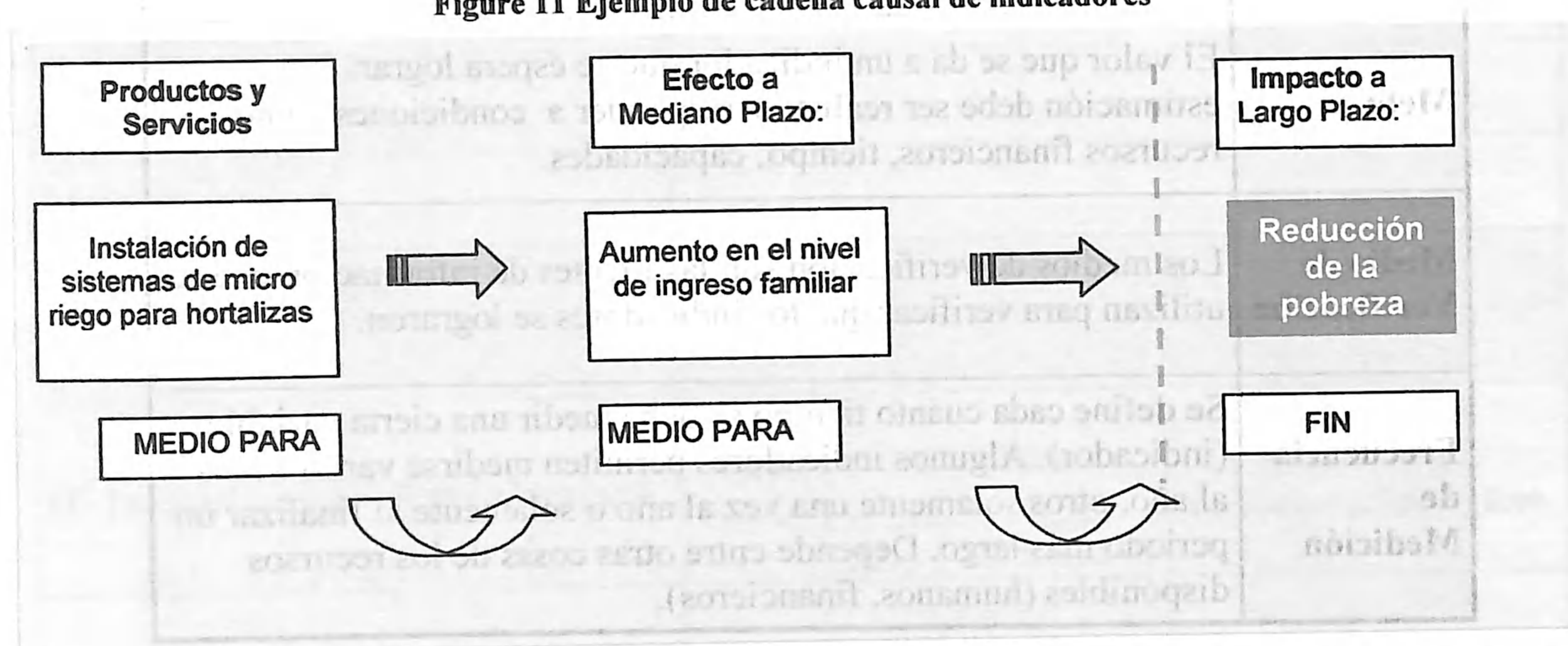
Un indicador de resultado/efecto mide los cambios que, por efecto de la intervención, se han inducido en las condiciones de los beneficiarios directos o en el entorno en el cual los mismos se desenvuelven.

Un indicador de impacto refleja el ámbito de control de mayor nivel, en donde se verifica el efecto y la pertinencia de las políticas públicas; los indicadores de impacto se utilizan para medir el grado de avance en la concreción de los objetivos estratégicos y consecuentemente, en la solución del problema asociado. *El control y seguimiento del impacto de las políticas públicas es un esfuerzo complejo y generalmente de carácter multi-institucional o sectorial.*

El esquema en cadena causal presentado es compatible con el esquema aplicado por el Ministerio de Finanzas Publicas que, en la “Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores de Desempeño” para el ejercicio fiscal de 2012, diferencia entre los siguientes tipos de indicadores: insumos, proceso, producto, resultado (efecto) e impacto. La única diferencia se encuentra en el hecho que en el ámbito del sistema propuesta de medición de resultados de desarrollo, el énfasis está en la medición de productos, resultados (efectos e impactos) y no en el proceso de producción de los bienes y servicios ya que los indicadores de proceso corresponden casi siempre al ámbito del control interno de las instituciones y son especialmente útiles en la evaluación del desempeño individual de los funcionarios pero no aportan directamente al seguimiento de resultados de desarrollo.

Los indicadores en una cadena causal permiten medir un encadenamiento lógico hacia los resultados, como demuestra el siguiente grafico:

Figure 11 Ejemplo de cadena causal de indicadores



En el caso de la planificación estratégica, es pertinente que la identificación de los indicadores se concentre en los indicadores que miden el efecto y el impacto ya que estos son congruentes con lo que debería contemplar un plan estratégico: una orientación hacia conseguir impactos en la situación de la población y en la solución del problema asociado. Por otra parte, la planificación operativa (ver capítulos 2.2 y 2.3) debería enfocarse en identificar indicadores a nivel de insumos, productos y –donde es factible- resultados-efectos, ya que no tiene sentido incluir

indicadores de largo plazo a planes que son meramente de corto plazo, a menos que los indicadores de efecto/resultado puedan valorarse anualmente. En ambos casos es necesario evitar un par de errores comunes: la definición tiene que ser clara y no ambigua ya que indicadores mal definidos no permiten cuantificar adecuadamente los éxitos conseguidos. Además, hay que evitar la tendencia a definir indicadores demasiado numerosos o sin fuentes de datos accesibles, lo que hace que el sistema resulte costoso y poco práctico y que, probablemente, no se utilice lo suficiente.

Muchas veces se requiere una solución simple y de compromiso entre la elección de los indicadores óptimos o deseados y la necesidad de aceptar indicadores que puedan cuantificarse utilizando los datos existentes y cuyos costos de elaboración quepan dentro del presupuesto institucional. En los casos que así lo requieren, se puede ampliar el tipo de indicadores con los de cobertura y de calidad. Una solución para evitar un crecimiento sin control del número de indicadores a nivel del PE es priorizar y limitar por ejemplo dentro de cada objetivo estratégico, un par de indicadores de resultados (efecto) en una cadenita causal interna agrupando 2 o 3 indicadores que apuntan al mismo impacto. En conjunto con los indicadores a nivel operativo, que deberían apuntarse a indicadores de insumos, productos y resultados, se establecerá de esta manera una cadena causal completa.

Tabla 9 Requerimientos para la medición de indicadores

MEDICIÓN DE LOS INDICADORES	
Línea Base	Es el punto de partida a través del cual se puede evaluar el cambio que se espera del indicador considerado. Da el valor inicial para medir el progreso.
Meta	El valor que se da a un indicador que se espera lograr. Su estimación debe ser realista y responder a condiciones como recursos financieros, tiempo, capacidades.
Medio de Verificación	Los medios de verificación son las fuentes de información que se utilizan para verificar que los indicadores se lograron.
Frecuencia de Medición	Se define cada cuánto tiempo se debe medir una cierta variable (indicador). Algunos indicadores permiten medirse varias veces al año, otros solamente una vez al año o solamente al finalizar un periodo más largo. Depende entre otras cosas de los recursos disponibles (humanos, financieros).

Como rasgos comunes, los indicadores deben ser *pertinentes* (deben tener una clara relación con los objetivos y metas; es decir, deben medir lo que se pretende lograr y deben reflejar muy bien las metas), *comprensibles* (deben ser sencillos, no ambiguos, claros), *factibles* (deben ser realizables dentro de las capacidades institucionales según el tiempo y los recursos disponibles), *representativos* (para todos los sectores y todos los actores sociales de relevancia) y deben ser

sólidos y confiables (su medición no debe variar por el momento en qué se mide, ni por la persona quien hace las preguntas). Para la medición de los indicadores, se requiere establecer la línea de base, la meta, el medio de verificación y la frecuencia. Para registrar estos datos, se debe utilizar el modelo de la ficha técnica establecida en el documento de indicadores del Ministerio de Finanzas Públicas que será la base para el formulario presupuestario DTP5. (Ver anexo 7)

4.2. Seguimiento, evaluación y divulgación

El seguimiento de los indicadores de efecto e impacto al nivel del PE, se efectúa preferiblemente a través de la inclusión de la medición del desempeño en las publicaciones anuales de las Memorias Institucionales pero siempre en función de la disponibilidad y temporalidad de los datos y con un intervalo máximo de 2 años.

El seguimiento de estos indicadores debería dar las pautas sobre cuellos de botella existentes en el logro de los resultados estratégicos de las instituciones y a raíz de este seguimiento, se puede decidir aplicar metodologías específicas de evaluación para profundizar los problemas señalados (evaluación rápida a través de entrevistas, mini-encuestas, grupos focales, técnicas participativas, evaluación de impacto, etc). El seguimiento se efectúa a través de una matriz de seguimiento, basado en la matriz lógica de intervención. Un ejemplo se encuentra en el siguiente capítulo.

5. Matriz de planificación y matriz de seguimiento

A continuación se presenta modelos de las matrices de planificación y seguimiento que deberían incluirse en el PE de las instituciones.

Tabla 10 Formato de matriz de planificación estratégica

Nombre de la institución:					
Visión:					
Misión:					
Objetivo estratégico 1:					
Resultado 1.1.					
(1) Indicadores de efecto e impacto	(2) UM	(3) Metas			(4) Bienes y/o servicios estratégicos
		2013	2015	2017	

**Tabla 11 Formato de matriz par seguimiento del plan estratégico
PE-Matriz de Seguimiento PE**

Estructura Lógica	Indicadores	UM	Línea de base 2011	Meta 2013	Ejecución 2013	Meta 2015	Ejecución 2015	Meta 2017	Ejecución 2017
OBJETIVO ESTRATEGICO 1	INDICADOR IMPACTO 1								
Resultado 1.1.	Indicador efecto 1								
	Indicador efecto 2								
Resultado 1.2.	Indicador efecto 1								
	Indicador efecto 2								
OBJETIVO ESTRATEGICO 2	INDICADOR IMPACTO 2								
Resultado 2.1.	Indicador efecto 1								
	Indicador efecto 2								

6. El PE en resumen

El Plan Estratégico institucional:

- Es un documento estratégico y no operativo, que ayuda a construir el futuro a partir del presente y que se expresa en función del análisis del entorno, de las políticas y marco normativo vigente y del análisis de la organización.
- Tiene un horizonte de entre 5 y 10 años y define la visión del cambio que la institución espera en las condiciones de la población objetivo que constituye su clientela, como también la misión, los principios, los objetivos estratégicos, los resultados esperados, población objetivo, focalización territorial y finalmente define los servicios estratégicos.
- Se basa en un análisis situacional aplicando 3 instrumentos de análisis: el árbol de problemas, el mapeo de actores y el análisis FODA e identifica los principales productos y servicios que las Instituciones ofrecen a la población.
- Contiene un sistema de seguimiento basado en un número limitado de indicadores que permiten medir el efecto y el impacto.
- Es el instrumento de articulación con planes a nivel sectorial y nacional hacia arriba y constituye el marco para la elaboración del Plan Operativo Multianual (POM) (3 años) y del POA hacia abajo y para las Instituciones será un requisito tener un PE actualizado con las características mínimas descritas en esta Guía. Se requiere el visto bueno de la SEGEPLAN y se evaluará en los ejercicios de la elaboración de los planes operativos multianuales y anuales, la consistencia de ellos con el plan estratégico.

III. Formulación del plan operativo multianual POM

1. Introducción

El plan operativo multianual (POM) es un documento operativo de mediano plazo (3 años) que sirve como orientador multianual para el quehacer institucional y es el eslabón que permite vincular la visión estratégica del PE con la planificación anual de la Institución, ubicando la programación operativa de las instituciones dentro el marco presupuestario de mediano plazo (MPMP).

El POM es de carácter indicativo, que sirve de guía de la política institucional de mediano plazo y opera como el marco referencial del plan operativo anual, garantizando el cumplimiento de determinados objetivos estratégicos de la institución y del gobierno. Procura superar las limitaciones que tiene el POA, que está forzosamente determinado por el año calendario. Para una adecuada respuesta operativa al conjunto de cuestiones que se les plantean para el logro de los resultados de desarrollo, este ciclo de vida del POA resulta excesivamente corto e insuficiente, en especial para las decisiones de mayor peso estratégico o estructural. Sin embargo, ambos instrumentos están diseñados para obtener beneficios similares y operan en forma complementaria. La formulación del POM demanda, en cambio al POA, situarse más allá de la coyuntura inmediata. Por eso, la necesidad de tener que elaborarlo constituye de por sí un estímulo para pensar en los motivos que causan los problemas a resolver para lograr los resultados esperados y tomar aquellas decisiones que requieren un horizonte plurianual, vinculándolas más estrechamente con los objetivos estratégicos emanados del plan estratégico institucional.

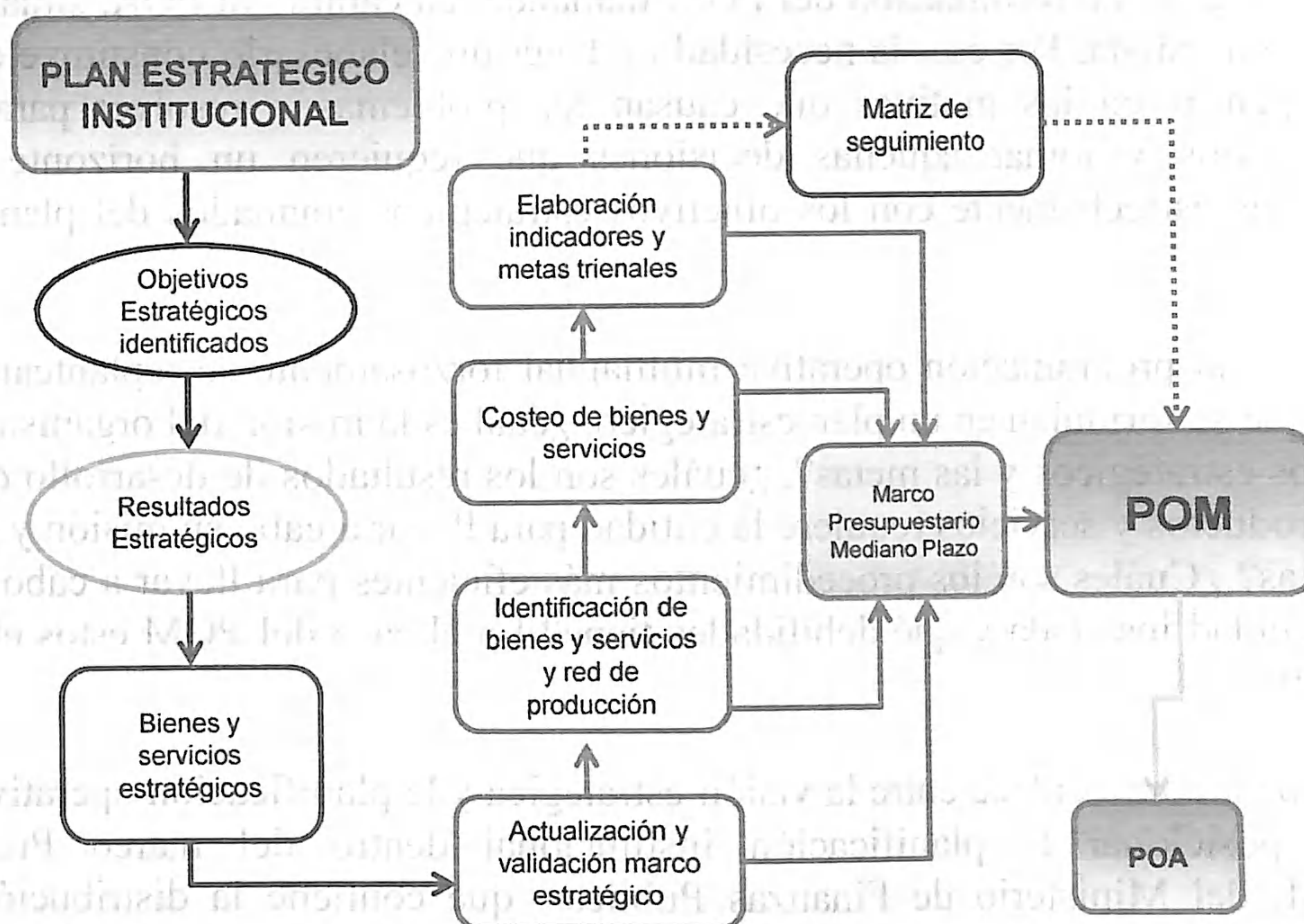
En el ejercicio de la programación operativa multianual forzosamente se replanteará preguntas similares a las que se formulan en un plan estratégico: ¿cuál es la misión del organismo?, ¿cuáles son los objetivos estratégicos y las metas?, ¿cuáles son los resultados de desarrollo que necesita lograr? ¿Qué productos y servicios requiere la entidad para llevar a cabo su misión y cumplir sus objetivos y metas? ¿Cuáles son los procedimientos más eficientes para llevar a cabo la misión?, ¿cuál es la capacidad instalada y qué debilidades tiene? En el caso del POM estos elementos se retomaron del PE.

Aparte de funcionar como enlace entre la visión estratégica y la planificación operativa anual, el POM permite posicionar la planificación institucional dentro del marco Presupuestario Multianual (PM) del Ministerio de Finanzas Públicas, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y, hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período de 3 años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo (véase también el capítulo 5 del POM que describe a más detalle el presupuesto multianual y sus características). El POM enmarcado en un PM facilita el seguimiento del logro de los resultados de desarrollo de maduración plurianual en términos realísticos y reduce la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo. El cumplimiento de estos resultados de desarrollo por lo general insume más de un año. Por su mayor alcance temporal, el POM está en condiciones de exponer de una manera más adecuada las relaciones entre los resultados y la producción terminal de las instituciones y las inversiones requeridas.

Por ejemplo, una política de relanzamiento del programa de lucha contra la fiebre aftosa cuyo objetivo final sea el logro en el tercer año de avance del programa la declaración de “país libre de aftosa y sin vacunación”, puede demandar en el primer año la realización de una inversión por una sola vez de equipos, elementos de control y rodados, y en el segundo y tercero solamente acciones de vacunación y de mantenimiento de los controles sanitarios. En este caso, no existe una perfecta sincronía entre la verificación del cumplimiento del objetivo estratégico con los productos y servicios y el nivel del gasto del primer año. Esto se podrá comprobar recién en el tercero. Siguiendo con este ejemplo, en el POM se construirá el sendero multianual de los productos, servicios y sus gastos en correlación con el resultado esperado.

La elaboración del POM constituye de 6 pasos elementales: partiendo del análisis situacional que se hizo en el Plan Estratégico, el primer paso consiste en actualizar, verificar y resumir este análisis, procurando una validación actualizada de los objetivos estratégicos y resultados esperados. En el caso de que la institución disponga de un PE bien elaborado, este ejercicio puede ser muy corto y limitado. El segundo paso consiste en estimar para cada uno de los resultados esperados, los productos-servicios requeridos y sus metas para el trienio.

Figure 12 Vinculación del plan estratégico institucional y el plan operativo multianual



El tercer paso procura una estimación de los costos de la entrega de los productos y servicios requeridos para el trienio y el cuarto paso consiste en identificar los indicadores que formaran el sistema de seguimiento. En el caso del POM, los indicadores serán los de insumo, producto, proceso y efecto. Como últimos pasos, se ubica el paquete total dentro del alcance del marco presupuestario de mediano plazo y se elabora una matriz de seguimiento como demuestra el gráfico anterior. El POM se actualiza cada año, añadiendo consecutivamente un nuevo tercer año (“rolling plan”) y la forma preferida de elaborar el POM, es integrarlo al proceso de formulación del POA, evitando hasta donde sea posible la superposición de tareas y procedimientos. A estos

efectos, se debe diseñar un solo cronograma, con etapas sucesivas, y cuyos productos sean el POM actualizado y el POA.

2. Paso 1: Validación del marco estratégico

El primer paso en la elaboración del POM constituye la validación y actualización del PE, incorporando -donde merece- ajustes a su marco estratégico. No es necesario repetir todo el ejercicio del análisis previo y recorrer todo el proceso de la definición del marco estratégico, sino el POM puede restringirse a validar la relevancia de los principales elementos del PE a través de un análisis rápido de la visión, misión, objetivos estratégicos, resultados esperados, principales productos y servicios, estrategias y prioridades de focalización.

Ya que el PE tiene un horizonte de 5 hasta 10 años, el objetivo principal de este ejercicio de validación es asegurar que el marco estratégico institucional mantiene una validez actualizada para los 3 años siguientes: de esta manera se permite incluir por ejemplo nuevas políticas, estrategias y enfoques desarrollados por el gobierno, adaptar los resultados de desarrollo esperados, mejorar su focalización, insertar nuevos productos y servicios que mejor apuntan al logro de los resultados e incluir ajustes necesarios a raíz de conclusiones provenientes del sistema de seguimiento y la evaluación del desempeño institucional realizado durante el año anterior.

El ejercicio de validación sirve para garantizar una reflexión estratégica continua sobre el rumbo institucional, los instrumentos aplicados y los resultados obtenidos. En este sentido permita vincular la orientación estratégica expresada en el PE con la planificación operativa institucional de una manera flexible, incorporando ajustes donde y cuando nuevas realidades políticas o socio económicas los requieren, sin perder la vista del rumbo estratégico de la institución.

Una simple tabla de validación, que indica por cada uno de los elementos principales del marco estratégico si su relevancia está validada o que requiere ajustes, podría ser suficiente para guiar este proceso:

Tabla 12 Formato para validar el marco estratégico

Elementos PE	Relevancia validada		Ajustes sugeridos
	Si	No	
Visión y misión			
Objetivos estratégicos			
Resultados de desarrollo			
Productos y servicios			
Indicadores			

Con este momento de reflexión estratégica en el arranque del proceso de planificación operativa institucional y una vez validada, el marco estratégico validado se convierte en el marco orientador de la elaboración del Plan Operativo Multianual y un resumen será suficiente como introducción del documento del POM. Igualmente servirá como la introducción del POA. Como se había señalado, no se requiere repetir por completo el análisis estratégico ya que con la

separación de los 3 etapas distintas del proceso de planificación (estratégico, multianual y anual), se espera justamente evitar duplicidades en las tareas y en el caso de que la Institución disponga de un PE bien elaborado, el ejercicio de la validación operativa, será un proceso que no requiere mucho tiempo ni esfuerzo. Sin embargo, en otros casos se podría llegar a la conclusión que debe contemplarse una revisión total del plan estratégico de la institución.

3. Paso 2: Identificación de bienes y servicios por resultado y elaboración de redes de producción

En este paso se incluirá como identificar los bienes y servicios terminales, los cuales debe identificarse teniendo en mente que deben aportar en la mayor medida posible a cada uno de los resultados establecidos. Asimismo se plantea como construir paso a paso la red de producción de dichos servicios. En la construcción de la red de producción se incluirán además de los servicios terminales, los intermedios, los comunes y los de apoyo.

3.1. Identificación bienes y servicios terminales

El ejercicio de identificación de bienes y servicios terminales deberá iniciar considerando los servicios estratégicos que ya están incluidos en el PE, a los cuales deberán agregarse otros servicios que se identifiquen como necesarios, siempre en el marco del mandato institucional, de los resultados que se espera alcanzar y de los compromisos internacionales que el país ha suscrito.

La gestión orientada a resultados en las instituciones públicas busca que las mismas aumenten el valor que aportan a la sociedad a través de la prestación de bienes y servicios, orientándolas al logro de resultados, entendidos éstos como cambios sustanciales en las condiciones problemáticas de la realidad que se busca resolver.

Es fundamental vincular los servicios a resultados para determinar si con los servicios que se prestan se logrará algún efecto en los resultados, de lo contrario deberán identificarse servicios y estrategias alternativas, siempre cuidando de hacerlo en el marco de lo que la normativa establece que la institución debe hacer. Efectivamente el telón de fondo para identificar los servicios terminales que es necesario prestar a la población está dado por el marco legal vinculado a la institución y los resultados que buscan cambiar una situación problemática que limita el alcance de los objetivos estratégicos. Como ya se indicó se denominan bienes o servicios terminales a aquellos que la entidad proporciona directamente a un usuario externo: ciudadanía, ambiente u otra institución, para satisfacer una necesidad y contribuir al logro de resultados y objetivos estratégicos establecidos en su plan estratégico. Constituyen "la razón de ser" de una entidad y

Bienes y/o servicios terminales, son aquellos que se entregan a un actor externo a la institución, responden a la razón de ser de la misma y luego de entregarlos no sufren ningún cambio dentro de la institución. Deben responder a la razón de ser de la institución.

Servicios intermedios, son los que condicionan de manera directa y específica a un solo servicio terminal y los presta un centro de gestión diferente al que produce el servicio terminal

Servicios comunes, son aquellos que condicionan a dos o más productos terminales, pero no a todos los que presta la institución.

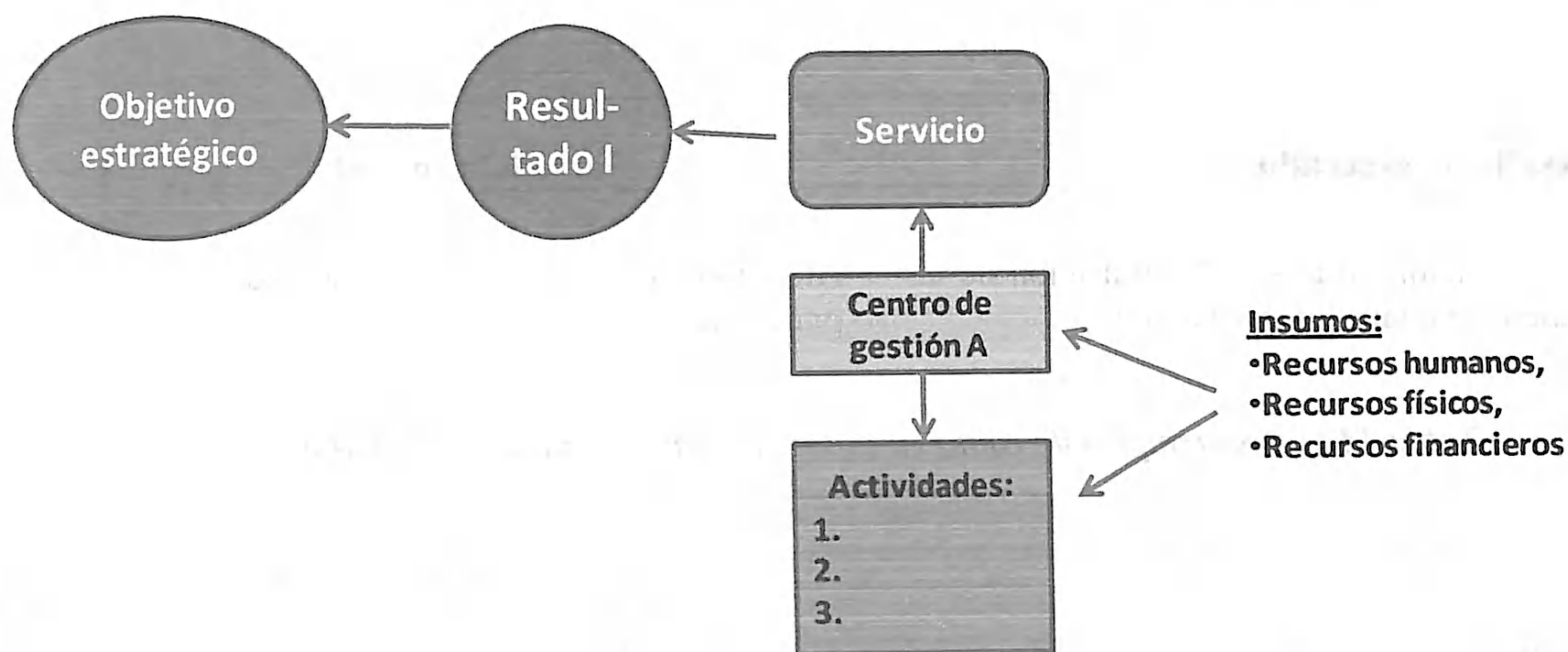
Servicios centrales o de apoyo, son los que prestan de apoyo a todos los servicios de la institución

una vez se entregan no sufren ninguna transformación posterior dentro de la entidad que los presta.

Para generar bienes y servicios, los centros de gestión responsables de los mismos, realizan actividades en las que utilizan diferentes tipos de insumos. (Recursos humanos, físicos y financieros). La siguiente figura ilustra lo expuesto.

Figure 13 Ilustración de vínculo entre servicios, actividades y requerimientos de insumos

Ilustración de cómo un centro de gestión requiere insumos para realizar las actividades necesarias para generar un servicio



Como puede observarse en la figura anterior, un centro de gestión combina los insumos humanos, físicos y financieros para realizar las actividades que implica el proceso de producción de los bienes o servicios que tiene a su cargo.

Para identificar los servicios terminales es importante agotar los pasos siguientes. Es necesario integrar un equipo conformado por las direcciones de planificación, de finanzas y de las direcciones sustantivas, mejor si se logra la participación de los directores y si fuese necesario por haber personal de reciente incorporación, una o dos personas que conozcan a fondo la institución y su marco legal.

Desarrollar uno o dos talleres, según sea necesario, para identificar los servicios terminales con el equipo mencionado en el párrafo anterior. Los participantes deberán tener a mano el PE, su marco normativo y copia del organigrama de la institución. Los talleres deberán abordar, previa preparación, lo siguiente:

1. Clarificar tanto su población objetivo, como los usuarios de sus servicios. Esto puede retomarse de lo que trabajaron en el PE. Si en ese plan no hubiesen realizado el ejercicio deberán realizarlo en el POM. Las preguntas a responder acá son: i) ¿Quién es la población objetivo de la institución?; ii) ¿Qué actores atienden a dicha población objetivo?; iii) ¿Que roles tiene que desempeñar la institución tanto en relación con la población objetivo como con los otros actores que la atienden?. Estructurar las respuestas en una gráfica como la incluida en el apartado 2.1.3, paso 8 de la Guía para la

formulación del PE puede ayudar a clarificar quienes son los usuarios de los servicios de la institución y la naturaleza de los servicios que la institución presta o debe prestar en cada caso.

2. A partir de cada resultado esperado, considerado en el marco de resultados contenido en el PE, se deberá identificar que servicios terminales se prestan y aquellos que es necesario incorporar para alcanzar el resultado. A continuación se presenta un ejemplo hipotético con la salvedad de que el objetivo estratégico requiere de varios resultados y varios servicios para su consecución.

Tabla 13 Ejemplo de cómo vincular un servicio terminal al resultado

Objetivo estratégico: Reducir la desnutrición crónica a 29% en 2015	
Resultado esperado	Servicio terminal
1. Ha mejorado la salud y nutrición de las mujeres embarazadas y lactantes	Atención integral a la embarazada y la puérpera

Tabla 14 Otros ejemplos de cómo vincular servicios terminales a resultados

Objetivo estratégico: La proporción de la superficie del territorio nacional cubierta con bosque alcanza el 32.4% en 2015	
Resultado esperado	Servicio terminal
1. Se ha reducido la deforestación en xx%	Control de la tala ilegal
2. Se ha incrementado la reforestación en xx%	Incentivos forestales para reforestación en zonas de recarga hídrica
	Certificados de incentivos para reforestación PINFOR

En ocasiones la dificultad para determinar si un bien o servicio es terminal se encuentra en el hecho de que el bien o servicio se entrega a la población y posteriormente ya no sufre transformación dentro de la institución, sin embargo no se considera servicio terminal porque no responde al que hacer de la institución. Este es el caso, por ejemplo, de la entrega de textos escolares que hace el Ministerio de Educación (MINEDUC). En este caso es necesario revisar la razón de ser de la institución y el para qué de los textos escolares. La razón de ser del MINEDUC es entre otros dar servicios de educación en los diferentes niveles, no es entregar textos escolares, sin embargo estos constituyen un elemento fundamental para prestar el servicio de educación. En ese caso los textos escolares son un producto intermedio para prestar el servicio final que responde a la naturaleza de la institución que es el servicio de educación.

3. Una vez se han identificado los servicios terminales, es importante establecer claramente el centro de gestión responsable de cada servicio terminal. Asimismo es necesario

establecer la unidad de medida que permita cuantificar los bienes o servicios que serán proveídos en un período determinado.

A cada servicio se le identificará el centro de gestión responsable de su producción y su unidad de medida. El responsable de la gestión es un funcionario designado por una autoridad competente, en ese sentido un servicio requiere de dos condiciones: (i) que se produzca en un centro de gestión suficientemente importante para asignarle recursos, y (ii) que el servicio resultante sea único e independiente de otra relación insumo producto.

Centro de gestión, es la unidad administrativa responsable de la planificación, la programación, la combinación de recursos reales y la asignación formal y utilización de recursos financieros en función de una provisión de bienes y servicios predeterminada.

Las relaciones insumo-producto son internas a la producción de los bienes o servicios intermedios o finales ya que constituyen la combinación de insumos (materiales, financieros, físicos) que se utilizan para generar el servicio, en tanto que las relaciones de condicionamiento se dan entre servicios intermedios y finales o bien entre servicios comunes y finales.

La unidad de medida por su parte deberá identificarse tomando como punto de partida el clasificador de unidades de medida de SICOIN pero complementándolo con algún apellido para efectos del POA, de manera que permita la cuantificación de metas y sea la base para la construcción de indicadores de cobertura del servicio. A continuación se ilustra como incorporar el centro de gestión y la unidad de medida a cada uno de los servicios.

Tabla 15 Ejemplo de cómo determinar unidades de medida y centro de gestión a un servicio

Resultado esperado	Centro de Gestión	Servicio terminal	Unidad medida
1. Se ha reducido la deforestación en xx%	Direcciones regionales	Control de la tala ilegal	Mts. cúbicos
2. Se ha incrementado la reforestación en xx%	PINPEP	Incentivos forestales para reforestación en zonas de recarga hídrica	Has reforestadas

- Una vez concluida la identificación inicial de servicios terminales, es necesario revisar el mandato legal y el reglamento de la institución para determinar si existen servicios que debiera prestar y no los presta, o si presta servicios que no debería. Si se detectan casos como los mencionados deberá considerarse el curso a seguir ya sea para incorporar nuevos o bien para trasladar a la institución competente aquellos que son importantes pero no le corresponde prestar según su mandato.

3.2. Identificación de la red de producción

La gestión orientada a resultados se basa en una mejora de la producción y prestación de los bienes y servicios que las instituciones de acuerdo a su mandato deben entregar a la sociedad.

Para mejorar la producción y prestación de bienes y servicios es necesario identificar los procesos de producción para establecer posibilidades de mejora en los mismos y establecer los costos y metas para lograr, de manera progresiva, una producción más eficiente, así como establecer parámetros de calidad para dichos servicios.

El propósito de elaborar la red de producción es que a través de ella se pueden visualizar los procesos de producción de los servicios terminales a nivel institucional, y esto es importante porque permite:

- Identificar alternativas de mejora en los procesos para hacerlos más ágiles, y eficientes;
- Identificar necesidades de relacionamiento con otros centros de gestión para establecer mecanismos que aseguren mejora en la calidad de los servicios terminales que la institución presta;
- Identificar claramente los centros de costo y establecer costos unitarios de producción para los productos terminales y costos de los diferentes tipos de servicios considerando todo el proceso;
- Trabajar proyecciones de metas y escenarios de requerimientos financieros;
- Permite establecer claramente las responsabilidades en la producción de bienes y servicios intermedios y finales;
- Es un insumo básico para elaborar las redes de categorías programáticas de manera adecuada;

El punto de partida de la red de producción lo constituyen los bienes y servicios terminales que ya fueron identificados, a partir de allí se continúan identificando los servicios intermedios, comunes y de apoyo. A continuación se ilustra cómo proceder en cada caso.

3.3. Identificación de servicios intermedios

Luego de identificados todos los servicios terminales, su unidad de medida y el centro de gestión responsable, se procede a identificar los servicios intermedios. Estos son aquellos bienes o servicios que condicionan de manera directa y unidireccional a los servicios terminales, es decir un bien o servicio terminal puede tener uno o más servicios intermedios que lo condicionan solamente a él. Para identificar los servicios intermedios las preguntas a responder son:

- ¿El servicio terminal depende de otro servicio cuya generación esté a cargo de otro centro de gestión? Si la respuesta es positiva y se identifica la existencia de un servicio que condicione al servicio terminal, la segunda pregunta que es necesario responder es:
- ¿Ese servicio que se ha identificado condiciona a otro servicio terminal o únicamente al que se está analizando? Si la respuesta es que condiciona a más de un servicio terminal el servicio que condiciona sería común, si solo condiciona a un servicio terminal se trataría de un

servicio intermedio. A continuación algunos ejemplos de servicios intermedios y cómo se incorporan en la red de producción.

Regularmente la red se construye de derecha a izquierda, sin embargo la práctica en diferentes instituciones ha demostrado que este orden dificulta a los participantes la elaboración de la misma, por lo que en este caso el orden a seguir en su estructuración es de izquierda a derecha y el número que aparece arriba de cada columna indica el orden en que debe ser construida la red.

Tabla 16 Ejemplo de cómo incorporar en la red de producción los servicios intermedios

(1)	(3)	(2)	(4)	(6)	(5)	(7)
Resultado esperado	Centro de Gestión	Servicio terminal	Unidad de medida	Centro de Gestión	Servicio intermedio	Unidad de medida
1. Se ha reducido la deserción y los niños que inician primaria la concluyen con un alto nivel de calidad	DIGEBI	Servicio de educación primaria bilingüe	Persona	DIDEDUC	Docente capacitado y profesionalizado	Persona y
				DIGEPSA	Útiles escolares	Paquete de útiles

Otro ejemplo de servicios intermedios

Tabla 17 Ejemplos de cómo articular servicios intermedios a servicios terminales en la red de producción

Resultado esperado	Centro de Gestión	Servicio terminal	Unidad de medida	Centro de Gestión	Servicio intermedio	Unidad de medida
1. Se ha reducido la desnutrición aguda en niñas y niños menores de 5 años	Centros de recuperación nutricional	Tratamiento y recuperación de niños y niñas con desnutrición aguda	Persona recuperada	Promotores comunitarios	Detección de casos de desnutrición aguda	Persona detectada

3.4. Identificación de servicios comunes

Son aquellos servicios que condicionan la producción de más de un producto terminal pero no la de todos los productos terminales. Para que en una institución existan servicios comunes se requiere que en dicha institución existan por lo menos tres servicios terminales independientes

que no sean sumables. El ejemplo que se presenta en la siguiente tabla, ilustra los servicios comunes.

Tabla 18 Ejemplo de cómo incorporar en la red de producción los servicios comunes

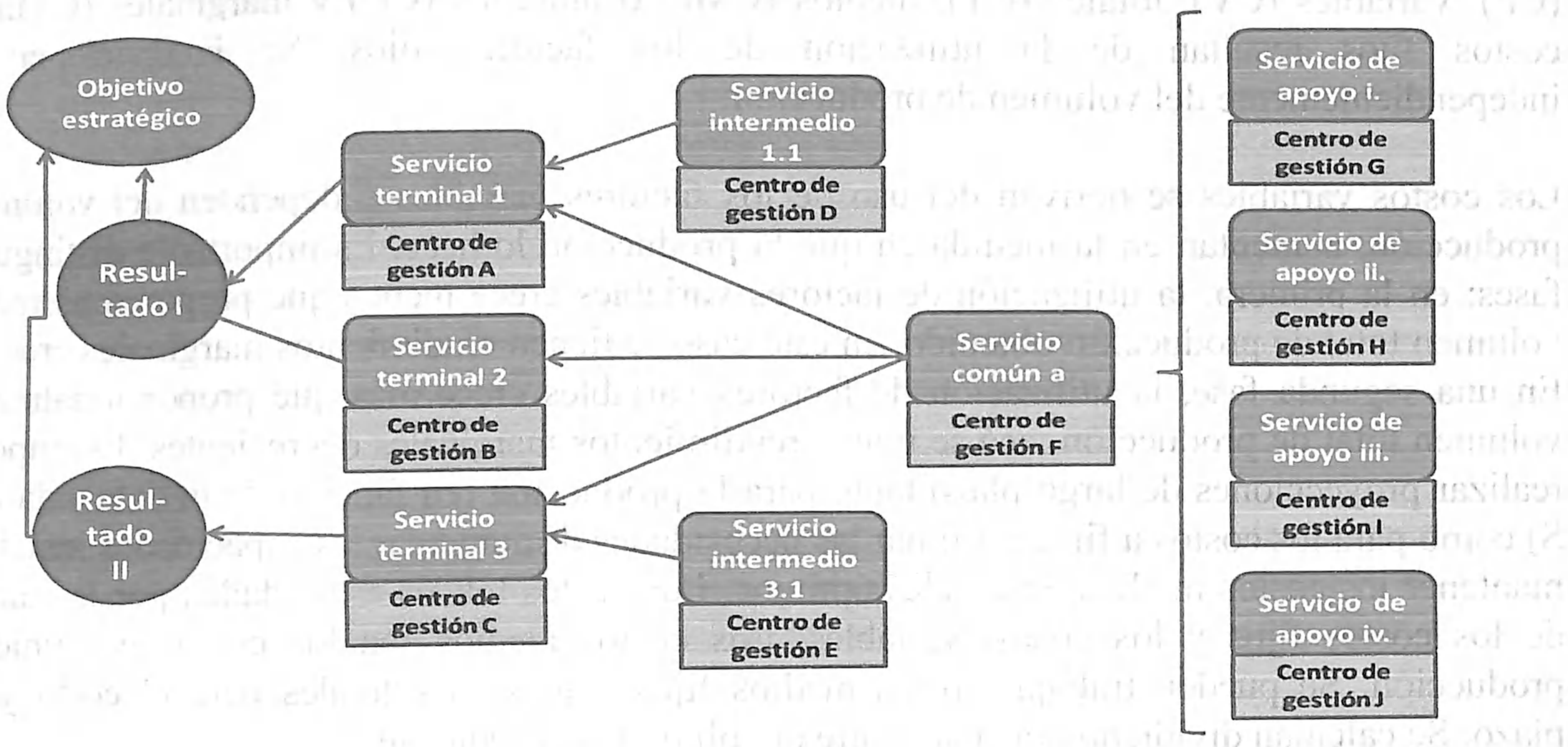
Resultado esperado	Centro de Gestión	Servicio terminal	Unidad de medida	Centro de Gestión	Servicio intermedio	Centro de gestión	Servicio común
Sistema Nacional de Planificación implementado y en plena operación	Dirección planificación territorial	Asistencia técnica a COMUDES para elaboración Plan Desarrollo Municipal	Entidad atendida				
	Dirección planificación sectorial	Asistencia técnica para la formulación de Planes estratégicos institucionales	Institución atendida			Subsecretaría de políticas públicas	Brechas y prioridades de población objetivo, territorial, de género y etnia
	Dirección de inversiones	Asistencia técnica para la formulación de proyectos de inversión	Institución atendida Proyecto formulado				

3.5. Servicios de apoyo.

Son aquellos que condicionan y como su nombre lo indica apoyan a todos los procesos de producción y provisión de bienes y servicios. Acá se incluyen los servicios de dirección y apoyo general a toda la institución. Los servicios de apoyo son fácilmente identificables y pueden incorporarse al final de la elaboración de la red. Ejemplo de estos servicios son: servicios de planificación, servicios de administración financiera, servicios de asesoría jurídica, servicios de gestión de recursos humanos y servicios de informática, etc.

Figure 14 Red de producción de servicios según condicionalidad entre éstos

Articulación de la red de producción de servicios para lograr resultados



En el proceso se van identificando si los servicios son intermedios específicos o comunes y se sitúan en la columna de la matriz que corresponda para conformar la red de producción de servicios. La figura anterior ilustra estas relaciones entre los distintos tipos de servicios. A continuación se incluye el formato que puede utilizarse para estructurar la red de producción.

Tabla 19 Formato de matriz para elaborar la red de producción de bienes y/o servicios que aportan a resultados de desarrollo

Matriz para elaborar la Red de Producción											
Institución: _____											
Fecha de realización: _____											
Objetivo Estratégico (Retomarlo del PEI)											
1	3	2	4	6	5	7	9	8	11	10	
Resultados	Centro de Gestión	Bien o servicio terminal	Unidad de medida	Centro de Gestión	Bien o servicio intermedio	Unidad de medida	Centro de Gestión	Servicios comunes	Centro de Gestión	Servicios de apoyo	

4. Paso 3: Costeo de productos y servicios

Los costos de producción son el valor del conjunto de gastos y esfuerzos en los que se ha incurrido o es necesario incurrir y que deben ser consumidos por los centros de gestión para obtener un producto terminal. Es importante diferenciar entre gasto y costo. Los costos se refieren a recursos que se consumen para ser utilizados en la generación de un bien o servicio

(producto). Se pueden comprar insumos mediante una erogación de recursos, pero hasta que ese insumo no sea incorporado al bien o servicio no constituye un costo. Los costos pueden ser fijos (CF), variables (CV), totales (CT), medios (CMe) o unitarios (CU) y marginales (CMa). Los costos fijos resultan de la utilización de los factores fijos. Se incurrirá en ellos independientemente del volumen de producción.

Los costos variables se derivan del uso de los factores variables y dependen del volumen de producción, aumentan en la medida en que la producción lo hace. Es importante distinguir dos fases: en la primera, la utilización de factores variables crece menos que proporcionalmente al volumen total de producción obtenido, en este caso se tienen rendimientos marginales crecientes. En una segunda fase, la utilización de factores variables crece más que proporcionalmente al volumen total de producción, acá se tienen rendimientos marginales decrecientes. Es importante realizar proyecciones de largo plazo tanto para la producción (en función de la demanda de B y S) como para los costos a fin de estimar las necesidades de aumentar las capacidades instaladas y mantener los costos medios en niveles óptimos. Los costos totales están dados por la sumatoria de los costos fijos y los costos variables. Los costos medios son los costos por unidad de producción. Se pueden trabajar costos medios fijos, variables y totales para el corto y largo plazo. Se calculan dividiendo el costo entre el volumen de producción.

El costo marginal, es el aumento del costo total necesario para producir una unidad adicional del bien o servicios. Si la producción de una unidad adicional hace disminuir el costo medio, el costo marginal será menor al costo medio. Por el contrario si la producción de una unidad adicional hace aumentar el costo medio, el costo de esa unidad (costo marginal) será mayor que el costo medio. Es importante establecer en qué punto el mínimo del costo medio coincide con el costo marginal, ya que este punto constituye el punto óptimo de producción. Para establecer de manera exacta los costos medios o unitarios de los servicios se requiere que la administración pública lleve una contabilidad de costos, ya que esta se encarga de suministrar la información analítica, relativa a los costos de los productos y servicios generados por las instituciones.

Los costos de producción de bienes y servicios públicos son necesarios para:

- Estimar los requerimientos presupuestarios en función de metas de servicios a prestar
- Calcular las metas de producción de bienes y servicios si lo que se conoce es el techo presupuestario con el que se contará
- Identificar los centros de gestión y procesos productivos en los que es urgente tomar medidas de racionalización
- Obtener información necesaria para la racionalización del uso de los recursos que son puestos a disposición de la institución
- Proporcionar datos relevantes para, entre otros fines, fijar tasas y precios de los servicios públicos
- Cumplir con la rendición de cuentas, evaluar el nivel de rendimiento de los servicios públicos, favorecer la transparencia en el uso de los recursos, estimar las necesidades de gasto,
- Racionalizar el uso del dinero público, aplicar modernas técnicas presupuestarias y, en general, para la mejora de la toma de decisiones de gestión

En Guatemala no se lleva una contabilidad de costos por lo que para efectos de estimar las metas de producción de servicios y sus requerimientos financieros, se trabajará con base en estimaciones.
--

Existen diferentes sistemas de costos, para efecto de estimar los costos de producción de los bienes y servicios públicos, en la presente guía se utilizará el sistema de costeo variable o proporcional. En este sistema sólo la porción directa o variable de los costos de producción se tratan como costos de los bienes o servicios.

Este procedimiento se basa en el argumento de que los costos indirectos o fijos, son costos en los que se incurre independientemente del volumen de bienes o servicios que se generen, en tanto que los costos directos o variables son costos a corto plazo que están en función directa del volumen de bienes o servicios que se produzcan. En la medida en que se avance en la contabilidad de costos será necesario profundizar en el análisis para establecer los costos medios óptimos considerando la utilización plena de la capacidad instalada y sus necesidades de ampliación en el largo plazo según los bienes y/o servicios de que se trate.

En los costos variables se incluirán los costos directos de personal, los insumos directos utilizados en las actividades que se realizan para lograr tanto de los bienes y/o servicios terminales como de los intermedios, estos costos se utilizarán para establecer los costos unitarios de los servicios terminales.

Complementariamente se calcularán los requerimientos financieros que corresponden a los servicios de apoyo y a los servicios comunes, sin embargo estos no serán utilizados para establecer los costos unitarios de producción de un bien o servicio terminal.

La importancia de establecer los costos de todos los servicios estriba en que sobre esta base se elabora el presupuesto en el cual se requiere incluir la totalidad de los recursos financieros requeridos. Asimismo realizar el ejercicio completo permite identificar que tan significativa es la proporción de recursos que se utiliza en los servicios de apoyo para establecer necesidades de revisión y ajuste en los mismos.

Para calcular los costos se retomará como base: i) lo planteado en la figura incluida en el numeral 2.2.3.1 en la cual se ilustra como un centro de gestión combina los insumos humanos, físicos y financieros para realizar las actividades que implica el proceso de producción de los bienes o servicios que tiene a su cargo; ii) los diferentes tipos de servicios identificados en la red de producción (terminales, intermedios, comunes y de apoyo); y iii) Opiniones calificadas de personas con experiencia para establecer las actividades, la estimación y la valoración de los insumos necesarios, esto último debido a que regularmente las instituciones no llevan registros históricos de estos elementos .

Las primeras estimaciones serán imperfectas, sin embargo serán mejor que no tener datos y deberá realizarse el esfuerzo por llevar registros que permitan afinar los costos de manera progresiva.

Tabla 20 Ejemplo de cómo estimar costos de producción de los bienes y servicios

ESTIMACIÓN DE COSTOS DE PRODUCCIÓN DE BIENES O SERVICIOS						
INSTITUCIÓN						
FECHA DE ESTIMACION						
OBJETIVO ESTRATÉGICO						
RESULTADO						
1	2	3	4	5	6	7
Servicios	Centro de gestión	Actividades	Insumos necesarios	Valor en Q.	No. De servicios prestados (registro histórico)	Costo unitario (columna 5/cól 7)
Terminales						
Tratamiento y recuperación de niños y niñas con desnutrición aguda severa	Centro de recuperación nutricional	Tratamiento dietético	Fórmulas líquidas de calidad nutricional adecuada			
			Suplementos vitamínicos y minerales			
			Médico			
			Enfermera			
			Alimentación para la madre, si el niño recibe lactancia materna			
		Prevención de lesiones oculares por falta de vitamina A	Solución salina			
			Tetraciclina			
		Estimulación emocional y física	Asesoría a los padres y familiares			
			Juguetes para estimulación			
		Monitoreo de la recuperación nutricional	Balanzas para pesar niños de diferentes edades			
Termómetros						
Intermedios						
Detección de casos de desnutrición aguda severa	Direcciones regionales	Control de peso en relación a talla	Tallmetro			
			Balanza			
		Reporte a los centros de recuperación de casos encontrados	Teléfono o internet			
Comunes						
De apoyo						
Gestión Informática	Dirección informática	Actualización	Compra de licencias de software			
		Mantenimiento	Compra de repuestos			
			Personal			

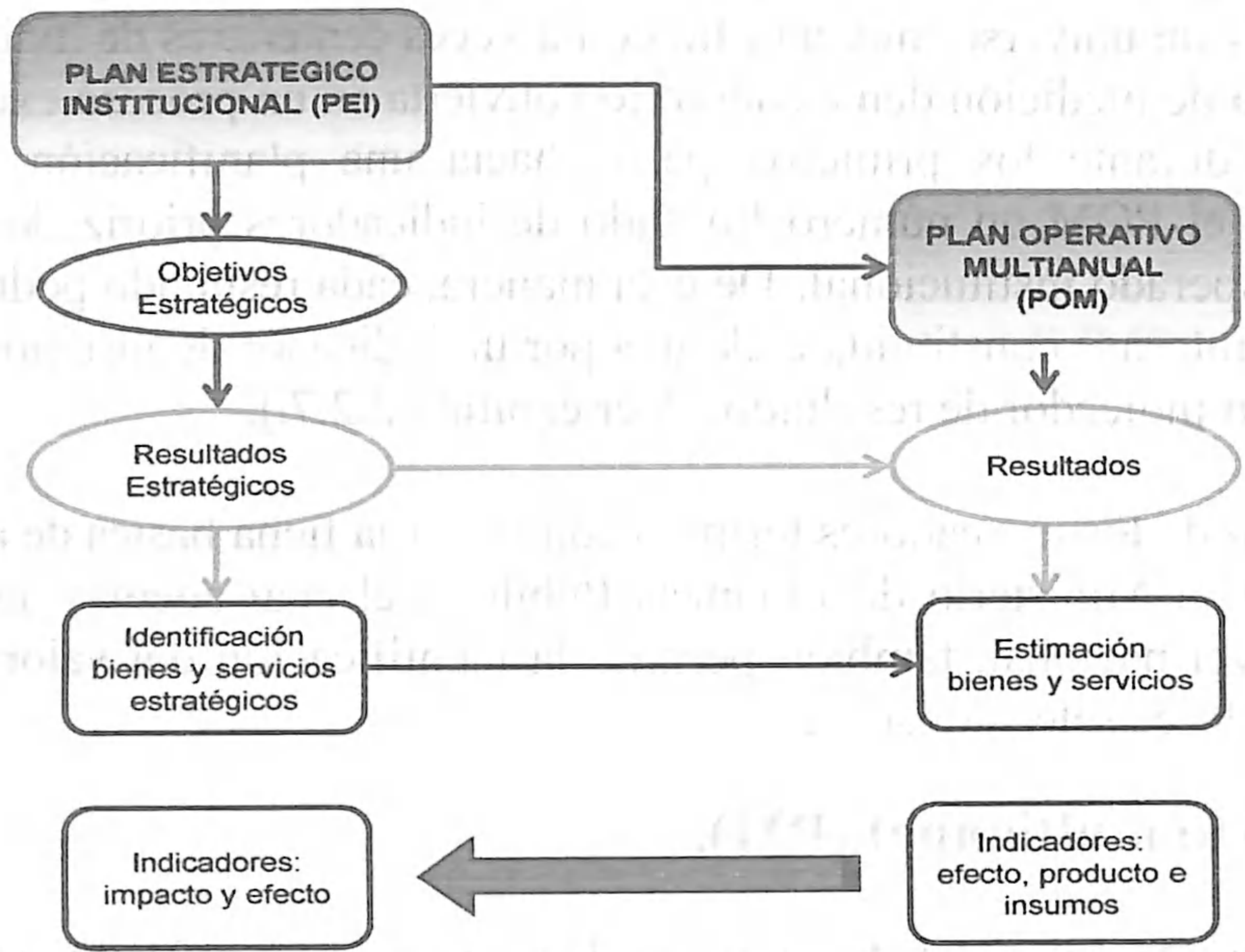
Para realizar el cálculo de los costos se procederá de la siguiente forma:

1. Identificar los diferentes tipos de servicios, sus centros de gestión y las actividades que se necesita realizar para producir cada servicio. Las actividades que se debe identificar son aquellas que impliquen costo, por ejemplo: realización de talleres, visitas de campo, equipamiento para inmunizaciones, elaboración de material audiovisual, etc.
2. Identificación, medición y valoración de los insumos (humanos, materiales, físicos y financieros) que se requieren por actividad.
3. Establecimiento del volumen anual de cada uno de los servicios prestados. Para ello se puede tomar un dato histórico del número de servicios prestados
4. Los datos anteriores pueden estructurarse en una tabla como la anterior.

5. Paso 4: Indicadores (resultados, productos e insumos).

Para facilitar el seguimiento de la entrega de productos y servicios institucionales y finalmente el impacto y efecto de ellos, es necesario medir los cambios cuantitativos y cualitativos a través de la identificación de indicadores. Mientras a nivel del PE, el énfasis se centra en la medición directa de los impactos y efectos, a nivel del POM la medición se focaliza en la parte media y baja de la cadena causal y cubre desde la medición de insumos, productos, y los resultados (aquellos que serán medibles a un horizonte de 3 años, aunque en muchos casos se pueden medir anualmente y hasta cuatrimestralmente).

Figure 15 Identificación de indicadores diferenciados para el plan estratégico y el plan operativo multianual



En primer lugar, el POM es la plataforma donde se identifica los indicadores que miden los insumos que reflejan el uso o consumo de los recursos físicos, financieros y humanos utilizados en el proceso de la producción de los bienes y servicios. El seguimiento a los insumos generalmente se ubica en la esfera de control interno de las instituciones, y los indicadores de insumos son la base de la evaluación de la productividad institucional. En los primeros ejercicios de medición a nivel de insumos, normalmente se limita a medir los avances en términos financieros (presupuesto programado, asignado y ejecutado), pero en el transcurso de un proceso de profundización de la gestión por resultado, el concepto de los insumos debe ampliarse para incluir insumos físicos y de personal.

En segundo lugar, la elaboración del POM incluye la identificación de los indicadores de producto, refiriéndose a los bienes y servicios generados por las instituciones públicas y se enfoca básicamente en aspectos como la capacidad de atención a la demanda y la provisión directa de bienes y servicios entregados a la población. Los indicadores de producto son las típicas herramientas de evaluación presupuestaria, ya que pueden ser objeto de medición en el corto plazo (un año o menos) y son fácilmente relacionables con las asignaciones presupuestarias destinadas a la adquisición de insumos (avance físico-financiero).

Finalmente, el POM debe incluir algunos indicadores de resultado/efecto, cubriendo aquellos resultados que serán medibles en un horizonte de 3 años y que miden los cambios que, por efecto de los productos y servicios entregados a la población, se han inducido en las condiciones de los *beneficiarios directos* o en el entorno en el cual los mismos se desenvuelven.

Como se había señalado anteriormente, el POM no incluye indicadores de impacto, ya que la medición del impacto refleja el ámbito de control de mayor nivel, en donde se verifica el impacto y la pertinencia de las políticas públicas. Los indicadores de impacto por lo tanto se utilizan para medir el grado de avance en la concreción de los objetivos estratégicos a nivel del PE.

Para facilitar el seguimiento del avance de la entrega de productos y servicios y sus resultados es importante restringir el número de indicadores a medir. Muchos sistemas de seguimiento tienen la tendencia de querer cubrir un universo muy amplio con a veces centenares de indicadores que al final complica el ejercicio de medición demasiado o lo convierte en un proceso excesivamente caro. Se recomienda que durante los primeros pasos hacia una planificación orientada a resultados, se estructure en el POM un número limitado de indicadores priorizados en cadena causal por cada resultado esperado institucional. De esta manera, cada resultado podría tener por ejemplo dos o tres cadenas internas constituida cada una por un indicador de insumos, dos o tres indicadores de producto y un indicador de resultado. (Ver capítulo 2.2.7.).

El ejercicio de identificación de los indicadores termina con llenar la ficha básica de acuerdo con el formato desarrollado por el Ministerio de Finanzas Públicas, el cual además de ofrecer un formato estandarizado a nivel nacional, también permite la identificación del valor y año base (línea de base) de los indicadores seleccionados.

6. Paso 5: El presupuesto multianual (PM).

Tal como lo establece la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97, en su artículo 8, los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social. Sin embargo, la vinculación plan-presupuesto debe visualizarse y concretarse en diferentes niveles, no solamente anual sino también multianual. En el caso de la elaboración del POM, es importante recalcar que el POM como expresión operativa multianual del PE, será la base para elaborar el Presupuesto Multianual, el cual a su vez funciona como base para la elaboración del presupuesto anual.

Cada institución debe formular su respectivo anteproyecto de presupuesto multianual (cubriendo 3 años) en el SICOIN. Dicho proceso debe tener como respaldo un plan institucional de mediano plazo, con su respectiva programación de metas en forma anual (POM).

Según las instrucciones del Ministerio de Finanzas Públicas, las instituciones deben, entre otros:

- “Elaborar el Plan Institucional a mediano plazo, que contenga implícito el cumplimiento de la política de gobierno.”
- “Formular los objetivos, metas e indicadores que faciliten la evaluación del gasto público.”

- “Revisar la red de producción y sus correspondientes estructuras presupuestarias. De proceder, realizar los ajustes pertinentes en consulta con la Dirección Técnica del Presupuesto.”

El objetivo principal de la elaboración del PM es asegurar direccionalidad y continuidad de las acciones prioritarias de la política gubernamental, profundizando los esfuerzos por realizar una planificación y programación del gasto público con un horizonte de mediano plazo que trasciende el año específico para el cual se realiza el presupuesto anual y buscar la integración de la política, la planificación y el presupuesto, en un escenario de mediano plazo.

El PM se formula de arriba hacia abajo, partiendo del Plan de Gobierno y de los planes estratégicos de las entidades, tomando en cuenta las restricciones macroeconómicas y fiscales. También se elabora de abajo hacia arriba, pues las entidades efectúan el costeo de sus programas, para obtener los resultados que buscan los planes.

El PM normalmente está compuesto de cuatro elementos básicos:

- a) Un marco macroeconómico de mediano plazo (MMMP), que nos muestra la visión macroeconómica y las proyecciones de las principales variables macroeconómicas.
- b) Un marco fiscal de mediano plazo (MFMP), que contiene la declaración de objetivos de la política fiscal y una serie integrada de metas y proyecciones fiscales, consistentes con el MMMP.
- c) Un marco presupuestario de mediano plazo (MPMP), que contiene las estimaciones de presupuesto institucionales, de las diferentes entidades. Estas estimaciones de presupuesto (techos), toman en cuenta las prioridades de Gobierno y las restricciones fiscales, reflejando la estrategia financiera del Estado para visibilizar la ejecución del Plan de Gobierno
- d) El Marco de Gasto Institucional de Mediano Plazo (MGIMP) contiene las previsiones del gasto de las instituciones consistentes con las orientaciones estratégicas de la política social y económica del gobierno y los planes estratégicos institucionales con una mayor desagregación a nivel de programa dentro de cada entidad e incluye las metas de resultados que se proyecta lograr. De esta manera se agregan elementos de gestión por resultados.

De esta manera, el PM muestra realísticamente hasta donde será posible atender los requerimientos de gasto de las diferentes instituciones en los años venideros.

El PM cubre un total de 5 años, teniendo como punto de partida el monto devengado del año ante-anterior y el cierre estimado del año anterior. A esto se añade el presupuesto asignado del año en curso y en base de esto, se hace una estimación de los requerimientos presupuestarios de los 2 años venideros.

En los primeros ejercicios de estimar las previsiones multianuales del gasto, las instituciones normalmente se limitan a hacer cálculos matemáticos de extrapolación de montos globales basados en el desempeño histórico del presupuesto institucional. Y aunque un análisis histórico del desempeño presupuestario es importante para sentar una base realística para la programación

presupuestaria, es importante que las instituciones pasen cada vez más de una presupuestación centrada en quien gasta y qué compra a un presupuesto que está basado en los bienes y servicios que las instituciones ponen a disposición de la población.

El PM forma parte integral del POM y la identificación de los productos y servicios, incluyendo su costeo, como descrita en los capítulos anteriores de esta Guía de formulación del POM, servirá perfectamente para empezar a desarrollar una metodología que permite una vinculación directa entre plan y presupuesto, basándose más y más en el cálculo real de los costos de los productos y servicios que las instituciones ponen a la disposición de la población. Solo así se puede implementar paulatinamente el giro hacia una planificación orientada a resultados.

7. Paso 6: Matrices de planificación, presupuesto y seguimiento.

Tabla 21 Formato de matriz para la planificación operativa multianual

Nombre de la institución:					
Objetivo estratégico 1:					
Resultado Estratégico 1.1.					
Bienes y/o servicios	Indicador	UM	Metas		
			2013	2014	2015
Terminales					
Intermedios					
Centrales					
Apoyo					

Tabla 22 Formato de matriz para el presupuesto multianual

Objetivo estratégico 1:					
Resultado Estratégico 1.1.					
Nombre de la institución:					
Bienes y/o servicios	Código	CU	Costo total		
			2013	2014	2015
Finales					
Intermedios					
Centrales					
Apoyo					

Tabla 23 Formato de matriz de seguimiento

POM-Matriz de Seguimiento

Estructura Lógica	Indicadores	UM	Línea de base 2011	Meta 2013	Ejecución 2013	Meta 2014	Ejecución 2014	Meta 2015	Ejecución 2015
Objetivo estratégico 1									
Resultado 1.1.	Indicador efecto 1								
	Indicador producto 1								
	Indicador producto 2								
	Indicador producto 3								
	Indicador Insumo								
Resultado 1.2.	Indicador efecto 1								
	Indicador producto 1								
	Indicador producto 2								
	Indicador producto 3								
	Indicador Insumo								
Objetivo estratégico 2									
Resultado 2.1.	Indicador efecto 1								
	Indicador producto 1								
	Indicador producto 2								
	Indicador producto 3								
	Indicador Insumo								

8. El POM en resumen

El Plan Operativo Multianual:

- Es un documento operativo que sirve como orientador multianual y contiene las estimaciones de los productos y servicios que la Institución tiene programados ofrecer a la población.
- Tiene un horizonte de 3 años y se le actualiza anualmente.
- Tiene un carácter indicativo y sirve como enlace entre la visión estratégica y la planificación operativa anual, garantizando el cumplimiento de determinados objetivos estratégicos de la institución y del gobierno.
- Vincula y articula los planes operativos institucionales con el Presupuesto Multianual del Ministerio de Finanzas Públicas, facilitando una programación de los resultados de maduración plurianual en términos realísticos.

- Contiene la definición en términos operativos de los resultados, productos y servicios de la Institución: terminales, intermedios, centrales y de apoyo.
- Contiene el análisis de la cadena de producción institucional y el costeo de los productos y servicios que la Institución ofrece a la población.
- Facilita el seguimiento de la entrega de productos y servicios institucionales basado en un número limitado de indicadores, focalizándose en la parte media y baja de la cadena causal y cubriendo la medición de insumos, productos, y los resultados (aquellos que serán medibles a un horizonte de 3 años).
- Para las Instituciones será un requisito tener un POM actualizado con las características mínimas descritas en esta Guía. Se requiere el visto bueno de la SEGEPLAN y se evaluará la consistencia de los planes operativos multianuales con el plan estratégico.

IV. Formulación del plan operativo anual (POA)

1. Introducción

El Plan Operativo Anual Institucional (POA) es el documento de gestión operativa que refleja los productos, servicios y actividades que la Institución tiene programado realizar en un año. El POA es la culminación del detalle del PE y del POM y en este sentido es el plan concreto de acción institucional de corto plazo donde se confeccionan los productos y servicios en términos de unidades físicas, se calculan los costos sobre el volumen de servicios que se espera producir tomando como referencia el techo presupuestario y se distribuyen los recursos financieros necesarios en función de prioridades temáticas, territoriales, de género y etnia.

Se puede definir el POA como una herramienta de gestión operativa de la planificación estratégica y multianual que relaciona las políticas y los objetivos estratégicos de la institución con el accionar diario y que facilita el seguimiento y la evaluación de los procesos requeridos para la producción de bienes y servicios, los cuales se concatenan con el presupuesto en las categorías presupuestarias.

El POA facilita el aterrizaje del PE y del POM en metas anuales de gestión y permite identificar y medir los costos de los productos y servicios, tanto unitariamente como a nivel general. Es la base de la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible el cumplimiento de las metas planteadas. De esta forma, el POA establece los coeficientes de rendimiento de los recursos que permiten medir la eficiencia con que se utilizan.

Para trabajar el POA se parte de los servicios y requerimiento de recursos establecidos en el Plan Operativo Multianual (POM) para el año específico que corresponda trabajar. Estos se revisarán y actualizarán si fuese necesario y se ajustarán los requerimientos y las metas de producción en función de los techos presupuestarios confirmados para el año.

La legislación contempla la responsabilidad de las instituciones de elaborar y presentar Planes Operativos Anuales y los correspondientes Presupuestos, es la siguiente:

Ley orgánica del presupuesto, Decreto 101-97, Arto. 8. Vinculación plan – presupuesto. “Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales regionales e institucionales”

“Artículo 21. Presentación de anteproyectos. Para los fines que establece esta ley, y con el objeto de integrar el presupuesto consolidado del sector público, los Organismos del Estado y sus instituciones descentralizadas y autónomas, deberán presentar al Ministerio de Finanzas Públicas, en la forma y en el plazo que se fije en el reglamento, sus anteproyectos de presupuesto, adjuntando sus respectivos planes operativos.”

El Reglamento de la Ley orgánica de presupuesto, contenido en el Acuerdo Gubernativo 240-98, en su 15 plantea La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, a más tardar el 28 de febrero de cada año, presentará el informe de evaluación de la ejecución de la política general de Gobierno. Con base en esta evaluación el Ministerio de Finanzas Públicas, en

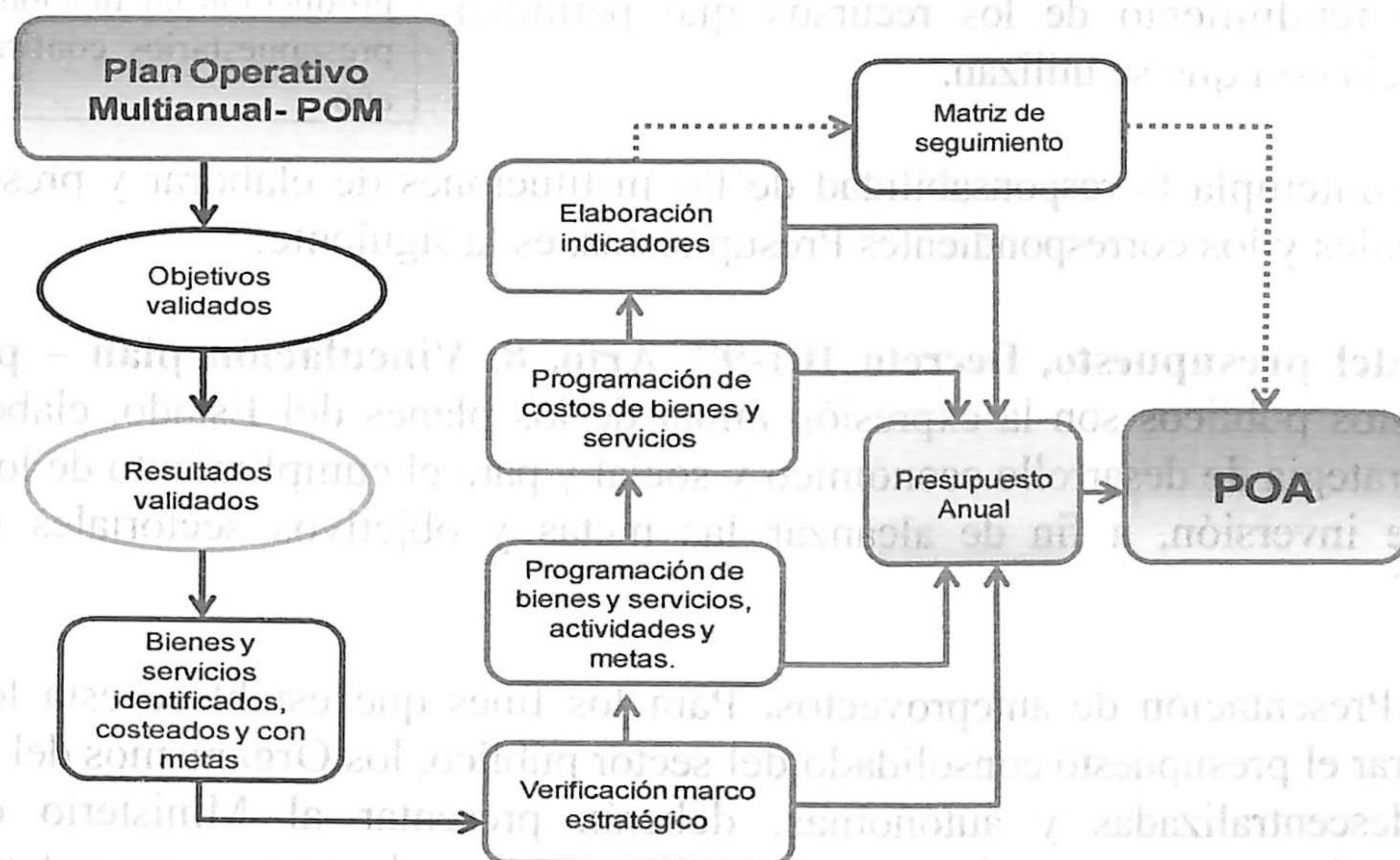
coordinación con dicha Secretaría, propondrá las políticas presupuestarias y los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal que corresponda.

Artículo 16. Fecha de presentación de anteproyectos de presupuesto. Los anteproyectos de presupuesto a que se refiere el artículo 21 de la Ley, deben presentarse al Ministerio de Finanzas Públicas, a más tardar el día 15 de junio de cada año, y se estructurarán conforme a las categorías programáticas y clasificaciones señaladas en el artículo 11 de este reglamento, según los formularios e instructivos que proporcione la Dirección Técnica del Presupuesto, debiéndose acompañar el respectivo Plan Operativo Anual elaborado conforme lineamientos que emita la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.”

El proceso de formulación del POA, como se presenta en esta Guía, consta de 5 pasos elementales:

El punto de partida siempre es el marco estratégico que se encuentra integrado en el Plan Operativo Multianual, ya que este marco define la orientación estratégica de la Institución como expresión operativa articulada a la visión estratégica del PE. En el caso de que este marco está actualizado y validado, simplemente se lo lleva a nivel del POA sin ajustes y así se convierte en el marco orientador del POA. El segundo paso consiste en programar para cada uno de los resultados esperados, los productos-servicios y actividades requeridos con sus metas anuales, para ello se tomará como base lo que ha sido incluido en el POM para el año que corresponda.

Figure 16 Vinculación del plan operativo multianual y el plan operativo anual



El tercer paso procura una programación de los costos de la entrega de los productos y servicios requeridos para el año, siempre dentro de los límites establecidos en el Presupuesto Multianual, y según centro de gestión, resultando últimamente en el presupuesto institucional anual vinculando el plan con el presupuesto. El cuarto paso consiste en identificar los indicadores que formarán el sistema de seguimiento. En el caso del POA y tomando en cuenta su horizonte

limitado, los indicadores serán restringidos a los de insumo y producto. Como último paso, se elabora una matriz de seguimiento.

2. Paso 1: Validación marco estratégico del POM

Para asegurar que la planificación de los bienes, servicios y actividades anuales se mantienen dentro del marco estratégico establecido en el PE que a su vez fue llevado a un nivel operativo en el POM, en el documento del POA simplemente se integra el resultado del ejercicio de validación del marco estratégico como fue realizado en la actualización del POM. Ya que el ejercicio de actualización anual se realiza en el mismo tiempo y durante el mismo proceso que la elaboración del POA, no hay necesidad de repetición de tareas, sino se utiliza el resultado de la validación POM.

3. Paso 2: Revisión y programación de bienes y servicios, actividades y metas.

La base para trabajar este paso se encuentra en el POM, ya que en el mismo se trabajaron metas anuales de producción de servicios, costos, etc. A continuación se enumeran las tareas a realizar y se hace referencia a los elementos del POM en los cuales se encuentra la información de base. Asimismo se incluye un ejemplo de la tabla que debe llenarse. Luego de los pasos a seguir, presenta a manera de ejemplo la tabla que debe ser llenada para efectos del POA y en cada uno de los pasos que se listan a continuación se indica la base de datos para llenar cada columna.

Primero se trabajarán todos los servicios terminales e intermedios por resultado, una vez agotados estos se pasará a todos los comunes y por último a los de apoyo. Esta tabla es una síntesis que debe sustentarse en un análisis que permita programar la cobertura de los servicios en función de varios criterios, entre ellos: i) de priorización geográfica, temática, de género y etnia, en función de la existencia de brechas en los indicadores tanto de cobertura de servicios y como para el alcance de los resultados. Modelos de tablas para establecer esta programación se incluyen como anexo.

Tabla 24 Tabla base para revisar necesidades de ajuste en los rubros de costo

ESTIMACIÓN DE COSTOS DE PRODUCCIÓN DE BIENES O SERVICIOS						
INSTITUCIÓN						
FECHA DE ESTIMACION						
OBJETIVO ESTRATÉGICO						
RESULTADO						
1	2	3	4	5	6	7
Servicios	Centro de gestión	Actividades	Insumos necesarios	Valor en Q.	No. De servicios prestados (registro histórico)	Costo unitario (columna 5/col 7)
Terminales e intermedios						
Comunes						
De apoyo						

Como se indicó las actividades de cada servicio se tomarán inicialmente de la tabla del POM en la que fueron trabajados los costos de los servicios y luego se revisarán para verificar si se

necesitan adiciones o ajustes. La unidad de medida y el costo puede retomarse de la tabla de costos elaborada en el POM, si no hubiese costos actualizados. En todo caso es importante revisar los rubros de costo para verificar si es necesario hacer ajustes. La tabla base incluida en el POM es como la tabla 24...

La columna de meta física puede llenarse retomando los datos de la matriz de metas multianuales. Si hubo cambios en los techos presupuestarios será necesario ajustar las metas de los servicios terminales e intermedios. Para ello se utilizarán los costos unitarios de los servicios y la prioridad que tengan los servicios a prestar.

La columna de quetzales requeridos puede llenarse de dos maneras: i) estableciendo las metas físicas de servicios a prestar y luego multiplicando por el costo unitario de los servicios, o ii) estableciendo montos por servicio y luego dividiendo estos entre el costo unitario para establecer el valor de la meta física. En cualquiera de los dos casos es importante tener presente la capacidad instalada de prestación de servicios y el hecho de que el costo solo refleja el costo variable por lo que debe tenerse cuidado de programar metas sin perder de vista que estas no pueden sobrepasar la capacidad instalada que la institución tiene en los distintos territorios para prestar los servicios.

Tabla 25 Formato de matriz de planificación anual

INSTITUCION: ABC . POA 2013. METAS Y REQUERIMIENTOS (EN QUETZALES)						
Nombre de la institución:						
Objetivo estratégico 1:						
Resultado Estratégico 1.1. (Incluyendo meta del PEI y POM)						
Bienes y/o servicios	Actividades	Unidad de medida	Costo unitario	Meta física	Q. Re-queridos	Centro de Gestión
A. Servicios terminales e intermedios						
1						
	i)					
	ii)					
B. Servicios comunes						
1. Comun a servicios terminales a, b,						
	i)					
	ii)					
C. Servicios de apoyo						
1						
	i)					

4. Paso 3: Programación de costos de bienes y servicios y vinculación plan-presupuesto

La programación y presupuestación de bienes y servicios debe hacerse de manera cuatrimestral, para lo cual deberán tomarse en cuenta diferentes criterios según sea la naturaleza de la institución y de los bienes y servicios que presta, así como de la temporalidad en que es necesario aportar o incrementar la prestación de determinado bien o servicio. Por ejemplo cuando entregar textos escolares, o cuando realizar campañas de control de brote de vectores, o reforzar campañas de seguridad por fechas festivas, etc. Adicionalmente es necesario programar

a nivel de departamento y municipio considerando criterios como la existencia de brechas de indicadores de resultado (incluyendo los ODM) el tamaño de la población, brechas de género, de etnia, etc. Para ello puede utilizarse el formato que se incluye como anexo 6.

Para programar la generación de bienes y servicios se sugiere utilizar la tabla siguiente.

Tabla 26 Formato de matriz de planificación operativa anual con programación cuatrimestral de metas físicas

POA-Matriz de Planificación Operativa Anual con Programación Cuatrimestral de Metas Físicas							
Nombre de la institución:							
Objetivo estratégico 1:							
Resultado 1.1.							
Bienes y/o servicios	Actividades	UM	Metas cuatrimestrales			Metas 2013	Centro de Gestión
			C1	C2	C3		
ByS terminales e intermedios							
1							
1.1.							
1.2.							
ByS comunes							
ByS de apoyo							

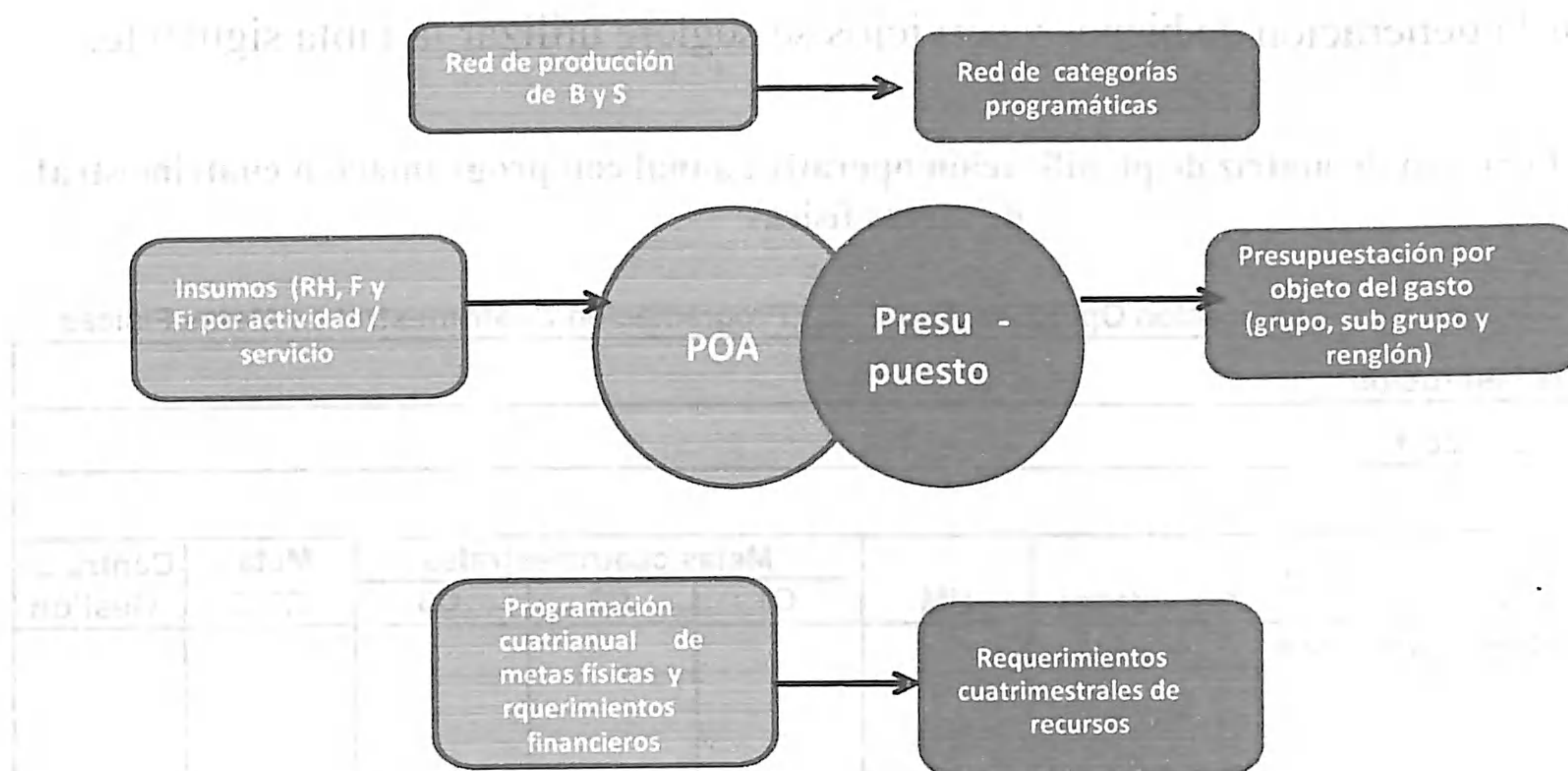
Para presentar la programación presupuestaria por cuatrimestre se sugiere utilizar la siguiente tabla, en la cual se han realizado los cálculos presupuestarios sobre la base de la programación de metas físicas incluidas en la tabla anterior.

Tabla 27 Formato de matriz de presupuesto anual con programación cuatrimestral

POA-Matriz del Presupuesto Anual con Programación Cuatrimestral								
Nombre de la institución:								
Objetivo estratégico 1:								
Resultado 1.1.								
Bienes y/o servicios	Actividades	Código	Costo Unitario	Costo total			Anual	Centro de Gestión
				C1	C2	C3		
ByS terminales e intermedios								
1								
1.1.								
1.2.								
ByS comunes								
ByS de apoyo								

La vinculación del POA con el presupuesto se realiza a través de la vinculación de los instrumentos que se muestran en la siguiente figura. Luego se aborda paso a paso como establecer la relación entre los distintos instrumentos.

Figure 17 Vinculación plan – presupuesto



En el caso de la vinculación de la red de producción de bienes y servicios con la red de categorías programáticas se realiza estableciendo las equivalencias entre los distintos elementos de cada instrumento.

Tabla 28 Elementos de vinculación plan – presupuesto

Elementos de la red de producción de bienes y servicios	Elementos de la red de categorías programáticas	Observaciones
Bienes y/o servicios terminales	Programa	El programa integra el máximo nivel de agregación de los B y S terminales (productos) incluidos en más de un subprograma siempre y cuando sea sumables. Un programa puede incluir más de un servicio terminal en el caso de que un centro de gestión genere varios servicios terminales. En la red de categorías programáticas aparece únicamente el nombre del programa, los servicios y sus metas se incluyen en el formulario DTP 4
Bienes y/o servicios terminales	Subprograma	Un Subprograma refiere un B o S terminal cuando el proceso de producción permite diferenciar el costo de cada uno. Un programa puede tener dos o más subprogramas.
Bienes y/o servicios intermedios	Actividad específica	Las actividades específicas equivalen a los bienes o servicios intermedios, las metas se incluyen en el formularios DTP 6
Bienes y/o servicios comunes	Actividades comunes	Son términos equivalentes
Bienes y/o servicios de apoyo	Actividades centrales	Son términos equivalentes

Los insumos identificados como necesarios para realizar las actividades para generar los distintos tipos de servicios que fueron la base para estimar los costos se organizan por objeto del gasto. A continuación se presenta un ejemplo:

Tabla 29 Ejemplo de cómo traducir los insumos requeridos por actividades y servicios a grupo, subgrupo y renglón

POA .PRESUPUESTO DE SERVICIOS Y ACTIVIDADES POR OBJETO DEL GASTO						
INSTITUCIÓN						
FECHA DE ESTIMACION						
OBJETIVO ESTRATÉGICO						
RESULTADO						
1	2	3	4	Por objeto del gasto (grupo, sub grupo y renglón)		
Servicios	Centro de gestión	Actividades	Insumos necesarios	000 Servicios personales	100 Servicios no personales	200 Materiales y suministro
Terminales						
Tratamiento y recuperación de niños y niñas con desnutrición aguda severa	Centro de recuperación nutricional	Tratamiento dietético	Fórmulas líquidas de calidad nutricional adecuada			
			Suplementos vitamínicos y minerales			
			Médico			
			Enfermera			
			Alimentación para la madre, si el niño recibe lactancia materna			
		oculares por falta de vitamina A	Solución salina			
			Tetraciclina			
			Asesoría a los padres y familiares			
		Estimulación emocional y física	Juguetes para estimulación			
			Balanzas para pesar niños de diferentes edades			
Monitoreo de la recuperación nutricional	Termómetros					
Intermedios						
Detección de casos de desnutrición aguda severa	Direcciones regionales	Control de peso en relación a talla	Tallímetro			
			Balanza			
		Reporte a los centros de recuperación de casos encontrados	Teléfono o internet			
Comunes						
De apoyo						
Gestión Informática	Dirección informática	Actualización	Compra de licencias de software			
		Mantenimiento	Compra de repuestos			
			Personal			

Los requerimientos presupuestarios por cuatrimestre se basan en la tabla de programación cuatrimestral incluida en el paso 2.3.4 de esta guía.

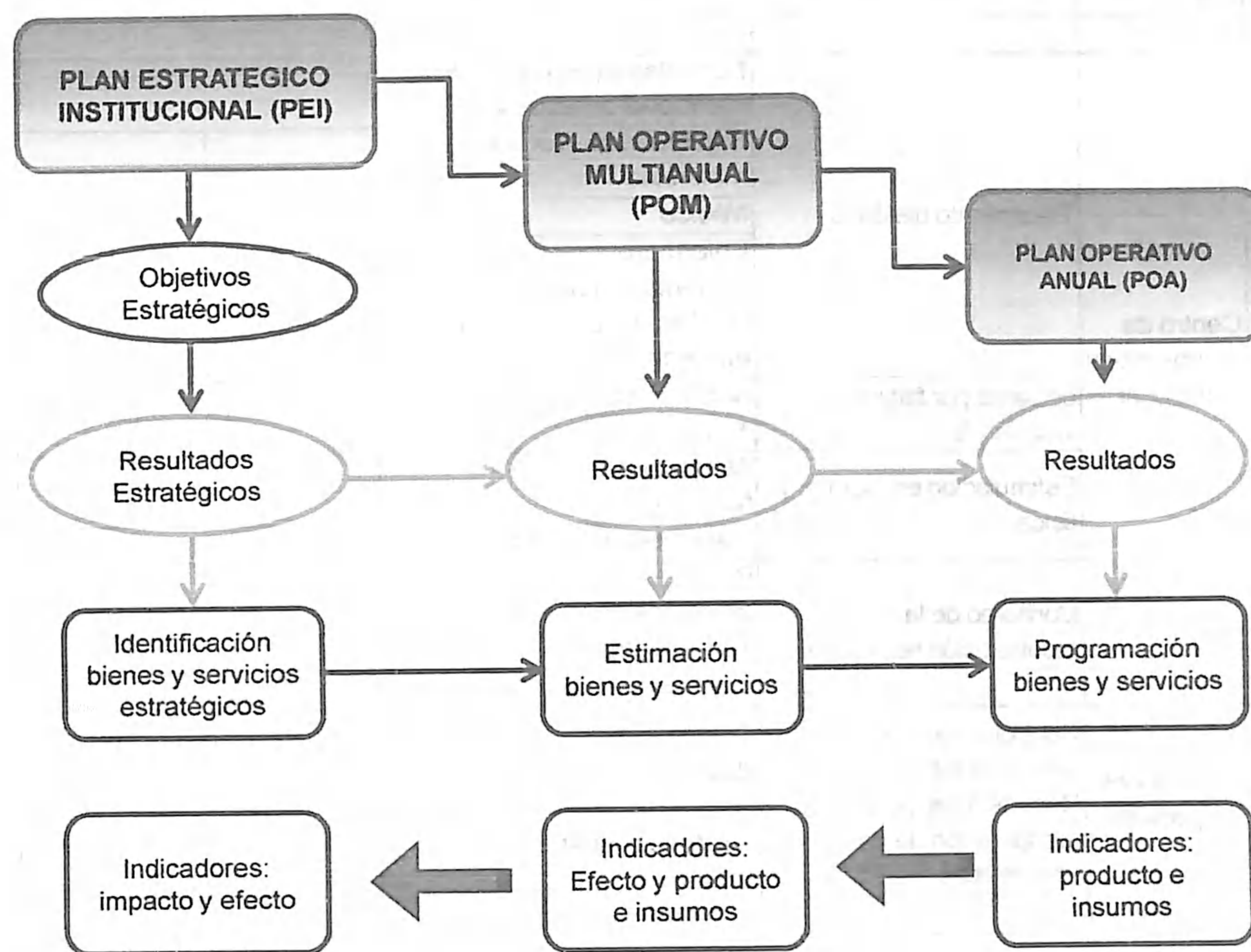
5. Paso 4: Indicadores anuales (insumos, productos).

Como se había señalado en los acápites del PE y POM, es necesario medir los cambios cuantitativos y cualitativos que se logra con la entrega de los productos y servicios institucionales a través de indicadores. Mientras a nivel del PE, el énfasis se centra en la medición directa de los impactos y efectos y a nivel del POM la medición se focaliza en la parte media y baja de la cadena causal (insumos, productos y resultados multianuales), la medición a nivel del POA se limita principalmente a la parte baja de la cadena: los insumos y productos anuales.

En el POA se mide en primer lugar los indicadores de insumos que reflejan el uso o consumo anual de los recursos físicos, financieros y humanos utilizados en el proceso de la entrega de los bienes y servicios. Como es el caso del POM, el seguimiento a los insumos generalmente se

ubica en la esfera de control interno de las instituciones, y los indicadores de insumos son la base de la evaluación de la productividad institucional. Aunque la medición de los avances en términos financieros (presupuesto programado, asignado y ejecutado) es lo más obvio y fácil de implementar, a nivel del POA, se deberá hacer el esfuerzo de paulatinamente ampliar la medición hacia los insumos físicos y personales que se requieren anualmente para la entrega de los productos y servicios.

Figure 18 Indicadores diferenciados según nivel de planificación



El POA también contiene indicadores de producto que miden los bienes y servicios generados por las instituciones públicas y que fueron entregados a la población. Los indicadores de producto son las típicas herramientas de evaluación presupuestaria, ya que pueden ser objeto de medición en el corto plazo (un año o menos) y son fácilmente relacionables con las asignaciones presupuestarias destinadas a la adquisición de insumos (avance físico-financiero). Asimismo, será necesario establecer indicadores de cobertura y cuando sea posible de calidad.

Igual como es el caso en el seguimiento multianual, es importante restringir el número de indicadores (especialmente los indicadores de producto) a medir y mantener una relación clara de los indicadores con los resultados institucionales. Por lo tanto, también a nivel del POA es necesario priorizar y estructurar un número limitado de indicadores en cadena causal (parte baja) por cada resultado esperado institucional. El ejercicio de identificación de los indicadores termina con llenar aquellas fichas básicas que no se habían llenado a nivel del POM, siempre de acuerdo con el formato desarrollado por el Ministerio de Finanzas Públicas.

6. Paso 5: Matriz de seguimiento anual.

Con las matrices de planificación anual y presupuesto ya elaboradas (ver capítulo 2.3.4.), se termina el ejercicio con la construcción del matriz de seguimiento anual que incluye por cada resultado esperado un conjunto de indicadores de la parte baja de la cadena causal (insumo y producto). En el ejemplo a continuación, cada resultado refleja 2 indicadores de insumo y 4 de producto. Sin embargo, se puede variar en el número de acuerdo a las necesidades de información institucional, siempre teniendo en cuenta la necesidad de restringir el número total de indicadores que conformaran el sistema de seguimiento.

Tabla 30 Formato de matriz de seguimiento anual

POA-Matriz de Seguimiento Anual

Estructura Lógica	Indicadores	UM	C1		C2		C3		Anual	
			M	E	M	E	M	E	Meta	Ejec.
Objetivo estratégico 1										
Resultado 1.1.	Indicador producto 1									
	Indicador producto 2									
	Indicador producto 3									
	Indicador Insumo 1									
	Indicador Insumo 2									
Resultado 1.2.	Indicador producto 1									
	Indicador producto 2									
	Indicador Insumo 1									
Objetivo estratégico 2										
Resultado 2.1.	Indicador producto 1									
	Indicador producto 2									
	Indicador producto 3									
	Indicador Insumo 1									

7. El POA en resumen

El Plan Operativo Anual:

- Es un documento de gestión operativa que refleja los productos, servicios y actividades que la Institución tiene programada realizar y ofrecer a la población en un año.
- Tiene un horizonte de 1 año, subdividido en 3 periodos cuatrimestrales y se le actualiza anualmente.
- Es la herramienta concreta de gestión operativa de la planificación estratégica y multianual que explicita las políticas y los objetivos estratégicos de la institución en un plan de acción institucional de corto plazo.
- El POA facilita el aterrizaje del PE y del POM en metas anuales de gestión y permite identificar y medir los costos de los productos y servicios, tanto unitariamente como a nivel general.
- Vincula y articula los planes anuales institucionales con el Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.
- Contiene la programación anual de la entrega de bienes y servicios por Centro de Gestión de la Institución, tanto los terminales, intermedios y de apoyo.
- Facilita el seguimiento durante el año de la entrega de productos y servicios institucionales basado en un número limitado de indicadores, articulándose con la cadena causal completa y cubriendo la medición de insumos y productos.
- Para las Instituciones será un requisito tener un POA con las características mínimas descritas en esta Guía. Se requiere el visto bueno de la SEGEPLAN y se evaluará la consistencia de los planes operativos anuales con el POM y el PE.

V. Seguimiento basado en resultados

El propósito del sistema de seguimiento basado en resultados que a continuación se presenta, es introducir un instrumento sumamente sencillo al proceso de planificación institucional de la SEGEPLAN que va a permitir que los planificadores empiecen a generar y aplicar datos sistematizados en cuanto al cumplimiento de los logros de los resultados de desarrollo de las diferentes instituciones. Es un sistema construido sobre indicadores seleccionados ya existentes a nivel institucional en los matrices de seguimiento a nivel de planificación estratégica, multianual y anual, los sistemas de información gerencial institucional y los sistemas de información nacional (SICOIN, SNIP, SNIT) y otros.

Es un sistema de segundo piso simple y enfocado en indicadores principalmente cuantitativos cuya característica elemental es la estructuración de cadenas causales por cada resultado de desarrollo de la institución. Con su señalización en forma de semáforo, introduce una cultura de seguimiento por el logro de resultados en el proceso de planificación y constituye un primer paso en el proceso largo de desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación que debería dar respuestas sobre la eficiencia, eficacia, impacto, relevancia y sostenibilidad de las intervenciones de desarrollo.

En principio se propone que el sistema se base, como se señaló en los apartados correspondientes de las diferentes guías, en una estructura causal de indicadores de insumo, producto, efecto e impacto, aunque en los casos que las instituciones ya disponen de indicadores de por ejemplo cobertura y de calidad, estos pueden integrarse.

La rectoría de todo el proceso de planificación es competencia de SEGEPLAN, en línea directa desde la Presidencia de la República, conformando una alianza estratégica con el Ministerio de Finanzas Públicas, quien es el órgano rector del presupuesto y que conjuntamente ejercen un liderazgo ante las instituciones públicas para trabajar de manera articulada plan - presupuesto. Para ejercer esta rectoría, es primordial que la SEGEPLAN tenga la capacidad de monitorear continuamente los avances de los resultados de desarrollo, que las instituciones están logrando, lo que permitiría una retroalimentación estructurada y la inclusión de subsiguientes ajustes al sistema de planificación.

La SEGEPLAN necesita de un registro ordenado de los avances de manera sistemática, a fin de verificar el avance a nivel institucional en el cumplimiento de la obtención de las metas de producción de bienes y servicios y el logro de sus resultados de desarrollo (el SNIP y SICOIN no están estructurados de tal manera que permiten este tipo de medición). Este registro es fundamental para que esté en condiciones de detectar las dificultades que pudieran presentarse para adoptar las medidas necesarias para asegurar un mayor cumplimiento.

Los indicadores como su nombre lo señala, nos indican si vamos en el camino correcto para alcanzar las metas propuestas, las cuales pueden ser de la producción de un bien o servicio, de efecto en relación a cambios que se buscan a través de los resultados y de impacto a nivel de los objetivos estratégicos.

Para que la SEGEPLAN fortalezca su rectoría, es imprescindible construir un sistema de "segundo piso" de medición de avance muy simple, basándose en un número limitado de

indicadores institucionales existentes, priorizando cadenas causales, lo que permitiría dar un seguimiento al logro de los resultados de desarrollo. Esta Guía presenta el diseño de un sistema simple de seguimiento (SIS) a nivel de las instituciones, basado en un seguimiento estratégico, multianual y anual, de una serie limitada de indicadores priorizados y sus metas, organizada en cadena causal (insumo-producto-efecto e impacto). Esto permitirá a las instituciones, a través de la identificación de indicadores en cadena causal, el establecimiento de metas, la identificación de una línea de base mediante la ficha básica de indicadores y una medición y la divulgación de los resultados, monitorear el avance de su institución en los diferentes niveles (estratégico, multianual y anual).

No es del alcance de este documento presentar una propuesta detallada completa, se espera que la propuesta de monitorear los avances de los indicadores de desarrollo a nivel de las instituciones se traduzca poco a poco en un registro sistematizado en la SEGEPLAN, lo que permitiría empezar el proceso de seguimiento orientado a resultados y fortalecer la costumbre de hacer seguimiento como una parte integral del sistema de planificación nacional. A continuación, detallamos algunas características del modelo de seguimiento propuesto.

1.1. ¿Por qué un seguimiento basado en resultados?

La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), define 'seguimiento' como: el seguimiento es una actividad continua que usa la recolección sistemática de datos sobre indicadores específicos, para guiar a los directores, financiadores e implementadores de estrategias de desarrollo con información sobre las dimensiones del progreso en la consecución de objetivos y la utilización de los fondos destinados. El seguimiento clarifica los objetivos estratégicos, relacionándolos con indicadores, metas, recursos y actividades, lo que permite comparar los resultados actuales con las metas establecidas. De esta manera, el seguimiento se define como un proceso continuo de medición de avances hacia los resultados programados, con el objetivo de mejorar la toma de decisiones gerenciales.⁶

El principal propósito del seguimiento es contribuir al proceso de una evaluación interna continua con el propósito de realizar ajustes en la programación y adoptar medidas, de ser necesario. En segundo lugar, un sistema de seguimiento es una de las principales fuentes de información para las evaluaciones y es el primer paso en la instalación de un sistema de seguimiento y evaluación: el seguimiento forma la base del proceso de evaluación, que se enfoca en determinar la eficiencia, eficacia, impacto, relevancia y sostenibilidad de intervenciones de desarrollo.

En este sentido hay que diferenciar claramente entre el seguimiento y la evaluación. La misma OECD define el proceso de evaluación como el diagnóstico sistemático de un programa o política, cuyo objetivo es determinar la relevancia y cumplimiento de los objetivos planteados, la eficiencia de la implementación, su efectividad, impacto y sostenibilidad. La evaluación es un complemento al seguimiento en cuanto que cuando el sistema de seguimiento envía señales de que el trabajo se está desviando de la ruta trazada (por ejemplo, que la población objetivo no está utilizando los servicios, que los costos van en aumento, que no arranca un programa, que existe

⁶ Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Banco Mundial. Kusek-Rist 2005.

una resistencia real a la adopción de una innovación, y así sucesivamente), entonces la información de evaluación adecuada puede ayudar a aclarar las realidades y tendencias observadas en el proceso de seguimiento. Este documento, se limita al diseño de un sistema de seguimiento, como primer paso en el proceso de seguimiento y evaluación.

En la medida en que el apoyo financiero y político (tanto nacional como internacional) a los gobiernos y sus programas, está cada vez más relacionado con la capacidad de los mismos para implementar políticas adecuadas y demostrar resultados tangibles, realizados con eficiencia y efectividad, con cuentas claras y transparentes, el seguimiento basado en resultados se ha convertido en un requerimiento cada día más importante. Así como se necesita insumos financieros, recursos humanos, insumos físicos y sistemas de contabilidad para obtener resultados de desarrollo, igual se necesita sistemas de retroalimentación: *si uno no determina los resultados, no es posible determinar el éxito o fracaso de la estrategia implementada y si uno no reconoce las fallas, tampoco podrá corregirlas.*

El seguimiento basado en resultados y la subsiguiente evaluación sirven para resolver la pregunta ¿y qué se ha logrado?", dando respuesta a las crecientes exigencias de resultados de las partes interesadas. En otras palabras, es posible que gobiernos logren ejecutar programas o políticas, pero ¿han obtenido los resultados reales y esperados? Por ejemplo, no es suficiente limitarse simplemente a ejecutar programas de salud y suponer que su ejecución exitosa equivale a mejoras reales en la salud pública. En su afán de dar respuestas a estas preguntas, el seguimiento basado en resultados difiere de sistemas de seguimiento tradicionales con un enfoque en la ejecución física-financiera, en cuanto trasciende la orientación hacia insumos y los procesos de implementación, haciendo énfasis en efectos e impactos. Por otra parte, la presentación sistemática y oportuna de información a intervalos periódicos, constituye una parte integral del seguimiento. No resulta tarea fácil construir un sistema de seguimiento basado en resultados y no existe un método correcto único para construir estos sistemas: son obras permanentes en curso.

1.2. Construir un sistema de seguimiento estructurado y basado en resultados (SIS)

En Guatemala, actualmente existen varios sistemas que de una u otra forma dan un seguimiento a los avances a nivel institucional y nacional: desde los sistemas de información gerencial a nivel de las instituciones, hasta el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) con –entre otros- el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT).

Todos estos sistemas producen datos extremadamente útiles, pero ninguno de los sistemas está diseñado de tal manera que permite el seguimiento en base a resultados: los SIG's institucionales principalmente están enfocados en medir avances físicos en los procesos internos y el desempeño de la institución a nivel de actividades, mientras los sistemas financieros principalmente se enfocan en medir diferentes aspectos de la administración y avance financiero y en algunos casos de la producción de bienes y servicios (productos).

Para dar un seguimiento basado en resultados, sin embargo, es necesario que el proceso de seguimiento sea estructurado de tal manera que cubra la totalidad de la cadena causal: desde insumos, vía productos (bienes y servicios) hacia resultados (efectos e impactos). Uno de los beneficios más grandes del modelo causal es que presenta en forma sencilla la manera en que

cada insumo resulta en un producto que a su vez contribuya a un resultado/efecto lo que últimamente llega a un impacto, como demuestra el siguiente grafico.

Figure 19 Tipo de indicadores en cadena causal



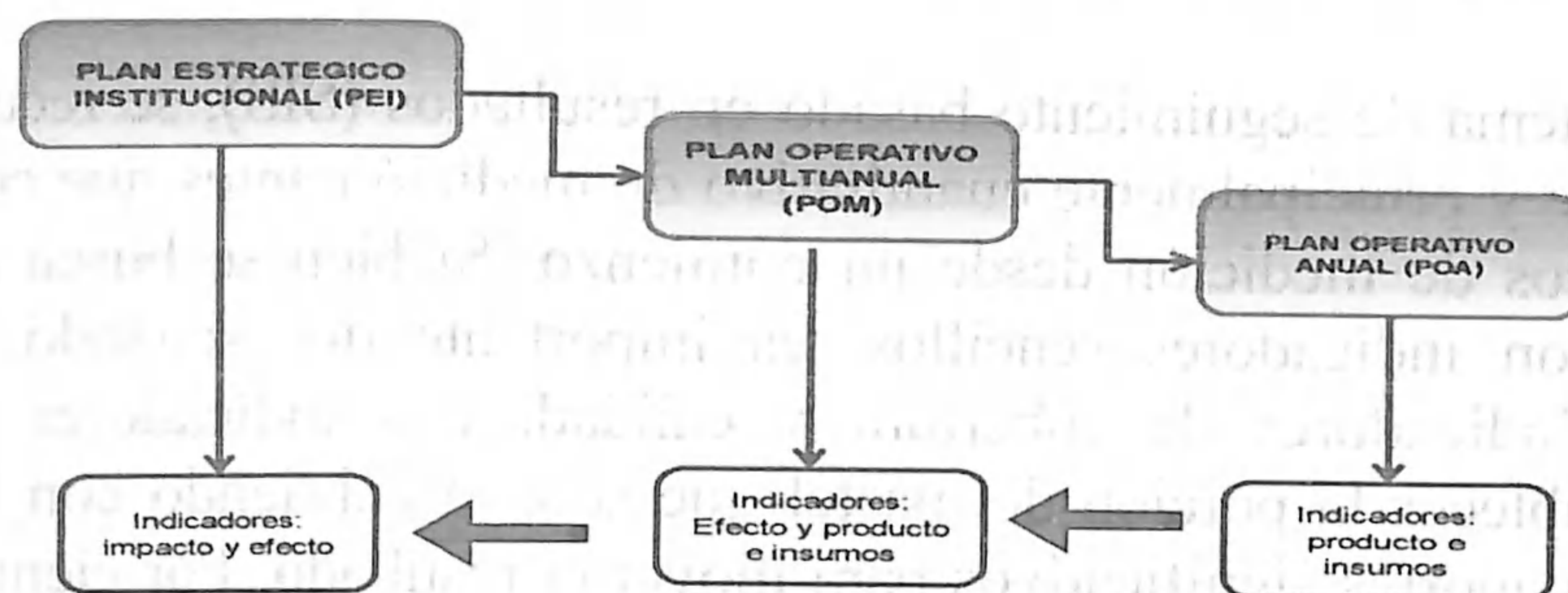
Entre el eslabón de insumos y productos, se encuentra obviamente el eslabón de actividades y procesos que convierten los insumos en productos. Sin embargo, el seguimiento de las actividades, aunque muy necesario a nivel institucional y especialmente para sus sistemas de información gerencial, no es de mayor importancia en un seguimiento basado en resultados que se enfoca principalmente en medir productos y los resultados en términos de efectos e impactos. En los capítulos anteriores de esta Guía, se ha presentado 3 matrices de seguimiento que en su totalidad cubren los 4 eslabones de la cadena causal, diferenciados de acuerdo a los niveles de planificación (PE-POM-POA). Se hizo hincapié en el hecho que la medición del seguimiento de indicadores de efectos e impactos a muy corto plazo (cuatrimestral) no es muy viable y a lo mejor muy costoso.

En algunos casos la aplicación de indicadores “proxy” o sustitutos puede brindar una información indirecta (y en muchos casos en una manera más económica y oportuna) ya que a veces resulta difícil medir directamente el indicador de efectos e impactos, de manera que se necesita de indicadores sustitutos. Los indicadores sustitutos, se puede utilizar cuando no se dispone de datos para indicadores directos, cuando la recolección de datos va a ser demasiado costosa o si no resulta factible obtener datos a intervalos regulares. Sin embargo, se debe tener precaución para utilizar indicadores sustitutos, porque tiene que existir una suposición en el sentido que el indicador sustituto está dando evidencia, por lo menos aproximada, del desempeño objeto de medición. Cuando se quiere utilizar indicadores proxy, siempre es necesario demostrar que existe una correlación estadísticamente significativa entre ambos indicadores.

Un ejemplo: el cálculo de un índice de los niveles de pobreza de la población normalmente está basado en los datos provenientes de la encuesta de condiciones de vida (ENCOVI) que se realiza una vez cada 5 años. Ya que no es viable repetir esta encuesta anual- o cuatrimestralmente, lo que se puede hacer es buscar un indicador que se mide con mayor frecuencia y que ya está disponible. En este caso podría ser que la talla promedio de niños y niñas entre 0 y 5 años (que el Ministerio de Salud mide con frecuencia) sirve como aproximado de la tendencia de cambios en los niveles de pobreza.

Un sistema de seguimiento basado en resultados no puede consistir de indicadores proxy solamente, pues sigue necesario estructurar los diferentes tipos de indicadores directos de acuerdo a los diferentes niveles del proceso de planificación, como indica el siguiente grafico:

Figure 20 Indicadores según niveles de planificación



Para que la SEGEPLAN pueda implementar un sistema SIS que la permita dar un seguimiento sistemático al logro de los resultados de desarrollo de las instituciones del Gobierno, esta Guía propone seguir los 4 pasos que a continuación se detalla: (i) la selección de indicadores por resultado y en cadena causal, (ii) la construcción de una línea de base, como punto de partida puede utilizarse la situación según años de referencia, (iii) el seguimiento a los indicadores seleccionados con reportes de hallazgos y (iv) la “internalización” del sistema dentro de la institución.

El objetivo es construir un sistema de “segundo piso” de medición de avance muy simple, basándose en un número muy limitado de indicadores institucionales existentes o fáciles de construir, lo que permitiría dar un seguimiento al logro de los resultados de desarrollo sin mayores gastos adicionales.

1.2.1. Paso 1: Selección de indicadores por resultado

Los indicadores resultan de la combinación de variables cuantitativas o cualitativas que ofrecen un medio sencillo para estimar el desempeño de una organización según sus objetivos estratégicos y resultados propuestos. Los indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos. Los indicadores cuantitativos sólo utilizan números para describir un fenómeno. Así, suelen presentarse como números absolutos, tasas, índices o porcentajes. Por ejemplo: “porcentaje de mujeres de edad reproductiva que utilizan algún método anticonceptivo”. Así mismo, pueden ser conteos (como el número de niños vacunados) u otras mediciones continuas (como el porcentaje de la población que vive por debajo de la línea nacional de pobreza). Los indicadores cuantitativos pueden calcularse a partir de otros indicadores. Por ejemplo, para calcular la relación de niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior es preciso desglosar el número de estudiantes matriculados por género y luego calcular la relación de los dos valores resultantes. El nuevo indicador medirá el grado en que las niñas y los niños tienen igual acceso a los diferentes niveles de educación, algo muy diferente al simple recuento de niñas y niños matriculados.

Los indicadores cualitativos se utilizan para describir características intangibles que son difíciles de medir en términos numéricos. La información cualitativa no se expresa con números, sino de forma nominal. A menudo los indicadores cualitativos son más complejos y pueden medir

simultáneamente varias dimensiones de un fenómeno. Por ejemplo, la “satisfacción con los servicios clínicos” puede ser el resultado combinado del éxito del tratamiento, la distancia recorrida para llegar a la clínica, y el tipo y la calidad de los servicios prestados.

Para establecer el sistema de seguimiento basado en resultados (SIS), se recomienda comenzar con un sistema simple y principalmente cuantitativo de medición antes que comenzar a insertar indicadores cualitativos de medición desde un comienzo. Si bien se busca que el sistema de seguimiento inicie con indicadores sencillos, es importante que -cuando existan datos- se incorporen algunos indicadores de cobertura y calidad. Los indicadores de cobertura son importantes para establecer la porción del pastel que se está cubriendo con los servicios y así identificar si se harán aportes significativos para mover el resultado. Por ejemplo en un servicio que preste una institución relativa al tratamiento de desechos sólidos, es importante establecer qué porcentaje de los desechos sólidos que genera el municipio, la cuenca, etc. están siendo tratados. Si se determina que solo se trata adecuadamente el 5% de los desechos sólidos generados será obvio que este aporte o cobertura no contribuirá a la solución del problema por lo que será necesario analizar alternativas para su solución. Los indicadores de calidad también son fundamentales y en algunos casos ya existen, por ejemplo el % de alumnos de 6to. Primaria, % de alumnos de tercero básico y % de graduandos que logra criterio de lectura, o bien de matemáticas. Cuando existan es importante incorporarlos al sistema de seguimiento ya que permiten identificar necesidades de mejoras sustantivas.

La base de la propuesta del sistema de seguimiento (SIS) para la SEGEPLAN consiste en que para todos los objetivos estratégicos y resultados planteados a nivel de las instituciones, se selecciona un número limitado de indicadores cubriendo una cadena causal de insumos, productos, efectos e impactos. En su conjunto, los indicadores deben servir para resolver una pregunta fundamental: ¿se están haciendo progresos hacia el logro de los efectos e impactos deseados? La tarea inicial de la construcción SIS de la SEGEPLAN será la selección de un número limitado de indicadores y su estructuración en una cadena causal por objetivo estratégico y resultado, basándose en los indicadores existentes e identificados en las matrices de seguimiento institucional diseñadas para el PE, POM y PEA como demuestra el siguiente cuadro:

Tabla 31 Formato de matriz de seguimiento

Matriz de Seguimiento SEGEPLAN

Estructura Lógica	Indicadores	UM	Línea de base 2011	Meta 2013	Ejecución 2013	Meta 2014	Ejecución 2014	Meta 2015	Ejecución 2015
OBJETIVO ESTRATEGICO 1	INDICADOR IMPACTO 1								
Resultado 1.1.	Indicador efecto								
	Indicador producto								
	Indicador insumo								
OBJETIVO ESTRATEGICO 2	INDICADOR IMPACTO 2								
Igual									

De esta manera, el sistema podría consistir de 1 indicador de impacto por objetivo estratégico de la institución y entre 3 hasta un máximo de 6 indicadores por cada resultado. Para algunos resultados, no será necesario detallar con 3 indicadores de producto y 2 de efecto, pues el número mínimo total podría limitarse a 3, sumando 1 indicador de insumo, 1 indicador de producto y 1 indicador de efecto. En el caso de que este ejercicio de selección de indicadores existentes nos indique que haya un vacío serio en la cadena, será necesario empezar un proceso compartido con las instituciones en construir indicadores adicionales que permiten tener una visión completa de la cadena causal.⁷ Cabe mencionar que todos los indicadores deberían ser desagregados por género, etnia y territorio permitiendo un análisis de los efectos e impactos diferenciados entre las diferentes categorías.

El resultado será un sistema de segundo piso que permite a los planificadores de la SEGEPLAN seguir el desempeño de las instituciones y les va a ayudar a identificar si las organizaciones están logrando los resultados como se había planeado. Midiendo de manera regular, les permitirá averiguar si los bienes y servicios ofrecidos por las instituciones andan por la senda correcta, se han desviado o lo están haciendo aun mejor de lo esperado de acuerdo con los objetivos de desarrollo fijados. Lo anterior brinda la oportunidad de profundizar aplicando los instrumentos de evaluación, hacer ajustes y corregir el rumbo donde fuese necesario.

1.2.2. Paso 2: Construcción de una línea de base

Una vez seleccionados los indicadores, el siguiente paso consiste en establecer la línea de base de los indicadores. Estos datos básicos proporcionan información al comienzo del período de seguimiento, o mejor aun antes de ese período. Los datos básicos se utilizan como punto de partida mediante la cual se puede hacer seguimiento al desempeño futuro. Es imposible proyectar el rendimiento en el futuro sin crear primero la línea de base con los datos básicos que representan la primera medición de un indicador. Determinan la situación actual (niveles actuales o recientes y patrones de desempeño) en comparación con la cual se puede hacer seguimiento a cambios futuros.

El reto consiste en obtener datos básicos adecuados sobre cada uno de los indicadores para cada resultado de desarrollo. Es importante ser acertado en el número de indicadores elegidos (limitado), porque cada indicador va a requerir para su sustentación un esfuerzo de análisis e inclusión en los informes de avance. Además, es necesario tener en cuenta que la información debe ser una herramienta de gestión y no se necesita obtener una amplia gama de información que los gestores no van a utilizar. Como regla empírica, sólo se deben reunir aquellos datos básicos que se relacionen directamente con la cadena de indicadores.

Las fuentes de datos pueden ser primarias o secundarias. Datos primarios son aquellos que una organización consigue directamente y pueden contener datos administrativos, sobre presupuestos, encuestas, entrevistas y observación directa. Datos secundarios consisten de datos que otra organización externa ha obtenido y que posiblemente se han reunido para propósitos diferentes.

⁷ Si exista la necesidad de construir nuevos indicadores, se debería aplicar la Guía del Ministerio de Finanzas Públicas: Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores de Desempeño

Siendo el sistema propuesto de seguimiento de SEGEPLAN, un sistema de “segundo piso”, este contendrá principalmente datos secundarios provenientes de las diferentes instituciones del estado. Existen ciertas ventajas asociadas con la utilización de datos secundarios ya que son más eficientes en términos de costos y evita esfuerzos duplicados. Sin embargo, siempre se debe ejercer precaución para utilizar datos secundarios ya que estos fueron recolectados teniendo en cuenta las metas o las agendas de otra organización.

Tomando en cuenta lo mencionado, la línea de base para el sistema de seguimiento se construye llenando para cada indicador seleccionado la ficha básica de indicadores como fue diseñado por el Ministerio de Finanzas Públicas⁸ (ver anexo 7). La ficha permite una clara definición del indicador, su fuente de información, pertinencia, fórmula, valor y año base como también una reseña de la evolución histórica. Entonces, el primer paso en la construcción de la línea de base consiste en revisar conjunto con las instituciones las fichas básicas de sus indicadores seleccionados y añadir la información requerida, donde fuese necesario.

1.2.3. Paso 3: Seguimiento de los indicadores y la elaboración de informes.

Existe una comprensión cada vez mayor de la necesidad de flujos de información, no de estudios discontinuos que son episódicos y espaciados en el tiempo. Para una gestión orientada hacia resultados, se requiere información confiable y en tiempo real. No sirve esperar a que se concluya un estudio durante meses hasta un año o más. El nuevo enfoque a la construcción de sistemas de seguimiento basados en resultados requiere cada vez más sistemas que ofrezcan flujos más o menos continuos de información. No tiene mucho sentido hacer gestión en el sector público utilizando, básicamente, datos históricos que pueden tener cinco o hasta diez años.

Un sistema de seguimiento basado en resultados, debe producir un flujo de información continua e importante acerca de los avances en el logro de los resultados. Este flujo continuo de datos puede, así mismo, ofrecer un cúmulo de información sobre tendencias y direcciones en el tiempo y proporcionar pistas de problemas que surgen o crear aperturas para considerar mejoras en las estrategias de ejecución. Sin embargo, hay que recalcar que los datos de seguimiento no proporcionan las bases de atribución y causalidad del cambio y tampoco ofrecen evidencias sobre cómo surgen los cambios -sólo informan que éstos están o no ocurriendo y proporcionan información sobre la dirección, el ritmo y la magnitud del cambio. Para evidenciar en el SIS las tendencias en el logro de los resultados de una manera estructurada, simple y sin mayores gastos, se propone aplicar un instrumento sencillo y eficaz, basado en la estructura e indicadores de la matriz de seguimiento: a la matriz se añade una valorización del nivel de avance alcanzado de cada uno de los indicadores en relación a las metas planteadas y se agrupa este avance en tres categorías: buena, regular y deficiente.

Con el objetivo de visualizar el nivel de avance de cada indicador en la matriz en una manera casi inmediata, se puede asignar un color de semáforo a estas 3 categorías: verde (buena), amarilla (regular) y rojo (deficiente). Esta valorización requiere que de manera adelantada y

⁸ El modelo de ficha presentado en el anexo 7 es idéntico al modelo propuesto por el Ministerio de Finanzas Públicas, con una sola excepción: permite diferenciar entre los diferentes tipos de indicadores en cadena causal: insumo, producto, efecto e impacto.

consensuada se definan los rangos de las tres categorías en la consecución de las metas. Este ejercicio se puede realizar de dos maneras:

- Para cada indicador individual se consensua lo que se va a considerar satisfactorio o no en base a rangos específicos de las metas. Si la meta es construir 200 sistemas de riego por goteo en el año, se considera buena la construcción de 200 o más, regular la instalación de entre 175 y 200 sistemas y deficiente cualquier número por debajo de 175. Este tipo de valorización permite diferenciar los rangos entre los diferentes indicadores, pero es un ejercicio largo y no facilita comparaciones entre los diferentes indicadores.
- Se consensua un rango en porcentajes en los avances hacia las metas y se aplica este rango a todos los indicadores: por ejemplo, la consecución de 100% o más de la meta se considera buena, un avance de entre 90 y 100% satisfactoria y por debajo de 90% deficiente. Este cálculo permite una comparación entre los diferentes indicadores.

Un ejemplo de la matriz de seguimiento con semáforo en base a porcentajes:

Tabla 32 Ejemplo de matriz de seguimiento con semáforo

Estructura Lógica	Indicadores	UM	Línea de base 2011	Meta 2012	Ejecución 2012	Avance	Observaciones
OBJETIVO ESTRATEGICO 1	Indicador impacto: Reducir los niveles de pobreza de pequeños y pequeñas productores rurales	%	64	60	63	25%	
Reducir los niveles de pobreza de la población rural en el departamento de Chichicastenango de 64% a 60%.	Indicador efecto: Aumento en el ingreso familiar mensual	Q	0	1.200	1.174	98%	
	Indicador producto: Numero de sistemas de goteo instalados	numero	0	500	424	85%	
	Indicador producto: Numero de capacitaciones en mercadeo realizadas	numero	0	500	536	107%	
	Indicador producto: Numero de paquetes tecnológicos entregados	numero	0	1.000	291	29%	
	Indicador insumo: Presupuesto ejecutado	miles Q	0	850	498	59%	

Conforme la temporalidad en la disposición de los datos, se podría mantener actualizada esta matriz de seguimiento en diferentes niveles de agregación: desde muy detallado a nivel de resultado (insumo, producto, efecto), como también agregado a nivel de objetivo estratégico (efecto e impacto) o a nivel de institución. Hasta que se podría hacer ejercicios de ponderar o promediar avances en el logro de sus resultados entre las diferentes instituciones o a los resultados de desarrollo a nivel nacional.

En base a lo que señala el sistema de seguimiento en cuanto a los avances logrados en los resultados, se puede decidir profundizar con estudios de evaluación para determinar la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de estos avances. Para garantizar que la

información se desplaza tanto horizontal como verticalmente dentro de la organización y entre la SEGEPLAN y otras organizaciones, las matrices actualizados de seguimiento deberían hacerse accesible a través de la página web de la institución y en caso se considere oportuno, podrían formar la base de informes cuatrimestrales y anuales de avance en los resultados a ser compartidos con las demás instituciones.

1.2.4. Paso 4: Mantenimiento del SIS dentro la SEGEPLAN

Aunque el SIS propuesto está concebido como un instrumento simple, la instalación y el mantenimiento del sistema se deben considerar como un trabajo a largo plazo, a diferencia de un esfuerzo episódico para la duración de un determinado proyecto, programa o política.

Para poder garantizar este mantenimiento del SIS a largo plazo, es indispensable establecer funciones y responsabilidades claras así como jerarquías organizativas. Se debe definir con claridad la organización y el personal técnico que va a estar encargada por parte de la SEGEPLAN de recabar, analizar y presentar informes sobre la información de desempeño. Igualmente, la SEGEPLAN va a tener que asignar responsables focales en los ministerios sectoriales que serán los responsables de recabar y presentar los datos pertinentes al seguimiento de resultados institucionales. Se debe construir un sistema tal que cree un nexo entre la SEGEPLAN y los ministerios sectoriales. Ya que, el SIS produce información de resultados y por consiguiente podría ser portador tanto de buenas como de malas noticias, es necesario observar que los productores de información de resultados deben estar a salvo de represalias. Si las malas noticias resultan en problemas al mensajero en su trayectoria profesional, el temor va a impregnar el sistema y quedara comprometida la confiabilidad de la información producida.

Para sustentar el SIS basado en resultados, es importante mejorarlo continuamente, ya que tendrá que responder y adaptarse a cambios de prioridades políticas y organizativas. No obstante, es importante conservar en la mayor medida posible la estabilidad de los indicadores para no perder la posibilidad de comparar problemas y tendencias durante un determinado periodo de tiempo. En cuanto al SIS de SEGEPLAN parece lógico que la instalación y mantenimiento del sistema (basado en los resultados a nivel de las instituciones), se ubica dentro de la Dirección de Planificación Sectorial, con los planificadores sectoriales como los puntos focales de entrada y análisis de los datos provenientes de las instituciones bajo su cargo. En realidad, esto implica una ampliación de sus tareas laborales que en las circunstancias actuales no parece ser factible realizar sin una ampliación del número de planificadores.

Para que la instalación y mantenimiento del SIS tenga una oportunidad de internalizarse en la SEGEPLAN, será necesario –aunque en términos mínimos- ampliar el personal asignado a la Dirección de Planificación Sectorial. También será oportuno utilizar incentivos apropiados que alienten a los funcionarios involucrados a percibir la utilidad del SIS, no como tarea burocrática sino como una oportunidad para debatir abiertamente los problemas, reflexionar con sentido de crítica y de manera constructiva con el fin de aprender qué cambios se necesitan para mejorar el impacto. Existen diversos incentivos organizativos, de asistencia técnica y de capacitación que se pueden utilizar para sustentar el SIS.

VI. Hacia un SNP orientado a resultados.

1. Introducción

El Sistema Nacional de Planificación (SNP) de Guatemala consiste de dos ejes principales: el eje de planificación institucional (y sectorial) orientada a resultados de desarrollo y enmarcada en el conjunto de prioridades y políticas públicas a nivel del país, y el eje de la planificación territorial que reúne los procesos de planificación territorial en todos sus diferentes niveles de agregación territorial (comunitario, municipal, departamental, regional y nacional)

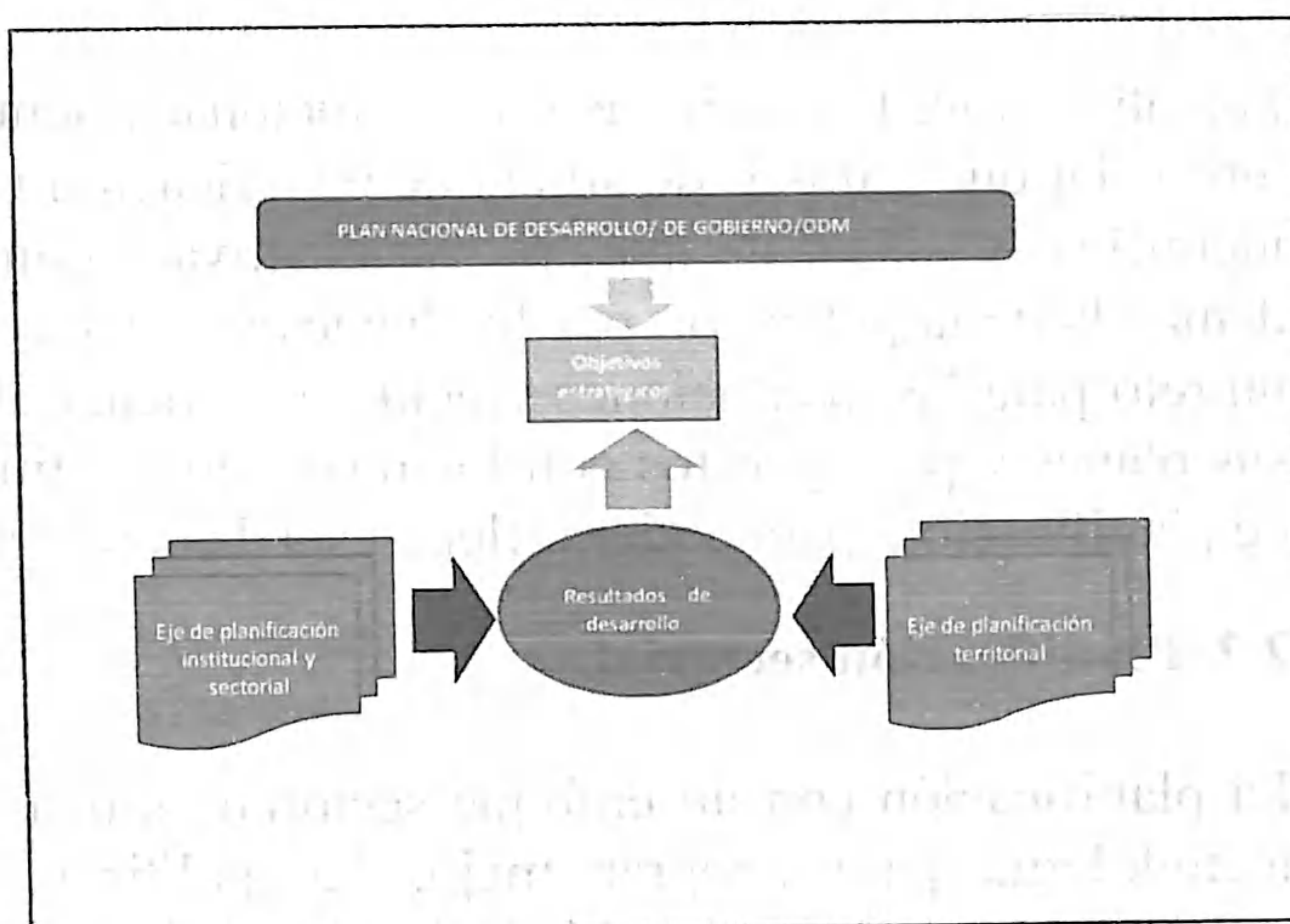
La planificación institucional (y sectorial) basada en políticas públicas es el eje de planificación que parte de un marco estratégico definido a partir de las políticas públicas, objetivos estratégicos y resultados de desarrollo establecidos a nivel nacional y/o sectorial, las leyes y mandatos que rigen las instituciones, como también de los planes estratégicos a nivel nacional e institucional. Actualmente, a pesar de que se denomina planificación sectorial, es una planificación (estratégica y operativa) que esta principalmente orientada a nivel de las instituciones y todavía no refleja una orientación de una planificación con enfoque sectorial. En términos del Presupuesto Nacional, el eje institucional manejó en 2011 alrededor del 88%.

Figure 21 El elemento unificador

La planificación territorial, emanada del Sistema de Consejos de Desarrollo, es el eje de planificación que está basado en los diferentes y elaborados procesos participativos, que junto con el ordenamiento territorial, desarrollan los Consejos de Desarrollo. Recoge de manera sistematizada y participativa, la demanda territorial de inversiones, servicios y bienes ofrecidos por las diferentes instituciones y organizaciones. No es meramente operativo sino un instrumento orientador y estratégico de las políticas públicas en su dimensión territorial y cubre un periodo de 2011 hasta el 2025. El

producto final del proceso de planificación territorial es el Plan de Desarrollo Municipal que esta utilizado principalmente por el Concejo Municipal como el instrumento de planificación para la inversión de sus fondos propios como de los aportes del Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE), de la cooperación internacional y de otras fuentes. En 2011, un 12% del Presupuesto Nacional fue canalizado a través del eje territorial.

Esta estructura del Sistema Nacional de Planificación en conjunto con el nuevo paradigma de implementar gradualmente una planificación y gestión orientada hacia resultados de desarrollo, permite teóricamente una articulación entre sus dos ejes a través de una focalización compartida entre los diferentes elementos hacia los mismos resultados. Estos resultados de desarrollo se vinculan con los lineamientos formulados a nivel nacional, (Plan Nacional de Desarrollo, Plan de Gobierno y los Objetivos de Desarrollo del Milenio), asumidos por el Gobierno, siempre y



cuando estos están expresados en una lógica de intervención que está basada en la identificación de objetivos estratégicos y resultados de desarrollo esperados.

2. El SNP: eje de planificación institucional y sectorial

2.1 Planificación institucional

El eje de la planificación institucional fue ampliamente descrito en los capítulos anteriores de esta Guía y consta de 3 componentes elementales (planificación estratégica-PE, planificación operativa multianual-POM, y planificación operativa anual-POA) que están íntimamente articulados entre si y que en su conjunto forman una base sólida para dar direccionalidad y contenido a las instituciones. Son tres elementos íntimamente articulados, pero cada uno tiene su propio horizonte, objetivo, contenido y nivel de detalle.

Sin embargo, la planificación institucional y especialmente con una orientación a resultados, no se efectúa en un “vacío institucional” y hay que entenderlo como un proceso en el cual intervienen múltiples actores, tales como organismos e instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, autónomas, semi-autónomas, municipalidades, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y comunitarias, cuyas acciones afectan la realidad existente. Los problemas identificados suelen ser multi-facéticos y sus soluciones requieren acciones concertadas de diferentes ángulos e implementadas coordinadamente por diferentes actores.

Por otra parte, la planificación institucional orientada a resultados, se enmarca en una realidad territorial que a través de su eje de planificación municipal, departamental y regional ha podido identificar y ubicar de manera participativa y con una visión de largo plazo (2025), la enorme demanda de la población por los bienes y servicios producidos por las instituciones públicas. Es un reto para las instituciones vincular esta demanda en función de sus competencias a través de sus planes y presupuestos con los resultados institucionales y abrir una ventana en sus procesos de planificación para poder reflejar esta demanda directa de la población.

2.2. Planificación sectorial

La planificación con un enfoque sectorial es una metodología para integrar mejor las políticas, estrategias y acciones dirigidas a lograr resultados a nivel de un sector, apoyado por una institucionalidad más efectiva, una mejor coordinación del conjunto de organismos e instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, autónomas, semi-autónomas, municipalidades, instituciones privadas, actores y organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, el sector privado y la cooperación internacional. Es un enfoque y proceso para integrar la colaboración de todos los actores activos en el sector con el objetivo de lograr los resultados definidos a nivel sectorial en forma coherente, integral, concertada y coordinada con apropiación y liderazgo por parte del Gobierno.

Para el caso de salud, el Código de Salud en su Arto. 8 define el sector así: “Se entiende por Sector Salud al conjunto de organismos e instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, autónomas, semiautónomas, municipalidades, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y comunitarias cuya competencia u objeto es la administración de acciones de salud, incluyendo los que se dediquen a la investigación, la educación, la formación y la capacitación del recurso humano en materia de salud y la educación en salud a nivel de la comunidad.

El concepto de "sector" es bastante amplio y existen varias maneras de identificarlo: podría ser basado en identificar un conjunto socio-económico con características similares, un área específica de política o un conjunto de resultados. Lo más común sin embargo es identificar un sector de acuerdo a la organización de un Estado a través de los diferentes ministerios y sus mandatos, que incluyen la rectoría sectorial. También las características principales de un sector pueden variar y dependen por ejemplo del papel que juega el Estado como regulador, facilitador y/o proveedor de bienes y servicios, la medida en que el sector gira alrededor de acciones de actores que no dependen directamente de la estructura estatal, el papel del sector privado, el número y dispersión de estos actores y la importancia de factores directamente vinculados con características locales.

A pesar de esta pluralidad de características, un Plan Sectorial suele consistir de una serie de elementos básicos:

1. La existencia de una política y estrategia sectorial consensuadas, basadas en una visión compartida y prioridades previamente acordadas y orientadas a resultados de impacto (valor público). La política sectorial debe estar articulada con los objetivos estratégicos a nivel nacional, definir claramente los diferentes roles de las dependencias estatales y otros actores y tener una visión integral de los requerimientos financieros (corrientes y de inversión).

2. La existencia de un marco multianual de gasto público acordado, para las instituciones que conforman el sector, como parte de un marco multianual de gasto público a nivel macro. Debe tomar en cuenta todas las diferentes fuentes de financiamiento que juegan un papel dentro de las instituciones que integran el sector, contener un análisis histórico y presentar escenarios realistas de proyecciones coherentes con la capacidad actual.

3. La aplicación de un sistema de indicadores de monitoreo a nivel sectorial que permita medir los avances en las metas de producción de los bienes y servicios institucionales, sus efectos e impactos. Es importante que el sistema de seguimiento sectorial esté enmarcado dentro un proceso de seguimiento de los resultados y objetivos estratégicos a nivel nacional y que estén enfocados en medir efectos e impactos, sin obviar la información gerencial necesaria a corto plazo para medir avances en términos de insumos, procesos y productos.

Uno de los principales valores agregados del enfoque es que los servicios y acciones de los distintos actores se orienten a resultados comunes, independientemente de que los recursos se gestionen de manera institucional.

4. El inicio de un proceso de gestión para resultados, apropiación, armonización, alineación y mutua responsabilidad, liderado por el Gobierno. Este liderazgo es imprescindible y depende en gran medida de la capacidad institucional instalada y voluntad política existente.

5. La existencia de una plataforma de diálogo para promover una mejor cooperación entre los actores y una mayor focalización hacia resultados y su impacto (frecuentemente en

forma de mesas sectoriales), como también la creación de alianzas con la cooperación, sector privado, y sociedad civil.

La planificación con un enfoque sectorial y orientada a resultados, su presupuestación a nivel de las instituciones que conforman el sector y el monitoreo del logro de los resultados de desarrollo esperados es un proceso complejo y requiere que una diversidad de actores se unan en un esfuerzo conjunto para lograr resultados compartidos. Enfrenta varios desafíos, incluyendo la necesidad de formular objetivos, resultados y metas claras dentro de un marco presupuestario que cabe dentro de límites presupuestarios y capacidades institucionales instaladas existentes, considerando posibilidades viables de ampliación provenientes de distintas fuentes.

Existen evidencias claras (Accra Agenda para Acción, 2008) que la introducción de procesos de planificación con enfoque sectorial y orientada a resultados, ha mejorado sustancialmente la coherencia, eficiencia, eficacia e impacto de las intervenciones de gobiernos y otros actores, incluyendo la cooperación internacional. Sin embargo, no hay que obviar que es un proceso que requiere de mejoras continuas y progresivas.

En Guatemala, el sector de Ambiente y Agua, liderado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), como ente rector del tema ambiental y recursos naturales y la Secretaría Técnica del Gabinete Específico del Agua (STGEA), acompañados por el Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, elaboraron el Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua 2011 – 2013. Hasta ahora ha sido la primera y única, pero muy valiosa experiencia que un sector realiza este ejercicio de planificación sectorial operativa a medio plazo y orientada a resultados. Actualmente se encuentra en su etapa de implementación inicial.

La Declaración Antigua I y II entre el Gobierno de Guatemala y el grupo de donantes denominado G-13, emitida en la Antigua Guatemala, en mayo y noviembre de 2008 establece acuerdos e iniciativas para avanzar en la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo sustentados en la Declaración de París, declarando la conformación de las mesas sectoriales de (i) Educación, (ii) Salud, (iii) Justicia y Seguridad, (iv) Ambiente y agua, y (v) Desarrollo rural.

Su base constituye un marco estratégico, definido a partir de las políticas públicas, los mandatos institucionales, las leyes vinculadas al sector, los planes y compromisos nacionales y los planes estratégicos institucionales ya existentes y aprobados. Este último elemento, necesario para la construcción de un Plan Sectorial (planes estratégicos institucionales), clarifica la relación directa que existe entre la planificación institucional y la planificación con enfoque sectorial.

3. El SNP: eje de planificación territorial

El eje de la planificación territorial comprende la planificación a nivel regional, departamental y municipal. Desde 2009, bajo el liderazgo de la SEGEPLAN, se inició un proceso de fortalecer el proceso de planificación territorial y municipal en los 333 municipios del país, resultando en la culminación de 296 planes municipales, 17 planes departamentales y 1 Plan Regional, lo que equivale a una cobertura casi total del territorio nacional. Estos planes reflejan la visión estratégica de los municipios para el periodo de 2011 hasta el año 2025 y son considerados como un instrumento orientador en la ejecución de la inversión pública y de la cooperación

internacional. De esta manera, se ha podido identificar alrededor de 30,535 ideas de acción que conforman la demanda ciudadana acumulada en los territorios.

Los planes de desarrollo municipal (PDM) son herramientas de gestión que buscan promover el desarrollo en un determinado municipio a través de un proceso participativo y de concertación, siempre tomando en cuenta que el municipio no es una entidad aislada del conjunto nacional y que su territorio tiene continuidades con otros municipios vecinos de uno o varios departamentos. Recogen una gran variedad de las demandas de la ciudadanía que son competencias de diferentes niveles, actores e instituciones

Este tipo de planificación, pretende mejorar la calidad de vida de las personas a través de la identificación de y la atención a sus necesidades básicas insatisfechas. Esto implica poder contar con un compromiso político para llevar a cabo las acciones necesarias para atender esta demanda ciudadana y por supuesto requiere de una inversión planificada.

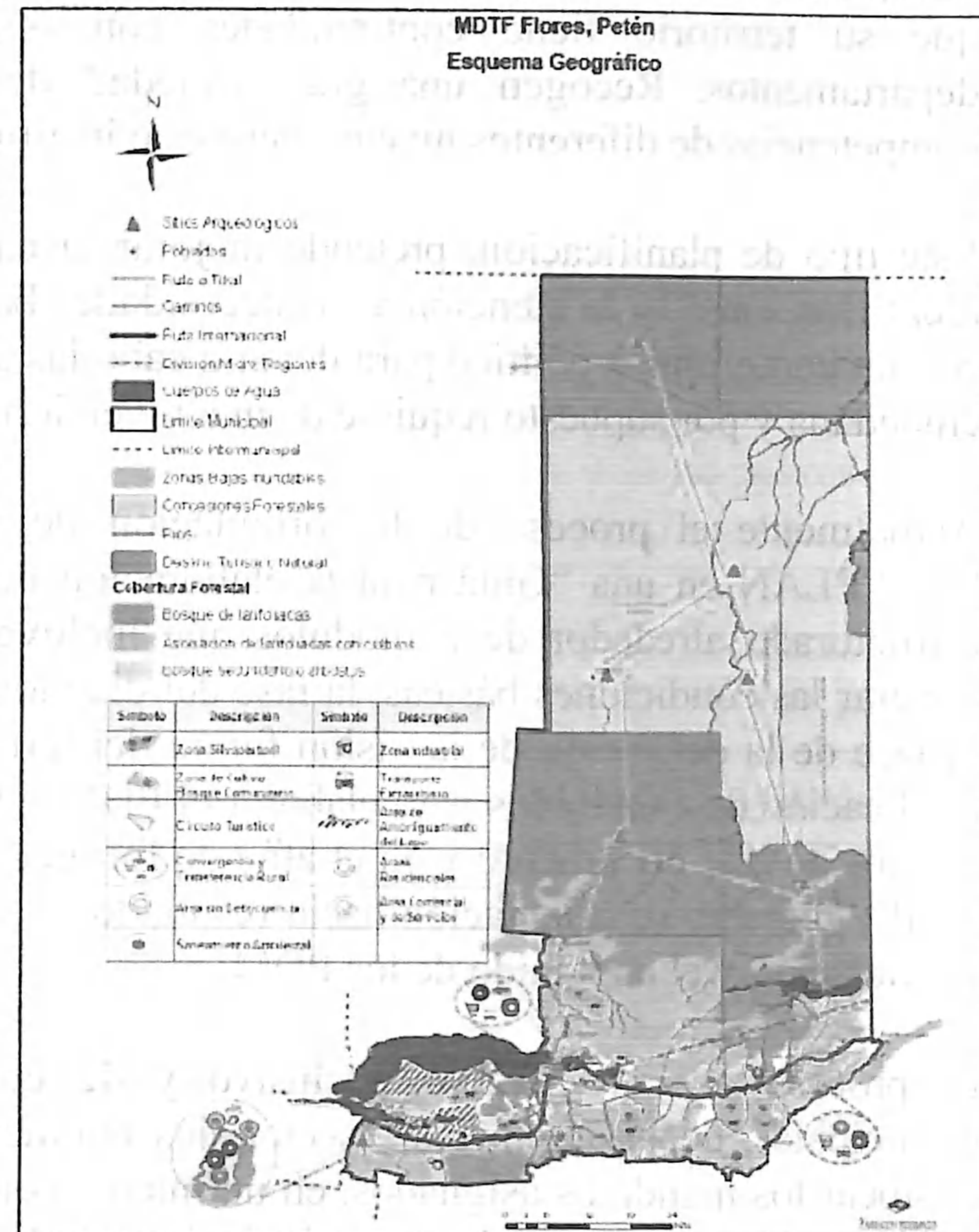
Actualmente el proceso de la formulación de los PDM está siendo sistematizado por la SEGEPLAN en una "Guía para la elaboración de un Plan de Desarrollo Municipal" que está estructurado alrededor de 5 módulos que incluyen la definición de conceptos, el proceso de generar las condiciones básicas, la fase del diagnóstico territorial y sus respectivas herramientas, la fase de la definición de la visión futura del territorio que incluye matrices de planificación y explicación de contenidos para elaborar el PDM y termina con una propuesta de monitoreo. Para efectos de este documento y en el afán de fortalecer la articulación entre los ejes principales del SNP y reforzar su orientación hacia resultados, es importante revisar brevemente el proceso de formulación y el contenido de los PDM.

El proceso es participativo, inclusivo y de concertación, en la cual autoridades locales, municipales, departamentales y sectoriales interactúan con representantes y líderes sociales sin trastocar los mandatos asignados, en un interés común y solidario en aras del desarrollo humano y sustentable. Consta de 4 fases principales: (1) la generación de condiciones, (2) el diagnóstico territorial, (3) la construcción de la visión del territorio futuro y (4) la formulación del PDM.

Fase I. Generación de condiciones: prepara el escenario y las condiciones óptimas que viabilicen la participación política, técnica y social.

Fase II. Diagnóstico territorial: parte del pre-diagnóstico territorial, la cual a través de la aplicación de diversas herramientas metodológicas, analiza las diferentes dinámicas territoriales y obtiene la información, opinión y percepción de los actores a través de talleres participativos, identificando la situación actual del municipio (mediante la aplicación de diferentes instrumentos como el análisis de lugares poblados, el mapeo participativo, el análisis de riesgo, un ejercicio FODA o la elaboración de un árbol de problemas).

Fase III. Desarrollo territorial futuro: se proyecta una imagen ideal del municipio basada en las características territoriales y en los horizontes de desarrollo que contempla la planificación. En este caso se trata de detectar los problemas, encontrar sus causas y diseñar las mejores soluciones futuras, priorizando el interés común de la población bajo criterios de equidad y justicia social, identificando anticipadamente las acciones que se realizarán en un período de tiempo determinado, sobre un territorio determinado, para conseguir resultados que se estima deseables. Se trabaja participativamente en la priorización de problemáticas, potencialidades, ejes de desarrollo así como la matriz de planificación que contempla la visión de desarrollo, los objetivos estratégicos y operativos e identifica los indicadores idóneos para poder medir los resultados. El siguiente paso consiste en la validación del marco estratégico de la matriz de planificación y la recopilación de las demandas a nivel municipal, identificando los programas y los (ideas de) proyectos correspondientes a cada programa. Finalmente se consolida la matriz de planificación y después de una revisión técnica, se construye el Modelo de Desarrollo Territorial Futuro.



Fase IV. Elaboración del documento del plan de desarrollo municipal que es el resultado de la articulación de los sub productos obtenidos de las fases anteriores.

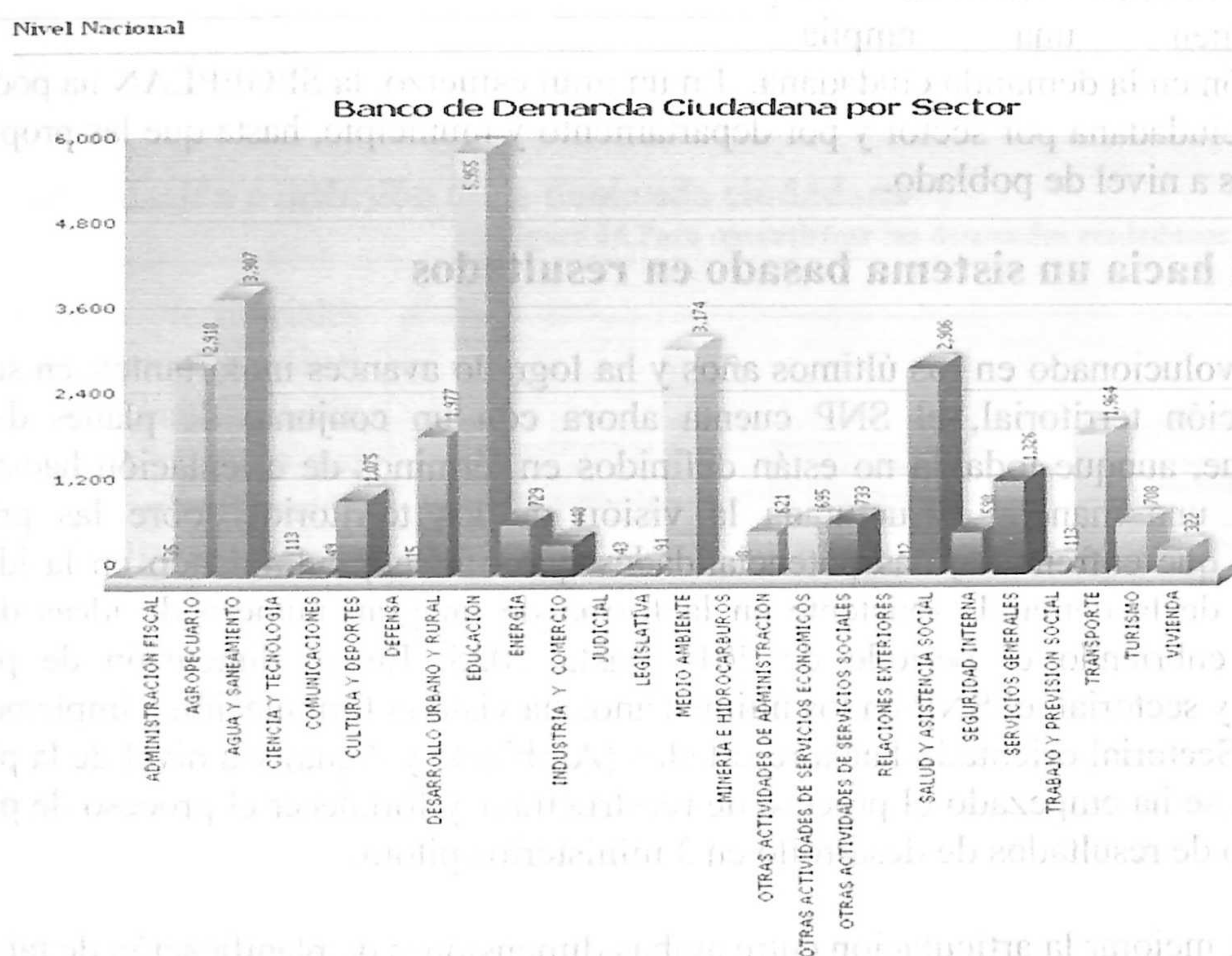
Finalmente, el documento del Plan de Desarrollo Municipal, refleja de manera ordenada todos los subproductos desarrollados a lo largo de la implementación del proceso de planificación. Su corazón está conformado de la matriz de planificación que resume los elementos principales del plan en orden lógico de la siguiente manera: eje de desarrollo, objetivos estratégicos, objetivos operativos, indicadores, programas, proyectos y ubicación. Esta estructura de la matriz de planificación, no refleja una orientación directa hacia resultados y la producción de bienes y servicios como está estructurado en el eje de planificación institucional. Además, no es operativo todavía y requiere un mayor nivel de detalle en el sentido que la demanda total (30,535

EJE DE DESARROLLO				
OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.				
OBJETIVOS OPERATIVOS	INDICADORES	PROGRAMA	PROYECTOS	UBICACIÓN
1.2				
1.3				

proyectos) por su magnitud necesita una priorización, como también hace falta asignar responsables de una potencial implementación según los mandatos existentes a nivel del estado y un costeo y vinculación con el proceso de la elaboración del presupuesto nacional. Sin embargo, como documento orientador del proceso de desarrollo local deseado, el ejercicio ha sido más que valioso y ofrece la oportunidad de una reorientación hacia resultados en las etapas de planificación operativa (multianual y anual).

Uno de los resultados principales del ejercicio de la elaboración de los planes municipales, ha sido la identificación participativa de propuestas de acción que en su totalidad recogen los requerimientos demandados por la ciudadanía referente a los servicios institucionales considerados necesarios para solventar sus principales problemas sentidos. Las propuestas identificadas llegan a un total de 30,535 que cubren intervenciones en un total de 26 sectores, como demuestra el siguiente gráfico.

Figure 22 Demandas ciudadanas por sector (PDM)

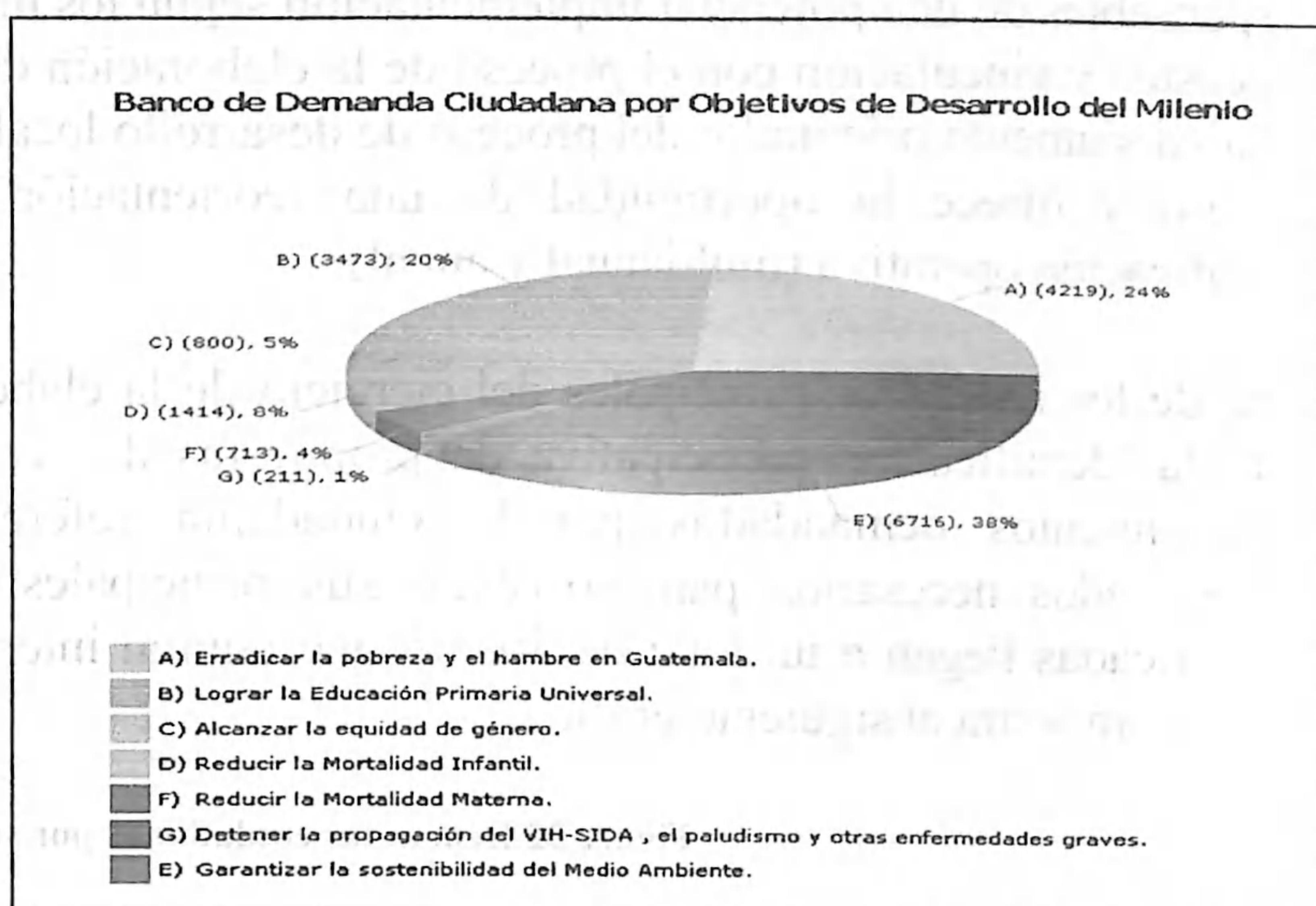


De estos 30.535 propuestas de acción demandadas, el sector de Educación reúne el mayor número de propuestas (5,955) representando el 19.5% del total de la demanda, lo que indica la prioridad sentida por la población referente los servicios de educación.

El sector con el segundo peso más grande es el de Agua y Saneamiento con 3,907 acciones identificadas, llegando al 12.8% del total. Con 10.4% del total y 3,174 propuestas, el sector de Medio Ambiente logra ocupar el tercer lugar y tanto el sector Agropecuario (2,918 propuestas, representando el 9.6%) como el de Salud y Asistencia Social (2906 propuestas y 9.5%) resultan ser sectores con una alta demanda ciudadana. Juntos, estos 5 sectores representan más que 60% de esta demanda total.

Figure 23 Demanda ciudadana organizada por ODM

Relacionando la demanda ciudadana con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se nota que la gran mayoría de las propuestas están dirigidas a solucionar los problemas sentidos del objetivo 7: “Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente”: un total de 6,716 propuestas están catalogadas como aportar a este objetivo, lo que representa el 38% del total. También los ODM de “Erradicar la Pobreza y el Hambre” con 24% y lo de “Lograr la Educación Primaria Universal” con 20% tienen una amplia representación en la demanda ciudadana. En un gran esfuerzo, la SEGEPLAN ha podido detallar la demanda ciudadana por sector y por departamento y municipio, hasta que las propuestas están identificables a nivel de poblado.



4. El SNP: hacia un sistema basado en resultados

El SNP ha evolucionado en los últimos años y ha logrado avances importantes: en su dimensión de planificación territorial, el SNP cuenta ahora con un conjunto de planes de desarrollo municipal que, aunque todavía no están definidos en términos de orientación hacia resultados, expresan en una manera estructurada la visión de los territorios sobre las problemáticas estructurales que enfrentan y las potencialidades que ofrecen, culminando en la identificación participativa de la demanda existente en la forma de un gran número de ideas de proyectos estratégicos cubriendo el periodo de 2011 hasta 2025. En su dimensión de planificación institucional y sectorial, el SNP en los últimos años ha visto la formulación e implementación del primer Plan Sectorial orientado hacia resultados (Ambiente y Agua) y a nivel de la planificación institucional, se ha empezado el proceso de reestructurar y fortalecer el proceso de planificación hacia el logro de resultados de desarrollo en 3 ministerios piloto.

Sin embargo, mejorar la articulación entre ambas dimensiones de planificación de tal manera que apunten al logro de los mismos resultados de desarrollo en una manera más eficiente y eficaz y de esta manera incluir la demanda ciudadana profundizando la orientación hacia resultados compartidos, son retos que van a demandar una serie de acciones en los años venideros.

A pesar de que se han logrado grandes avances en la introducción de un sistema de planificación orientado hacia resultados durante el ejercicio de planificación de 2011 en 3 ministerios pilotos, la metodología aplicada requiere profundización y un mayor nivel de aceptación, como también hace falta llevar el diseño de acciones institucionales cada día más hacia un enfoque sectorial y con una orientación hacia la obtención de resultados identificados y consensuados en conjunto a nivel del sector. Fortalecer el vínculo entre una planificación por resultados y una

presupuestación por resultados, igual va a requerir que la estructura programática y la clasificación de gastos (por ejemplo la de finalidad y función) sean ajustadas de tal manera que realmente permitan una presupuestación por resultado, lo que a su vez permitiría una verdadera gestión por resultado.

Sin embargo muchos de estos retos están fuera del alcance de esta Guía y nos limitamos a profundizar en los siguientes dos retos:

- a) **Reto 1:** llevar los resultados del proceso de planificación territorial estratégica (demanda ciudadana) a los niveles de planificación operativa y realizar un salto hacia un mayor nivel de operativización y últimamente una implementación gradual y articulada de las propuestas de acuerdo a las competencias existentes de acuerdo a los ejes territoriales e institucionales.
- b) **Reto 2:** implementar una planificación operativa orientada a resultados a nivel territorial, traduciendo los PDM estratégicos en planes multianuales y anuales (POM-POA) con una orientación hacia resultados.

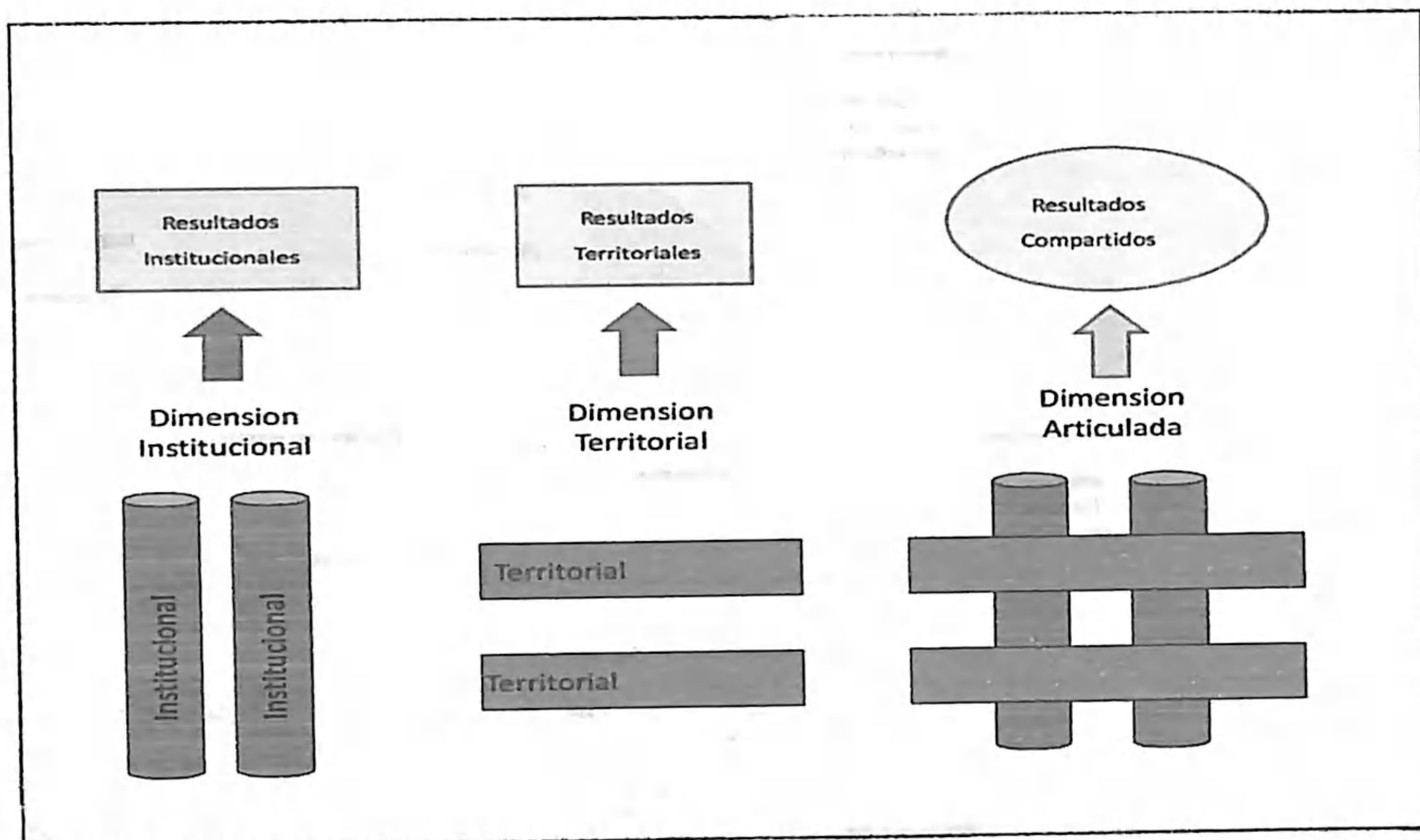
4.1. Reto 1: Articulación e inclusión de la demanda ciudadana

Figure 24 Para operativizar las demandas ciudadanas

Con los planes territoriales todavía principalmente a nivel estratégico y de larga visión (2011-2025), uno de los retos que la dimensión de planificación territorial del SNP confronta actualmente, es el de profundizar estos planes hacia un “aterrizaje operativo”.

Por una parte, este aterrizaje debería permitir la implementación de aquella parte de la demanda que cabe dentro

del mandato (y presupuesto) de los Consejos (se estima que 60% de la demanda identificada es de esta categoría) y por otra parte debería permitir que la otra parte de la demanda (40%) se vincule con los planes operativos y resultados de desarrollo esperados de aquellas instituciones que según su competencia deberían producir los bienes y servicios para cubrir esta parte de la demanda identificada.



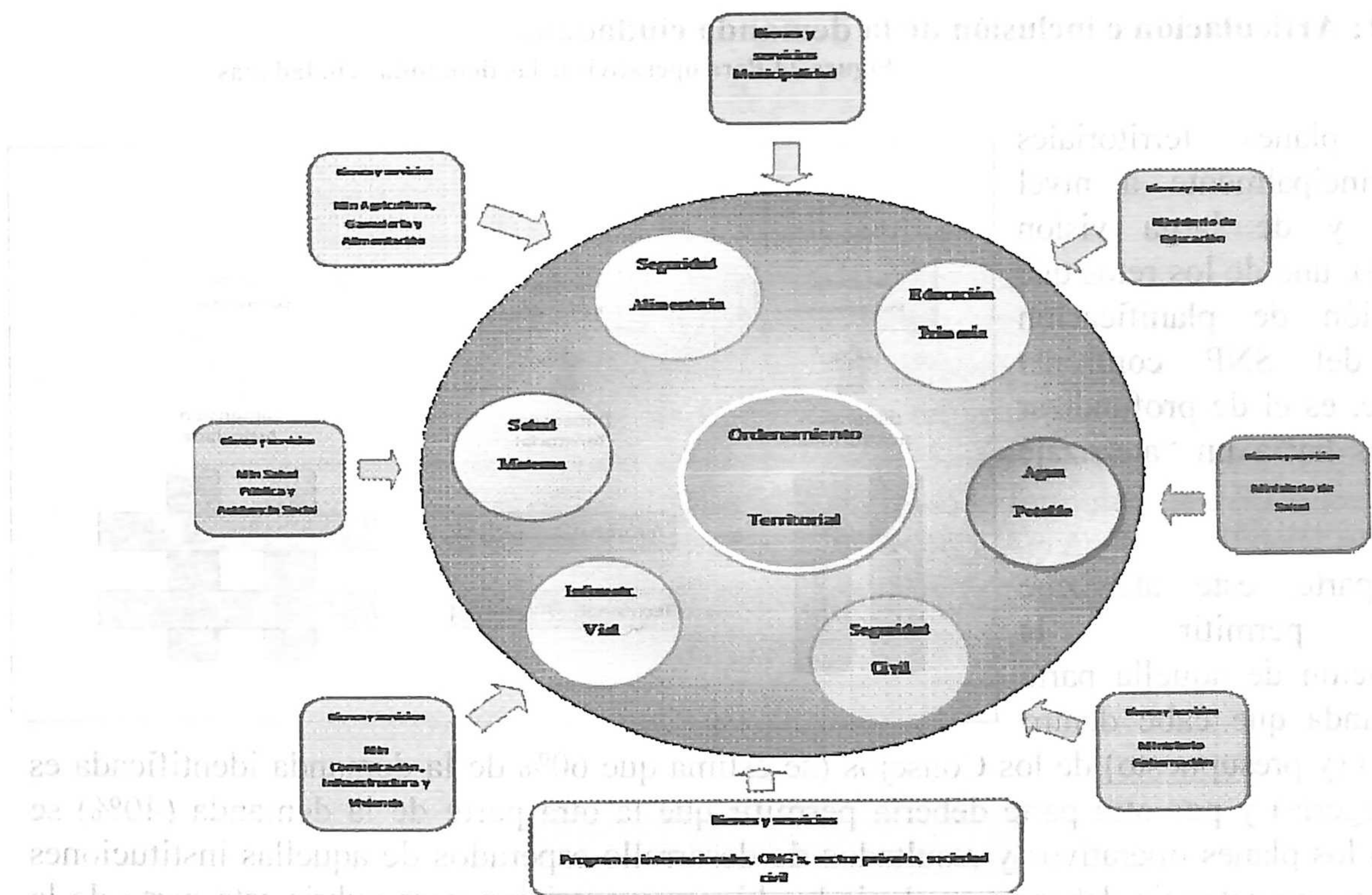
Esto se traduce en 6 pasos principales: (i) diferenciar por competencia, (ii) priorizar, (iii) seleccionar (iv) formular y costear, (v) articular y (vi) financiar e implementar.

4.1.1. Paso 1: Diferenciar por competencia

El primer paso consiste en identificar con claridad y según los mandatos establecidos dentro el marco legal vigente, aquellas instituciones que serian las responsables para coordinar las diferentes ideas identificadas como la demanda ciudadana y que tienen la competencia de liderar y ofrecer soluciones a los problemas identificados: la rectoría sectorial. Primero, es necesario diferenciar los bienes y servicios e inversiones que la municipalidad y los Consejos deberían desarrollar con sus fondos propios a través de sus propios planes operativos y presupuestos. En segundo lugar hay que identificar aquellas acciones demandadas, cuyo desarrollo, financiamiento e implementación caben dentro el mandato de otras instituciones y organizaciones.

Como demuestra el siguiente grafico, para la implementación de los planes de desarrollo territorial, se requiere tanto de las acciones por parte de los Consejos como también de los bienes y servicios cuya producción son de la competencia de otras instituciones.

Figure 25 Los planes de desarrollo territorial y las competencias institucionales



Es importante que este ejercicio de diferenciación se haga al principio del proceso, ya que los dos tipos de implementación (consejos vs. otras instituciones) difieren fundamentalmente en el tratamiento que se debería dar en los demás pasos en el proceso del aterrizaje hacia la implementación. Dada la magnitud de las acciones demandadas (30,535), será necesario elaborar esta diferenciación a nivel de cada uno de los municipios (que acumulan un promedio de entre 50 y 200 acciones en su demanda). Este ejercicio dará una demanda diferenciada por mandato por municipio.

4.1.2. Paso 2: Priorizar

Priorizar la demanda diferenciada sería el siguiente paso: ya que no es muy realista esperar que la demanda total de 30,535 propuestas se podría financiar y ejecutar a corto plazo. Actualmente, la SEGEPLAN está en el proceso de diseñar e implementar un sistema de priorización, que esta principalmente basado en relacionar el aporte de las propuestas en relación con los ODM y las brechas existentes.

No existe una manera única, exacta u objetiva de priorizar propuestas de desarrollo, siempre será un proceso de “hacer objetivo” lo que en su fondo es un proceso subjetivo, no es ciencia exacta. Tomando esto en cuenta, es imprescindible que el proceso por lo menos sea transparente y compartido. Transparente en el sentido que los criterios de priorización, sus valoraciones y sus rangos sean claramente definidos “de ante” y que no sean cambiados durante el proceso. Compartido en el sentido que, aunque el proceso es liderado por la SEGEPLAN, aquellas instituciones que estarán directamente responsables por la implementación de las propuestas, estén involucrados en su valorización y posterior selección, sumando sus experiencias, perspectivas y prioridades en términos de resultados de desarrollo y focalización de población. De igual manera, el proceso de priorización del primer grupo de propuestas de la demanda diferenciada (competencia Consejos) debería contar con la participación de los mismos Consejos.

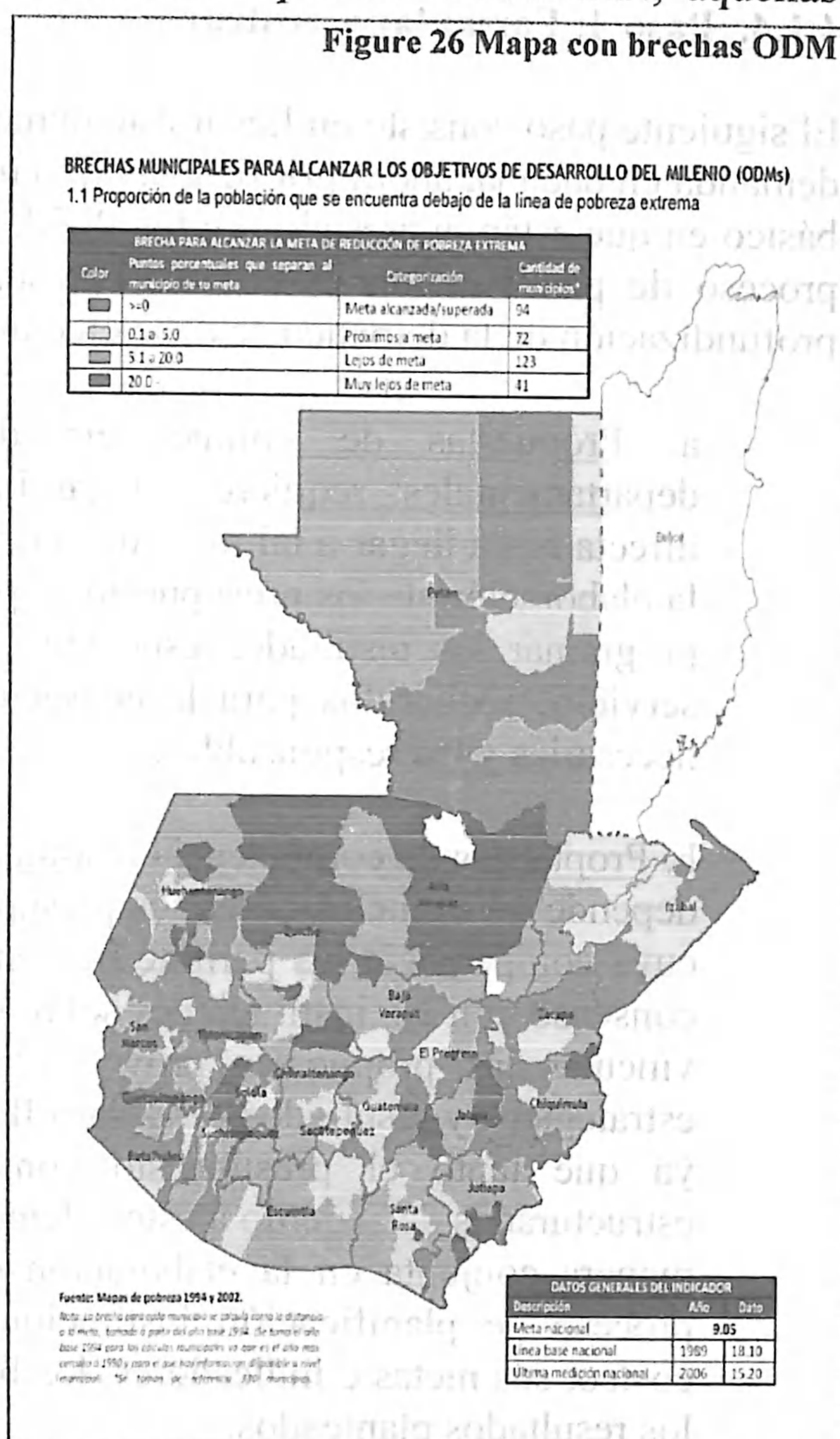
Este ejercicio dará una demanda priorizada y diferenciada por mandato por municipio.

4.1.3. Paso 3: Seleccionar

Ya que es imposible trabajar los detalles de las 30,535 propuestas a la vez y tomando en cuenta que la demanda ciudadana cubre un periodo extenso (2011-2025), es necesario seleccionar un número limitado de propuestas en función de su priorización, para poder empezar el proceso de llevarlas desde el nivel de perfil básico hacia una propuesta que podría considerarse para su inclusión en el presupuesto.

En base a los resultados de la priorización, es factible agrupar las ideas de la demanda ciudadana en diferentes categorías según su grado de urgencia y prioridad. Este ejercicio se podría efectuar en diferentes niveles: una manera es agrupar las propuestas de acuerdo a su urgencia a nivel municipal y así elaborar un listado de ideas categorizadas según prioridad por cada uno de los municipios. Otra manera de seleccionar,

Figure 26 Mapa con brechas ODM



podría ser elaborar una categorización de acuerdo a los ODM, las brechas existentes, considerando también el tamaño de la población de los centros poblados o por eje de desarrollo.

Es recomendable utilizar esta etapa para revisar la posibilidad de llevar algunas ideas a un mayor nivel de agregación: si las ideas ciudadanas apuntan a que hayan por ejemplo 5 poblados en un municipio que requieren como prioridad un mejoramiento de su infraestructura escolar, sería factible presentar estas 5 ideas agrupadas como una propuesta para facilitar la posterior formulación e implementación. Igualmente se puede utilizar esta etapa para revisar si las demandas ya son o podrían ser atendidas por programas existentes. Igual como en el ejercicio de priorización, la selección debe organizarse como un proceso transparente y compartido.

El producto final de esta etapa será un número limitado de ideas de la demanda ciudadana con la mayor prioridad por municipio (o ODM).

4.1.4. Paso 4: Formular y costear

El siguiente paso consiste en llevar este número limitado y realista de las ideas que conforman la demanda ciudadana, ahora priorizada, diferenciada y seleccionada, del nivel de idea con un perfil básico en que están expresados en los PDM, a un nivel de detalle que permita su inclusión en el proceso de planificación operativa y presupuestación. De acuerdo a la rectoría sectorial, la profundización de la demanda se debe efectuar de dos maneras:

- a. Propuestas de competencia de los concejos municipales y los consejos departamentales: requiere trabajar los detalles de la idea de intervención de manera directa hasta llegar a tal nivel de detalle que permita su inclusión directa en el proceso de la elaboración de los presupuestos y planes operativos municipales: esto incluye definir y programar los resultados esperados, su costeo, sus metas e indicadores, los bienes y servicios requeridos para la consecución de los resultados planteados, las actividades necesarias y los responsables.
- b. Propuestas de competencia institucional: ya que la implementación de estas propuestas depende de su inclusión en los presupuestos y planes operativos de aquellas instituciones cuya competencia les permite implementarlas, es importante en primer lugar buscar un consenso con las instituciones sobre el proceso de inclusión: será necesario por ejemplo vincular las propuestas provenientes de la demanda ciudadana con los objetivos estratégicos y resultados de desarrollo esperados que existen a nivel de las instituciones, ya que tanto el presupuesto como el plan operativo de las instituciones están estructurados de acuerdo a estos elementos. Una vez pasado este filtro, se debe trabajar de manera conjunta en la elaboración de los detalles que permitirían la inclusión en el proceso de planificación institucional, detallando igual los resultados esperados, su costeo, sus metas e indicadores, los bienes y servicios requeridos para la consecución de los resultados planteados.

Este ejercicio finalmente dará una cartera diferenciada por mandato, priorizada, y definida en términos operativos que permiten una inclusión en los diferentes planes y presupuestos.

4.1.5. Paso 5: Articular

Una vez convertida la demanda de 30,535 propuestas en una cartera de propuestas diferenciadas, priorizadas y ejecutables, aquellas propuestas cuya implementación es del mandato de los municipios u otras autoridades locales, departamentales o regionales seguirán su curso y podrían incluirse en su propio sistema de planificación y presupuestación y formar parte de sus respectivos POA's. Para garantizar su articulación con los resultados de desarrollo definidos a nivel nacional e institucional, será necesario que los POA's municipales se elaboren con la misma orientación hacia resultados como está plasmado en este guía (ver capítulo 4.2.).

Para aquellas propuestas cuya implementación es del mandato de otras instituciones, la inclusión final en el presupuesto y plan operativo de aquellas propuestas ejecutables y vinculadas a los resultados de desarrollo institucional, podría darse en dos vías.

Figure 27 Incorporación demandas ciudadanas a planes institucionales, incluyendo municipalidades, según competencias.



Primero, pueden entrar por medio de las dependencias desconcentradas de las instituciones nacionales que en el proceso común de la formulación de los planes operativos anuales y multianuales a nivel de la Institución, sirven de canalizador de las prioridades sentidas en los territorios referente a los bienes y servicios requeridos y demandados por los territorios para solventar los problemas priorizados a nivel territorial. Otra opción sería a través de convenios directos con las instituciones que permitiría la inclusión de propuestas provenientes de la población, a nivel de los POA's y POM's institucionales. La inclusión de las demandas ciudadanas provenientes de los territorios permitirá a las instituciones enfatizar una mayor orientación a resultados, abriéndose en mayor medida y de manera más visible a las demandas directas de sus clientes, la población.

Es necesario que las instituciones fortalezcan el elemento de la diferenciación territorial en sus propios procesos internos de la planificación estratégica y operativa, priorizando las propuestas provenientes de sus dependencias desconcentradas y últimamente abrir una ventana de entrada directa para propuestas concretas que forman parte de la demanda ciudadana. Esta entrada visible, apoyará que los servicios ofrecidos por la institución reflejan de manera creciente respuestas a los problemas sentidos por la población.

Es importante que SEGEPLAN traslade a los ministerios relacionados con los ODMs información sobre las brechas que a nivel nacional, departamental y municipal tienen los indicadores y metas específicas, así como la población actual y proyectada de cada uno de los niveles. Esto permitirá a los ministerios establecer criterios de priorización, dentro de los cuales se incluirá cubrir las demandas de aquellos territorios en los que su intervención tendrá más impacto para reducir la brecha nacional de determinado indicador, para luego relacionar los espacios geográficos priorizados con los servicios y demandas de proyectos que se han recogido en los planes de desarrollo territorial.

4.1.6 Paso 6: Financiar e implementar

En ambos casos (municipal-institucional), buscar el financiamiento (adicional) que se requiere para implementar las propuestas ciudadanas, será una tarea que dependerá de la disponibilidad financiera y de la voluntad política. No es factible pensar que la inclusión de la demanda ciudadana se dará sin restricciones financieras. Lo que se requiere es una reingeniería tanto de los presupuestos municipales como de los presupuestos institucionales. Hay que reconocer que el espacio financiero para incluir nuevas propuestas en los presupuestos actuales, es mínima en la gran mayoría de las instituciones: por ejemplo, en el caso del Ministerio de Salud, el 98.8% de los gastos que conforman su presupuesto anual son fijos, comprometidos e inmovibles. También a nivel de los municipios, la situación financiera es bastante precaria y más bien enfocada en esfuerzos de aumentar su capacidad de recaudación para cubrir los gastos básicos.

En conclusión, para hacer realidad una implementación gradual de las demandas ciudadanas, se va a requerir de fondos adicionales y una importante voluntad política.

Suponiendo que exista esta voluntad política de liberar fondos adicionales, se puede organizar la canalización de estos fondos en diferentes formas: la manera más obvia y recomendable es una inclusión “natural” o vía convenios directos en el presupuesto de aquellas instituciones cuya competencia es implementar las propuestas priorizadas y seleccionadas (como ya habíamos señalado). Esto, representaría una inclusión no fungible, sino dirigida y directamente vinculada con la implementación de ciertas propuestas provenientes de la demanda ciudadana.

Una segunda opción podría ser la formación de un Fondo especialmente diseñado para canalizar (total – o parcialmente como incentivo) el financiamiento de las respuestas institucionales a la demanda ciudadana: un Fondo para la Demanda Ciudadana – FONDEC. La función principal de un tal Fondo podría ser la canalización y control de fondos especiales y adicionales para la ejecución de las propuestas diferenciadas, priorizadas, seleccionadas y preparadas, hacia aquellas instituciones (incluyendo municipalidades) que según mandato deberían implementar las propuestas. El esquema de un Fondo también podría servir como vehículo en la consecución de fondos externos orientados hacia el logro de resultados concretos.

4.2. Reto 2: Una planificación territorial operativa orientada a resultados

Como se había señalado, mejorar la orientación de ambas dimensiones de planificación de tal manera que apunten al logro de los mismos resultados de desarrollo es uno de los retos más importantes que actualmente enfrenta el SNP. Si realmente se quiere lograr esta articulación de ambas dimensiones con los resultados de desarrollo identificados a nivel nacional, es necesario implementar una planificación operativa orientada a resultados a nivel territorial, traduciendo los PDM estratégicos en planes institucionales estratégicos, multianuales y anuales (POM-POA) con una orientación hacia resultados.

En este apartado se explicará cómo aplicar la guía de planificación institucional, tanto para la planificación estratégica como para la operativa, partiendo del PDM como marco estratégico y se abordará cada uno de los pasos. Esta orientación metodológica se basa en la aplicación que se hizo, a manera de ejemplo, de la “Guía de Planificación Institucional Orientada a Resultados de Desarrollo” a la planificación de la municipalidad de Jocotán en el marco del Plan de Desarrollo Municipal del Municipio. El resultado del Ejercicio se incluye como anexo 10.

Es importante tener presente que si bien el PDM constituye el marco de referencia para los planes institucionales, será necesario en el Plan Estratégico institucional (PE) tomar los elementos del PDM que correspondan e incorporar elementos propios del nivel institucional. A continuación se presentan las indicaciones de cómo aplicar los pasos indicados en la guía de planificación institucional, para elaborar el Plan Estratégico, el Plan Operativo Multianual y el Plan Operativo Anual de las municipalidades.

4.2.1. Análisis de situación.

El proceso de la definición de un PE, se basa en un análisis de la situación socio-económica, ambiental y/o de vulnerabilidad que se busca transformar, así como de las condiciones del entorno y de la institución. Este análisis es fundamental para establecer la problemática que enfrenta la población objetivo, sus causas y efectos, así como para establecer las fortalezas y debilidades institucionales. *Este análisis ya está incluido en el PDM* e incluye, el análisis de problemas, el FODA del municipio y un análisis de actores. En este sentido, el PDM funciona como punto de partida.

(i) Análisis de problemas: El Plan de desarrollo Municipal tiene como punto de partida un diagnóstico que es el equivalente al análisis de problemas que se indica en la Guía para la planificación estratégica institucional. En algunos casos se aplicó el árbol de problemas para establecer el orden e importancia de causalidad y en otros casos no.

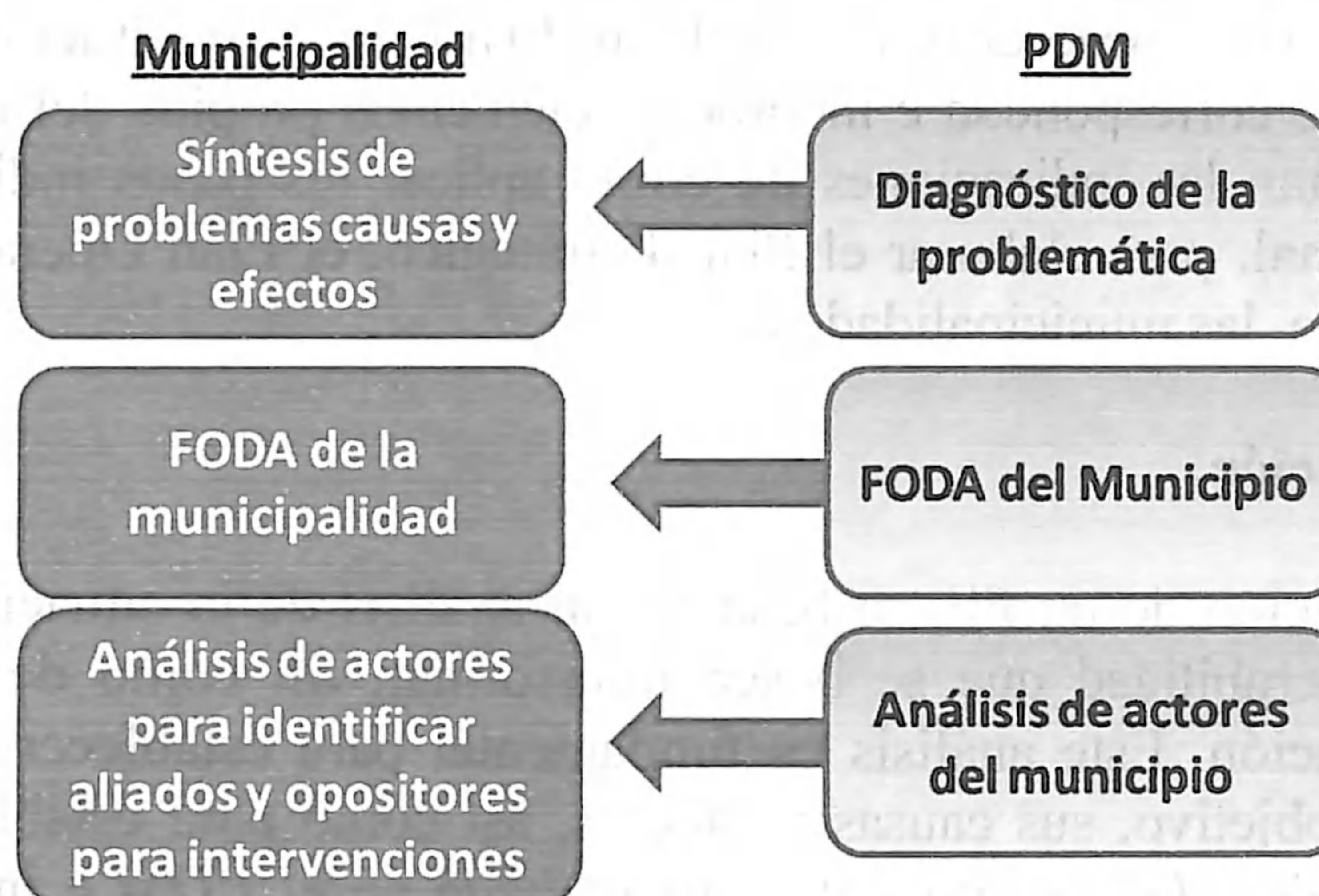
De todas formas es importante partir de un análisis de la problemática y con la información disponible establecer la causalidad de la problemática existente. Ello permitirá posteriormente establecer los resultados, los bienes y servicios, así como las estrategias y proyectos más pertinentes. En el documento se incluye como anexo 10 una síntesis de la problemática identificada en el PDM, así como el desarrollo de los elementos del PE de la Corporación Municipal de Jocotán que evidencia el resultado de la aplicación de la guía.

(ii) **Análisis FODA:** El PDM en su anexo 5 contiene el FODA del municipio, el cual es un importante punto de partida, sin embargo es necesario establecer si la Corporación Municipal cuenta con un ejercicio de FODA que le permita definir sus estrategias institucionales, si no lo tuviese será necesario elaborar del FODA de la Municipalidad como institución.

(iii) **Análisis de actores e involucrados:** Como se indica en la Guía de PE, este análisis es útil para identificar aliados y opositores para enfrentar los diferentes problemas que es necesario resolver. El PDM incluye como anexo 4 una parte de esta herramienta (identificación de actores, tipo de actor, roles y espacios geográficos de intervención).

Este puede ser el punto de partida para que la Corporación Municipal realice su análisis de actores en función de las intervenciones que le corresponden según su competencia e identifique para las diferentes intervenciones estrategias que le permita sumar aliados y negociar con opositores. El siguiente gráfico muestra las relaciones entre los elementos del PDM que constituyen la base para el análisis que debe realizar la municipalidad.

Figure 28 Análisis de situación de una corporación municipal



4.2.2. El plan estratégico de la municipalidad

Para elaborar el plan estratégico de la Municipalidad se siguen los 7 pasos que se ilustran en la siguiente figura, los cuales se describen posteriormente uno por uno.

Figure 29 Pasos para elaborar el plan estratégico de una corporación municipal

Pasos para la elaboración del Plan Estratégico orientado a resultados, de la Municipalidad en el marco del Plan de Desarrollo Municipal



(i) **Visión.** El PDM incluye una visión de desarrollo del Municipio, adicionalmente la Corporación Municipal ha establecido la visión institucional en función del cumplimiento de sus competencias. La primera debe ser apropiada por todos los actores. En los planes operativos tanto el multianual (POM) como en el anual (POA) deben incluirse ambas, señalando cuál es la visión de desarrollo del Municipio según el PDM y cuál es la visión de cómo esperan sea la institución en el largo plazo.

(ii) **Misión:** Como se indica en el paso 2 de la guía de PE “La misión expresa la razón de ser de la institución, su propósito fundamental en términos de las necesidades que satisfacc, a quiénes se dirige su acción y cómo lo hace. La base para su definición se encuentra en el instrumento legal de su creación y puede ser complementada con otros elementos como por ejemplo leyes marco y leyes específicas relacionadas con la institución. Es importante cuando se formule o actualice la Misión de la Municipalidad responder a las siguientes preguntas que ayudan a definir la misión y que están establecidas en la guía.

- ¿Para que exista la institución, cuál es el mandato de la institución según su ley de creación? ¿Existen en la Constitución Política, elementos para establecer la misión de la institución? *Arto. 253. Autonomía municipal. Obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Arto 255. Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico del municipio para poder realizar las obras y prestar los servicios que sean necesarios.*
- ¿Existe elementos como los indicados en otra ley marco vinculado a los temas en los cuales la institución trabaja? *Código Municipal. Arto. 3 Autonomía. “.....Ejerce El gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos,*

para los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado.

Arto. 33 Código Municipal Corresponde al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos conforme a la disponibilidad de recursos.

- *¿A quienes satisface? ¿Quién es su población objetivo? Toda la población del municipio.*
- *¿Qué necesidad pretende satisfacer en función de su mandato? Necesidad de servicios básicos, de ordenamiento territorial y de desarrollo del municipio, de preservación de la autonomía municipal, del patrimonio natural y cultural.*
- *¿Cómo se satisface esa necesidad? ¿Cuál es su estilo de gestión? Promoviendo la participación ciudadana en la detección y priorización de sus necesidades, las alianzas con otros actores nacionales y locales, la gestión de apoyos complementarios a los servicios municipales, coordinando las intervenciones de los distintos actores en el marco del PDM. Rendición de cuentas a la población sobre los recursos invertidos y los resultados alcanzados*

Con las respuestas a estas preguntas podría complementarse la redacción actual de la Misión de la Municipalidad

(iii) Principios: Deben tomarse los establecidos para la Municipalidad según el Arto 5 del Código Municipal, y ampliarse si se considera necesario. Según el Código Municipal éstos son: *eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria con observancia del ordenamiento jurídico aplicable.*

(iv) Objetivos estratégicos: Como se indica en la Guía para elaborar el Plan Estratégico (PE) los objetivos estratégicos (OE) son los cambios de mayor nivel, que en el largo plazo se quieren lograr en la situación problemática que afecta a la población en general. Por tanto el OE es el enunciado de un estado deseado hacia el cual debe transitarse y cuyo logro requiere de un esfuerzo sostenido de largo alcance. Los OE sirven para, dar direccionalidad estratégica a los organismos de la administración pública. En varios casos estos OE pueden ser equivalentes a los ODM, aunque estos pueden no agotar las prioridades de país. Los objetivos estratégicos se definen a partir del problema central identificado en el árbol de problemas y la redacción del objetivo estratégico debe incluir lo siguiente⁹:

- Que se va a hacer - redactar en infinitivo
- Para quiénes - la población a la que se dirige la acción
- Cuánto y cuándo - la meta que se persigue alcanzar y en qué tiempo

Para efectos del Plan Estratégico de la Municipalidad se tomarán los objetivos estratégicos establecidos en el PDM.

⁹ La realidad suele ser más compleja. En ocasiones un solo árbol de problemas puede no ser suficiente en muchas instituciones. Por ejemplo en salud, que tiene rectoría sobre la salud de las personas, el agua y un par de temas trascendentales más se necesitarán varios árboles de problemas.

(v) Análisis del mandato para verificar competencias, población objetivo y usuarios de los bienes y servicios de la municipalidad: Para establecer a que objetivos y resultados contribuye la municipalidad es importante realizar un análisis de su mandato según los marcos normativos que fueron consultados para establecer su Misión. Ello permitirá establecer los roles de la municipalidad, su población objetivo e identificar actores que atienden a la población objetivo en temas vinculados a los roles de la municipalidad. Estos actores pueden ser aliados u obstaculizadores de las intervenciones municipales, en todo caso es importante identificarlos para que la municipalidad establezca relaciones con los mismos. La gráfica que propone la guía de planificación puede utilizarse en este caso, como se ilustra en el anexo 10.

(vi) Resultados, indicadores y metas: Los resultados de desarrollo son los cambios de mejora en las condiciones de la población o el ambiente, cuyo alcance condicionan el logro de los objetivos estratégicos. Es fundamental revisar los resultados que han sido establecidos a nivel nacional y/o sectorial para retomarlos y dirigir hacia ellos los esfuerzos de producción de servicios de la institución. Los resultados se definen a partir de las causas directas del problema central identificado en el árbol de problemas y se plantean como que ya se hubiesen realizado.

Debido a que el PDM no fue elaborado orientado hacia resultados y la planificación institucional, incluyendo la de las municipalidades, ahora se está realizando con este enfoque, es necesario llevar a cabo un ejercicio que permita deducir o traducir del PDM los resultados de desarrollo. Para ello se procederá a elaborar una tabla que contiene:

- En la primera columna, organizados por ODMs, temas o sectores, los problemas que la población del municipio enfrenta. Es importante tener cuidado de incluir acá problemas reales no elementos que a criterio de quienes participaron en el PDM son necesarios, como por ejemplo: falta de.....
- En la segunda columna se incluyen los resultados, que se trabajan sobre la base de convertir en positivo los problemas de la columna 1 redactados como si ya se hubiesen alcanzado.
- Estos resultados deben compararse con los objetivos operativos e indicadores que están incluidos en la matriz de planificación incluida en el PDM. En el caso del PDM de la Municipalidad de Jocotán se encontró que los resultados coinciden en la mayoría de los casos con los indicadores de los Objetivos Operativos.
- Es importante que los resultados tengan indicadores y metas. En el caso del PDM el Cuadro 21 “Indicadores 2009 y metas al 2018 y 2025” muestra valores de indicadores para algunos de los resultados. En el anexo 10 se incluyen los que se encontraron en este cuadro, así como algunos resultados que se establecieron en el ejercicio de aplicación de la guía a la municipalidad de Jocotán, estos últimos no tienen indicadores porque no se encontraron en el PDM. Los cuadros a continuación muestran el trabajo realizado en el caso de Jocotán.
- A continuación se presenta el ejercicio completo de conversión de los problemas e indicadores del PDM de Jocotán a resultados. En el anexo 10 solamente se incluye la parte del ejercicio que está vinculada a las competencias de la Municipalidad.

Tabla 33 Ejercicio de conversión de problemas a resultados, con indicadores y metas a partir del PDM

Problemas según PDM	Resultado y producto	Indicadores de resultado y producto	Valor	Año de referencia	Meta 2018	Meta 2025
	Población del Municipio	Personas	53,957	2,010	59,924	78,261
EDUCACIÓN						
Tasa neta de cobertura: primaria 88.19%, básico 19.44% y diversificado 9.61%	R.1. Se ha mejorado la cobertura de los servicios de educación en los diferentes niveles	Tasa neta de cobertura en primaria.	88.19	2010	100	100
		Tasa neta de cobertura en básico	19.44	2010	40	75
		Tasa neta de cobertura en diversificado	9.61	2010	30	50
Debilidad en calidad educativa (falta de docentes, infraestructura, equipo, mobiliario, supervisión educativa, material)	R.2. Se ha mejorado la calidad de la educación en los distintos niveles	% de niños de 6to. Grado con criterio superior a 70 en lectura y matemáticas				
		% de niños de 3ro básico con criterio superior a 70 en lectura y matemáticas				
		% de niños que se gradúan con criterio superior a 70 en lectura y matemáticas				
Deserción escolar especialmente en niñas	R.3 Se ha reducido la deserción escolar en todos los niveles	Tasa de deserción intra anual primaria	5.57	2010	1	0
		% de niños inscritos en primaria que concluyen la primaria				
		% de niños inscritos en básico que concluyen 3ro curso				
		% de jóvenes inscritos en diversificado que se gradúan				
El 41.86% es analfabeta (45.72% pag. 80)	R.4. Se ha incrementado la población alfabeta.	Tasa de analfabetismo	41.86	2010	20	0

MUNICIPIO DE JOCOTAN. INDICADORES Y METAS DE RESULTADO 2018 Y 2025 a/

Problemas según PDM	Resultado y producto	Indicadores de resultado y producto	Valor	Año de referencia	Meta 2018	Meta 2025
SALUD						
Las primeras 3 causas de mortalidad materna en 2008 fueron: retención de placenta, defecto de coagulación post parto, eclampsia en el periodo no especificado.	R.5 Se ha reducido la mortalidad materna	Tasa de mortalidad materna (casos de mortalidad por cada 100,000 nacidos vivos)	16	2009		
		% de niños menores de 5 años con DC (baja talla para edad)	72.80%	2008		
Las principales causas de mortalidad en menores de 1 año son la neumonía y bronconeumonía (35.71%) y síndrome diarreico agudo 28.57%	R.7 Se ha reducido la mortalidad infantil	Tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año (casos de niños menores de 1 año muertos por cada 1000 nacidos vivos)	6.51	2010	0	0
		Tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años (casos de niños menores de 5 años muertos por cada 1000 nacidos vivos)	12.84	2010	0	0

MUNICIPIO DE JOCOTAN. INDICADORES Y METAS DE RESULTADO 2018 Y 2025 a/

Problemas según PDM	Resultado y producto	Indicadores de resultado y producto	Valor	Año de referencia	Meta 2018	Meta 2025
AGUA Y SANEAMIENTO AMBIENTAL						
39% de la población carece de abastecimiento de agua	R.8. La población cuenta con agua intradomiciliar apta para consumo humano	% de hogares conectados a red de agua	61%	2010	100	100
		% de acueductos con sistema de cloración funcionando	1%	2010	75	100
Carencia de infraestructura para el saneamiento ambiental letrinas y otros	R.9 La población cuenta con servicios mejorados de saneamiento	% de hogares con acceso a servicios de saneamiento mejorados	44%	2010	100	100
Contaminación por desechos sólidos (crítico en nivel de vulnerabilidad del municipio)	R. 10 Se ha reducido la contaminación por desechos sólidos	% de TM de desechos sólidos generados en el municipio que son recolectados				
		% de TM de desechos sólidos generados en el municipio adecuadamente tratados				
		% de TM de desechos sólidos generados en el municipio depositados en relleno sanitario				
calidad de construcción de las viviendas es muy crítica en vulnerabilidad	R.11 Se han mejorado las condiciones de la vivienda de la mayoría de los hogares(suelo de cemento, lámina y eliminación de humo)					
No existe aprovechamiento de los desechos sólidos generados en el municipio	R. 12 Los desechos orgánicos son fuente de abono y de ingresos para las familias	% de desechos orgánicos generados en el municipio transformados en abono orgánico				
Falta de programas de educación ambiental	R.13. La población se ha sensibilizado en el tema ambiental y participa activamente.					

MUNICIPIO DE JOCOTAN. INDICADORES Y METAS DE RESULTADO 2018 Y 2025 a/

Problemas según PDM	Resultado y producto	Indicadores de resultado y producto	Valor	Año de referencia	Meta 2018	Meta 2025
ENERGIA						
	R.21 Los hogares del municipio y los espacios públicos cuentan con energía eléctrica	% de los centros poblados con alumbrado público				
		% de la cabecera municipal con alumbrado público				
SEGURIDAD						
2 de las primeras causas de mortalidad están ligadas a muertes violentas	R.22 Se han reducido las muertes violentas	No. De fallecidos por acciones violentas	20	2010	0	0
		No. De acciones violentas contra mujeres	2	2010	0	0
		% de muertes violentas en relación al total de muertes				
GESTIÓN DE RIESGO						
Poco conocimiento de la población en que hacer en momentos de desastres	R.23 Se ha fortalecido la capacidad de prevención y respuesta a los riesgos	Vulnerabilidad del municipio	47.40%			
La población crece desordenadamente	R.24 El modelo de ordenamiento territorial (PDM) es aplicado					
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y ECONÓMICO						
50% de la PEA trabaja por cuenta propia en actividades agrícola.	R.25 Se ha mejorado la disponibilidad de alimentos de la población	Rendimiento de maíz (qq x Mz)	20	2010	25	35
		Rendimiento de frijol (qq x Mz)	15	2010	20	30
	R.26. Se han mejorado los ingresos de las familias.					
	R.27 Se ha incrementado el empleo	% de PEA empleada	21.52	2010	40	55
	R.28. Se ha incrementado la participación de las mujeres en COCODE	% de miembros de COCODE que son mujeres	12.68	2,010	40	50
	R.29 Se ha reducido la incidencia de la pobreza general	% de población en pobreza	82.13	2010	50	35
	R.30 Se ha reducido la incidencia de la pobreza extrema	% de población en pobreza que se encuentra en pobreza extrema	18.62	2010	10	5
	R.31. Se ha reducido la migración permanente	% de migración	3.26	2010	0	0

- Como se ha indicado, las tablas anteriores contienen el total de resultados del PDM. Ahora corresponde aplicar el filtro de las competencias de la Municipalidad para seleccionar aquellos resultados a los que la municipalidad aportará de manera directa y en cuales realizará un trabajo de gestión con los ministerios e instituciones competentes. El resultado de este trabajo se muestra en el anexo 10.

(vii) Prioridades estratégicas: Las prioridades estratégicas del municipio se establecerán en términos de **población objetivo**, de la temática, enfoques transversales (género, etnias, juventud, ambiente y riesgo) y de dimensión geográfica, en función de las brechas de cobertura de los indicadores de resultado, que prevalezcan entre los diferentes centros poblados y la cantidad de población en cada uno de ellos. Para ello se requiere que la Dirección Municipal de Planificación (DMP) disponga o levante la información necesaria en los centros poblados con más de 500 familias sobre los indicadores indicados. Como esto es laborioso se recomienda iniciar con los indicadores de los cuales se disponga de información y si esta no existiera con unos 5 indicadores seleccionados, en función de las prioridades del municipio. A continuación se incluye una tabla que puede utilizarse para identificar las brechas y que puede incluirse como anexo del PE de la municipalidad.

Tabla 34 Matriz para identificar brechas por lugar poblado del municipio

ANEXO . MUNICIPALIDAD DE ABCD. MATRIZ PARA IDENTIFICAR BRECHAS POR LUGAR POBLADO, ETNIA, GENERO Y OTROS

Resultado: La población cuenta con agua intradomiciliar apta para consumo humano

Indicador: No. De hogares conectados a red de agua

Indicador: Sistema de distribución con cloración adecuada certificada por el MSPAS Si () No ()

1 Lugar poblado	2 Año Ref.	3 Fuente de información	4 Total	5 Area		6 Cultura		7 Género	
				Rural	Urbana	Indígena	No indígena	Mujer	Hombre
				Promedio municipal					

a/ Esta tabla se complementa con tablas similares para cada uno de los indicadores central y causales

b/ Los indicadores se han incluido para efectos de ejemplo habrá que establecer los indicadores adecuados en cada caso.

1. Incluir promedio municipal y luego el de cada uno de los centros poblados

4.2.3. El plan operativo multianual de la municipalidad, orientado a resultados

Como se indica en el capítulo III de este documento, el plan operativo multianual (POM) es un documento operativo de mediano plazo (3 años) que sirve como orientador multianual para el quehacer institucional y es el eslabón que permite vincular el marco estratégico del PE con la planificación anual de la Institución, ubicando la programación operativa de las instituciones dentro el marco presupuestario de mediano plazo (MPMP). En el caso de las municipalidades los pasos a seguir son los mismos que se indican en el capítulo III. *Los resultados de su aplicación se muestran como ejemplo y de manera detallada en el anexo 10.*

4.2.4. El plan operativo anual de la municipalidad, orientado a resultados

El Plan Operativo Anual Institucional (POA) es el documento de gestión operativa que refleja los productos, servicios y actividades que la Institución tiene programado realizar en un año, asimismo es la base para elaborar el presupuesto identificando en detalle los gastos por actividad, por grupo de gasto y por renglón, para llegar a una programación de gastos trimensuales. Dado que el POA es la culminación y el detalle para un año del PE y del POM. Se inicia retomando los resultados, servicios, y proyectos establecidos, para el año que corresponda, de la matriz de planificación y en la matriz de presupuesto multianuales elaborados en el POM y se trabaja en su revisión y en su programación detallada, según se explica en el Capítulo IV de la Guía. *Los resultados de la aplicación del ejercicio se presentan en detalle en el Anexo 10.*

4.2.5. El monitoreo basado en resultados a nivel de la municipalidad

Para lograr un seguimiento de los resultados obtenidos a nivel municipal, se puede seguir los pasos detallados en el capítulo V, enfocándose en indicadores principalmente cuantitativos y estructurados en cadenas causales por cada resultado de la municipalidad.

Tabla 35 Ejemplo de matriz de seguimiento con semáforo

Estructura Logica	Indicadores	UM	Línea de base 2010	Meta 2013	Ejecucion 2013	Avance		Observaciones
O. E. 4. Proveer a cada lugar poblado de los servicios básicos y facilitar su interconexión vial, mediante un ordenamiento adecuado	Población	Personas	53.957	58.617				
	Hogares	hogares	10.791	11.723				
R. La población cuenta con agua intradomiciliar apta para consumo humano	Indicador efecto: % de hogares con servicio de agua intradomiciliar	%	61,0%	65%	81%	125%		
	Indicador efecto % de centros poblados con sistemas de cloración	centro poblado	36%	59%	48%	81%		
	Indicador de producto: No. De hogares con agua domiciliar	hogar	6.583	7.619	7.000	92%		
	Indicador de producto: Metros cúbicos de agua abastecidos	litros		1.314.000.000	1.001.925.000	76%		
	Indicador de insumo: presupuesto ejecutado	Q.	0	754.984	621.887	82%		

Con su señalización en forma de semáforo, introduce una cultura de seguimiento por el logro de resultados en el proceso de planificación de la municipalidad y constituye un primer paso en el proceso de desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación que dará respuestas sobre la eficiencia, eficacia, impacto, relevancia y sostenibilidad de las intervenciones desarrolladas por la municipalidad.

5. Propuesta de ruta crítica para la implementación de las guías

El primer paso para la implementación de las guías lo constituye la aprobación de las mismas por parte de la máxima autoridad de SEGEPLAN, esta y algunas otras actividades pueden realizarse aún en este año. Sin embargo, por cambio de administración de gobierno es importante que una vez se sepan los resultados de las elecciones, se inicie el cabildeo para su apropiación por las nuevas autoridades.

Dados los tiempos de presentación del presupuesto 2013 al Congreso de la República y considerando que será necesario revisar y ajustar los planes estratégicos, porque en su mayoría se ha visto que no están orientados a su población objetivo sino a la institución, el tiempo para elaborar éstos en función de las prioridades que se establezcan es corto, por lo que las actividades y los tiempos establecidos en la ruta crítica no dejan lugar a holgura. A continuación se presenta tanto en el diagrama como en la tabla la ruta crítica que debe cubrirse. El diagrama siguiente ilustra la ruta crítica que es necesario seguir para lograr que las guías de planificación institucional orientada a resultados sean aplicadas. Los círculos en azul corresponden a los eventos indicados en la primera columna de la tabla que se incluye posterior al diagrama..

Figure 30 Ruta crítica

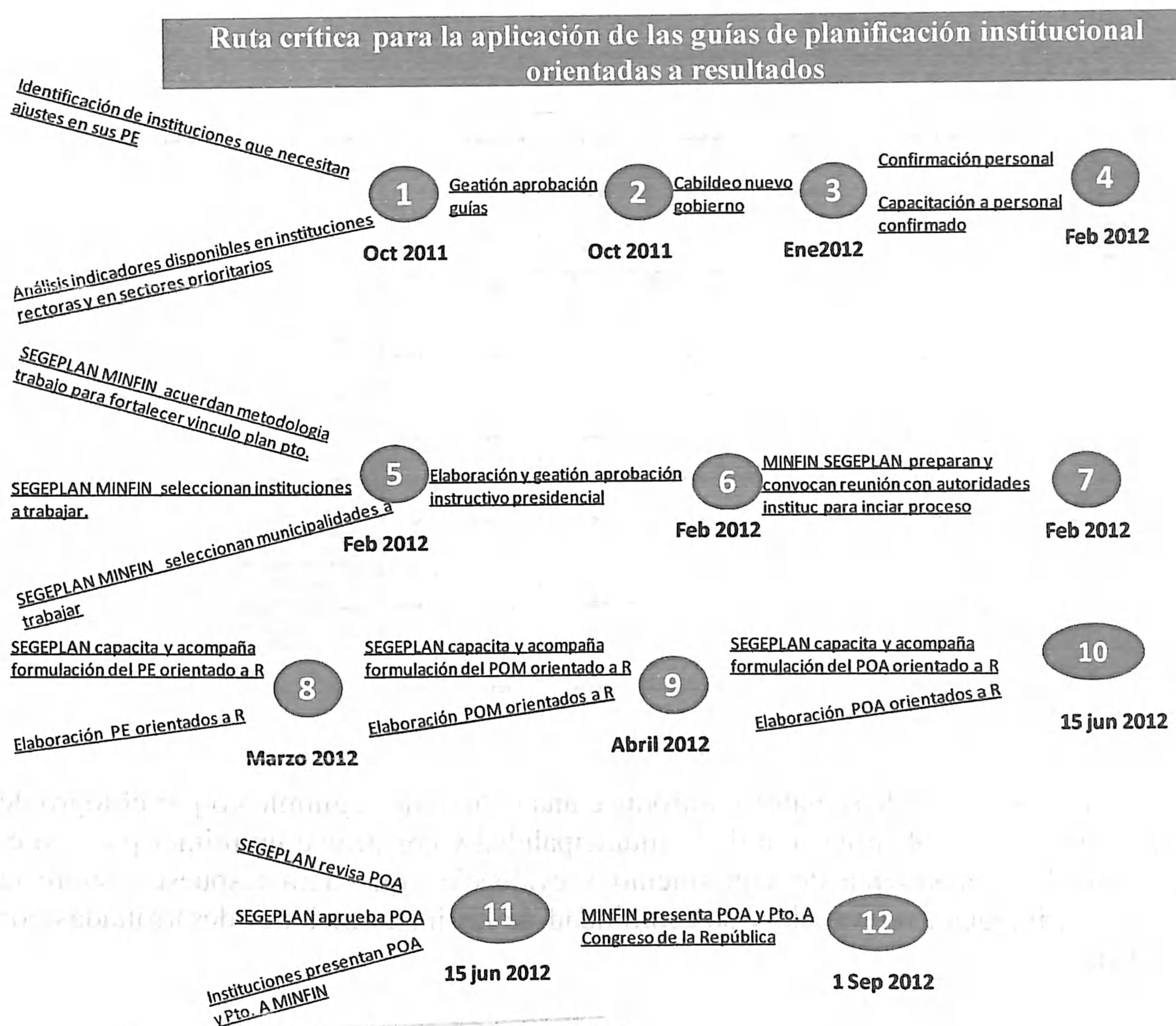


Table 36 Elementos para establecer ruta crítica

Orden	Evento	Actividades	Tiempo	Responsable
1	Plan de acción por institución responsable de temas prioritarios (por ejemplo: seguridad, empleo, educación, salud, seguridad alimentaria,	Identificación de instituciones que requieren ajustes en sus PE. Análisis de planes estratégicos de las instituciones para establecer necesidades de ajuste en función de metodología propuesta en las guías	oct-11	DPS SEGEPLAN
		Análisis indicadores disponibles en instituciones rectoras y en sectores prioritarios	oct-11	DPS SEGEPLAN
2	Guías de planificación orientada a resultados aprobadas	Gestión de aprobación	oct-11	Sub Secretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial SEGEPLAN
3	Guías de planificación orientada a resultados apropiada por nueva administración gubernamental	Cabildeo planificación orientado a resultados, incluyendo partido ganador	Dic - Enero	
4	Personal SEGEPLAN capacitado en aplicación guía para acompañar a instituciones	Confirmación personal que será capacitado	Enero	Autoridad SEGEPLAN
		Capacitación a facilitadores del proceso de planificación (DPS, DPT, DOT, Facilitadores) para aplicación de las guías iniciando con la del PE	Enero Febrero	SEGEPLAN con apoyo AGEP
5	Acuerdos de trabajo conjunto SEGEPLAN MINFIN establecidos	Fortalecimiento enlace SEGEPLAN - MINFIN. SEGEPLAN y MINFIN acuerdan metodologías de trabajo orientadas a resultados y establecen condiciones para que las instituciones cumplan con aplicar metodología Guías en POAs previo a asignación presupuestaria	Enero	SEGEPLAN - MINFIN
		Selección municipalidades a trabajar	Enero	SEGEPLAN - MINFIN
		Selección instituciones a trabajar (rectoras, mayor presupuesto, vinculadas a prioridades de gobierno)	Enero	SEGEPLAN - MINFIN
6	Instructivo presidencial 2013 aprobado	Elaboración y gestión firma Instructivo presidencial 2013	Febrero	SEGEPLAN - MINFIN
7	Reuniones SEGEPLAN MINFIN Y Autoridades institucionales y municipales para iniciar proceso de planificación oficialmente	SEGEPLAN - MINFIN preparan reunión, convocan e informan a autoridades de instituciones seleccionadas importancia del proceso, de su involucramiento y de designación de personal idóneo. Reafirman necesidad de comisiones plan presupuesto.	Febrero Sem 1	SEGEPLAN - MINFIN
8	PE aprobados por autoridades institucionales	SEGEPLAN capacita y acompaña formulación del PE (a instituciones y municipalidades)	Febrero Marzo	SEGEPLAN
		Elaboración planes estratégicos orientados a resultados de desarrollo	Marzo	Instituciones
9	POM aprobado por autoridades institucionales	SEGEPLAN capacita y acompaña formulación del POM (Instituciones y municipalidades)	Marzo abril	SEGEPLAN
		Elaboración de planes operativos multianuales orientados a resultados de desarrollo	Abril	Instituciones
10	POA aprobado por autoridades institucionales presentado a SEGEPLAN	Instituciones elaboran POA con acompañamiento SEGEPLAN	Abril - Mayo	Instituciones - SEGEPLAN
		SEGEPLAN capacita en POA	Marzo . Mayo	SEGEPLAN
		MINFIN capacita en Presupuesto	Marzo . Mayo	SEGEPLAN
		Instituciones presentan POA a SEGEPLAN	jun-15	Instituciones
11	POA orientado a resultados y presupuesto 2013 como expresión del POA, presentado por	SEGEPLAN revisa POA		SEGEPLAN
		Aprobación POAs por SEGEPLAN		SEGEPLAN
		Presentación POA y presupuesto 2013 instituciones a MINFIN	jul-15	Instituciones
12	Presentación presupuesto a Congreso de la República		sep-01	MINFIN

Listado de Anexos

1. Matriz de información general para el análisis de situación.
2. Matriz de información por problema, departamento y municipio.
3. Proyección de población objetivo por edad, cultura, género, departamento y municipio (valores absolutos).
4. Proyección de población objetivo por edad, cultura, género, departamento y municipio. (Valores relativos).
5. Matriz de producción de bienes y servicios.
6. Tabla para programar cobertura de bienes y/o servicios por departamento y municipio, área rural y urbana, indígena y no indígena, y género.
7. Modelo de Ficha Técnica para definición de indicadores.
8. Condiciones que justifican la necesidad de fortalecer las capacidades de planificación institucional
9. La transversalización de enfoques: el ejemplo de la gestión de riesgo.
10. Municipalidad de Jocotán: Ejemplo de elaboración de los planes estratégicos, multianuales y anuales orientados a resultados, considerando como marco de referencia el Plan de Desarrollo Municipal-PDM.

Anexos del análisis de situación

- 1. Matriz de información general para el análisis de situación**
- 2. Matriz de información por problema, departamento y municipio**

ANEXO 1 . MATRIZ DE INFORMACION GENERAL PARA EL ANALISIS PREVIO a/

1 Problemas	2 Indicador b/	3 Año Ref.	4 Fuente	5 Total	6 Area		7 Cultura		8 Género	
					Rural	Urbana	Indígena	No indígena	Mujer	Hombre
Central:	Escolaridad promedio en mayores de 15 años	2010	ENEI 2010. INE							
Bajo nivel educativo de la población										
Causas primer nivel										
Deserción escolar										
Nivel pre primario	Porcentaje de alumnos que abandonan el centro escolar									
Nivel primario										
Nivel básico										
Nivel diversificado										
Ausentismo escolar (faltas)										
Nivel pre primario	Porcentaje de niños que faltan mas de xx días del año a clases									
Nivel primario										
Nivel básico										
Nivel diversificado										
Rendimiento escolar										
Nivel pre primario	Porcentaje de niños de aprueban el grado de cursan									
Nivel primario										
Nivel básico										
Nivel diversificado										
Nivel de calidad de la educación										
Nivel pre primario	Puntaje promedio de criterio en lectura									
	Puntaje promedio de criterio en matemática									
Nivel primario	Puntaje promedio de criterio en lectura									
	Puntaje promedio de criterio en matemática									
Nivel básico	Puntaje promedio de criterio en lectura									
	Puntaje promedio de criterio en matemática									
Nivel diversificado	Puntaje promedio de criterio en lectura									
	Puntaje promedio de criterio en matemática									

a/ Esta tabla se complementa con tablas por departamento y municipio para cada uno de los problemas central y causales

b/ Los indicadores se han incluido para efectos de ejemplo habrá que establecer los indicadores adecuados en cada caso.

1. Fuente: árbol de problemas

2. Indicadores que midan el problema

3. El último año en el cual se disponga de información

4. La fuente de información base del indicador. Esta debe ser oficial

5 a 8 incluir los datos del indicador

Anexos guía plan estratégico institucional

3. Proyección de población objetivo por edad, cultura, género, departamento y municipio (años xxxx - xxxx) a/ (valores absolutos)

4. Proyección de población objetivo por edad, cultura, género, departamento y municipio (años xxxx - xxxx) (valores relativos)

Anexos guía plan operativo multianual

5. Matriz de producción de bienes y servicios

6. Tabla para programar cobertura de bienes y/o servicios por departamento y municipio, área rural y urbana, indígena y no indígena, y género

ANEXO 5 MATRIZ DE PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Nota: llenar la Matriz de izquierda a derecha, a partir de los resultados. Es decir identificar el bien o servicio terminal y su unidad de medida, luego identificar el centro de gestión. Sucesivamente proseguir hacia la derecha, identificando los servicios

Es importante hacer este ejercicio con información real de la Institución, servirá para integrar la Red de Producción y finalmente la Red de Categorías Programáticas para el ejercicio plan-presupuesto 2012 y multianual

Matriz para elaborar la Red de Producción. _____

Institución: _____

Fecha de realización: _____

Objetivo Estratégico (Retomarlo del PEI)

1	3	2	4	6	5	7	9	8	11	10
Resultados	Centro de Gestión	Bien o servicio terminal	Unidad de medida	Centro de Gestión	Actividades específicas (bien o servicio intermedio)	Unidad de medida	Centro de Gestión	Actividades comunes	Centro de Gestión	Actividades Central
Resultados: son cambios positivos en la realidad problemática de la población y su alcance condiciona el logro de los objetivos estratégicos. son el referente al cual deben contribuir los bienes, servicios y otros instrumentos Retomar los resultados establecidos	Centro de gestión: es el centro responsable de la planificación, programación, asignación formal y utilización de recursos en función de una provisión de bienes y servicios determinada.	Bien o servicio terminal: el producto que al ser producido está en condiciones de satisfacer la necesidad que dio origen a su producción. A. no sufre ninguna transformación ulterior dentro de la institución que lo presupone; b. con él la institución	Unidad de medida: se define como unidad de medida aquella que permite cuantificar los bienes o servicios provistos en un periodo de tiempo dado.		Actividades específicas (bien o servicio intermedio): Los productos intermedios son los bienes o servicios cuya provisión es necesaria para la producción de bienes y servicios terminales. pueden ser directos e indirectos. Directos cuando de su utilización			Actividades comunes: Condiciona a dos o más programas pero no a todos los programas de una entidad o jurisdicción. Su producción es intermedia indirecta. Condiciona a dos o más programas pero no a todos los programas de una entidad o jurisdicción. Su p		Actividad central: Condicionan a todos los procesos de provisión de bienes y de servicios de una jurisdicción o entidad, pero no es parte integrante de ninguno de ellos.

Anexo seguimiento y evaluación

7. Modelo de Ficha Técnica para definición de indicadores

Anexo 7: Modelo de Ficha Básica de Indicadores

Información Institucional		Entidad		Describir el nombre de la Entidad	
Unidad Ejecutora		(cuando aplique)			
Unidad Desconcentrada		(cuando aplique)			
Código y Nombre del Indicador		Anotar el nombre del indicador, tal y como se publicará en los documentos presupuestarios			
Tipo de indicador		Insumo	Producto	Efecto	Impacto
Para efectos del presente manual, los indicadores de resultado (efecto) son aquéllos que se utilizan para medir el grado de avance en la concreción de los objetivos estratégicos y que sean los más representativos del quehacer sustantivo de la entidad.		Los indicadores de producto tienen relación directa con los bienes y servicios generados por las instituciones públicas, pueden ser objeto de medición en el corto plazo (un año o menos); deben estar asociados de la manera más directa posible al logro de los resultados institucionales.			
Objetivo Asociado al Indicador		Se deberá explicitar cuál es el objetivo estratégico institucional que está asociado al respectivo indicador. Los objetivos estratégicos institucionales deberán estar contenidos en los planes estratégicos y operativos de las entidades.			
Política Pública Asociada		Anotar la política o políticas de gobierno, de acuerdo con los lineamientos de SEGEPLAN, que se relacionan con el objetivo señalado en el recuadro anterior.			
Descripción del indicador		En términos claros y precisos explicar en qué consiste el indicador y qué pretende medir.			
Pertinencia		Incluye la justificación del indicador desde el punto de vista teórico (por qué es importante su seguimiento).			
Interpretación		Explicitar qué valores puede asumir el indicador y cuándo, en función de estos valores, se está obteniendo un desempeño positivo o negativo.			
Fórmula de Cálculo		Se definen las variables y constantes que integran el indicador, tanto en el numerador como en el denominador, así como la relación aritmética respectiva.			
Ámbito Geográfico	Nacional	Región	Departamento	Municipio	
Frecuencia de la medición	Mensual	Cuatrimstral	Semestral	Anual	
La frecuencia de la medición debe estar en función de la frecuencia en que se obtiene la información de las fuentes.					

Tendencia y meta del Indicador (nivel nacional)		
Línea base	Año Incluir el año de referencia para efectuar la comparación del indicador	Valor Incluir el valor de referencia para efectuar la comparación del indicador
Años	La serie histórica deberá incluir al menos tres años hacia atrás (menos, si la línea de base es más reciente) y una proyección para los siguientes tres años, que constituyen las metas multianuales.	
Valor	En este espacio se incluye el valor <i>del indicador</i> , resultado de aplicar la fórmula a las variables registradas en cada año de la serie.	
Explicación de la tendencia	Se debe incluir una explicación que facilite la comprensión de la evolución histórica de este indicador, incluyendo sucesos relevantes que hayan incidido sustancialmente en el comportamiento de las variables, cambios en la política pública o impactos derivados de acciones externas (desastres naturales y otros de fuerza mayor).	
Cómo se va a lograr la meta	Se deben identificar las acciones específicas (nuevas contrataciones, cambios en políticas o estrategias, equipamiento, variaciones en el presupuesto, etc.) que permitirán a la institución el logro de la meta y que justifiquen los cambios respecto a la tendencia histórica.	
Medios de Verificación		
Procedencia de los datos	Explicar cuál es la fuente oficial de información de la cual se obtienen los datos de las diferentes variables o constantes, así como cualquier observación relativa a la validez y la consistencia de los mismos.	
Unidad responsable	Identificar claramente la unidad dentro de la institución, de recopilar la información, analizarla, procesarla y alimentar el módulo dentro del Sistema de Contabilidad Integrada.	
Metodología de recopilación	Se deberá explicitar el proceso de recopilación, traslado y validación de los datos, incluyendo una referencia a los instrumentos utilizados para la obtención de información.	
Producción Asociada al cumplimiento de la meta (solamente para indicadores de resultados)		
Productos	Indicadores	
<input type="checkbox"/> Listar los productos (bienes o servicios) generados por la institución, que contribuyen de manera directa o indirecta al cumplimiento de la meta.	<input type="checkbox"/> Listar los indicadores que correspondan a los productos identificados en el recuadro de la izquierda. <input type="checkbox"/> Cada uno de los indicadores definidos por la institución deberá contar con su propia ficha técnica.	

Otros anexos sobre la necesidad de fortalecimiento de la planificación, la incorporación de los enfoques transversales y la aplicación de las guías a la planificación de las municipalidades.

Anexo 8. Condiciones que justifican la necesidad de fortalecer las capacidades de planificación institucional.

Con el propósito de establecer las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de planificación de las instituciones del Organismo Ejecutivo, que forman parte importante del Sistema Nacional de Planificación, se realizó un análisis de los elementos identificados en: i) el documento “Diagnóstico de las Unidades de planificación sectorial del Organismo Ejecutivo. Propuesta de creación de las Unidades de planificación y control de la gestión, elaborado en febrero de 2011 con apoyo de AGEPE; y ii) el informe de “Consultoría para lograr la identificación de bienes y servicios institucionales en los ministerios de salud, educación y gobernación” realizada solicitud de SEGEPLAN con el apoyo de AGEPE entre marzo y mayo de 2011.

Adicionalmente para completar la información recabada e identificar necesidades de fortalecimiento de las capacidades del equipo de SEGEPLAN que tiene a su cargo la orientación y acompañamiento de las instituciones en sus procesos de planificación tanto estratégica como operativa, se ha preparado un cuestionario para que sea respondido por los sectorialistas de la Dirección de Planificación Sectorial de SEGEPLAN, el cual se incluye al final de este documento. Esta información será fundamental para el desarrollo de la segunda misión de la consultoría, prevista a realizarse entre el 1º de agosto y el 15 de septiembre de 2011.

- 1). Hallazgos en el acompañamiento a las instituciones piloto para la elaboración de los POAs 2012, según informe de “Consultoría para lograr la identificación de bienes y servicios institucionales en los ministerios de salud, educación y gobernación” realizada solicitud de SEGEPLAN con el apoyo de AGEPE entre marzo y mayo de 2011.
 - a) La **visión** de los planes estratégicos está referida al desarrollo institucional no a mejorar las condiciones de la población. Se observó que para su elaboración no se han considerado elementos importantes que ya están establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y en otras leyes importantes como Código de salud, Ley marco del sistema nacional de seguridad, y Ley de educación nacional.
 - b) La **Misión** no recoge los elementos esenciales de la razón por la cual las instituciones fueron creadas según la Ley del Ejecutivo y otras leyes complementarias como por ejemplo la Ley de educación nacional, el Código de Salud, etc.
 - c) **Objetivos estratégicos**. Se encontró que los planes estratégicos incluyen objetivos estratégicos de mejora institucional y algunos que trascienden la institución, se determinó la necesidad de completar estos últimos. Adicionalmente se estableció que la redacción de los OE necesita mejorarse.
 - d) **Resultados de desarrollo**. No se incluyen en los planes estratégicos institucionales
 - e) Los representantes de las instituciones que participaron en los talleres manifestaron que la revisión del **marco estratégico** debe realizarse al más alto nivel considerando a las autoridades institucionales, las unidades sustantivas de la institución, así como a los foros establecidos, por ejemplo el Consejo Nacional de Educación.

- f) **Bienes y/o servicios (Productos).** Las instituciones no están acostumbradas a identificar los bienes y/o servicios que de acuerdo a su naturaleza, razón de ser y necesidades de la población que se busca satisfacer, deben prestar a ésta. Ha habido una falta de orientación del actuar institucional hacia su población objetivo. En el proceso de acompañamiento se tuvieron avances, sin embargo falta aún camino por recorrer más aún para que las instituciones determinen si los servicios que prestan aportan significativamente a los resultados de desarrollo que se persiguen. Para ello es necesario previamente fortalecer la planificación estratégica.
- g) **Red de producción de bienes y/o servicios.** Este ejercicio al igual que la identificación de los bienes y servicios terminales se inició en el proceso de acompañamiento y si bien se tuvieron avances es necesario reforzar el acompañamiento a las instituciones para depurar el trabajo realizado.
- h) Se realizó un trabajo conjunto con Instituciones piloto, DPS-SEGEPLAN y DTP- MINFIN para articular las redes de producción con las redes de categorías programáticas como un primer paso para vincular el POA y el presupuesto. Es necesario provocar un trabajo conjunto DPS y DTP para afinar criterios y llegar a acuerdos previo al ejercicio de acompañamiento del próximo POA (2013)
- i) Las instituciones no elaboran planes operativos multianuales, por lo que los presupuestos multianuales se realizan como una proyección que no está sustentada en una planificación que permita establecer prioridades de asignación presupuestaria.
- j) **En conclusión** es necesario fortalecer las diferentes etapas de la planificación iniciando por la planificación estratégica, ya que si no existe un marco adecuado que exprese claramente objetivos estratégicos, resultados de desarrollo y metas que se quieren lograr para mejorar las condiciones de la población, la elaboración de los POAs no tiene direccionalidad. asimismo es necesario que las autoridades gestionen en función de avanzar hacia el cumplimiento de los mismos.

2). Hallazgos según el documento: “Diagnóstico de las unidades de planificación sectorial –UPS- del Organismo Ejecutivo. Propuesta de creación de las unidades de planificación y control de la gestión (UCP) en la administración pública de Guatemala”. El documento consta de dos partes, la primera contiene un diagnóstico de las unidades de planificación y la segunda una propuesta de creación de las unidades de planificación y control de la gestión. **El diagnóstico** en síntesis muestra lo siguiente:

- a) De un total de 47 instituciones investigadas 27 (equivalentes a 57.4%) cuentan con unidades de planificación (UP). Estas se encontraron en 11 de 13 ministerios, en 7 de 14 secretarías, en 3 de 5 fondos sociales, en 6 de 11 institutos y en 4 instituciones mas no se encontraron UP.
- b) Dentro de las funciones de las UP resaltan las de formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planes y proyectos.
- c) Según el análisis FODA que fue realizado en las UPs, dentro de las principales amenazas se encontraron algunas que son determinantes para que las mismas se fortalezcan y tengan un adecuado desempeño y efectividad, estas son: i) un alto porcentaje de directivos públicos consideran la labor de planificación innecesaria y obstaculizadora; ii) falta de articulación con

SEGEPLAN y MINFIN (D'IP) lo cual provoca desorientación e incertidumbre; y iii) ausencia de una visión de conjunto de las políticas generales del gobierno lo cual provoca resistencia a la coordinación e integración.

- d) Adicionalmente en opinión de otras personas entrevistadas se encontró que los financieros no conocen el área operativa y los planificadores no cuentan con la información financiera adecuada para establecer metas reales y medibles. Por otra parte indicaron que los POAs no justifican adecuadamente la formulación del presupuesto; y que los planificadores no suelen tomar en cuenta la calidad del gasto.

La propuesta de diseño institucional y operativo de las unidades de planificación y control de la gestión plantea la homogenización de las funciones organizadas en ocho grandes temas: función de asesoría, función de planificación, función de monitoreo y evaluación, función de apoyo presupuestario, función de estadística investigación y desarrollo, función de fortalecimiento de la gestión institucional, función de coordinación y función de recursos internacionales. El nombre de unidades de planificación y control de la gestión obedece a: i) son parte integrante del sistema nacional de planificación cuya rectoría recae en SEGEPLAN; ii) el control de la gestión implica la necesidad de realizar evaluaciones de desempeño institucional e institucionalizar herramientas de planificación; iii) el control de la gestión implica: manejo de información veraz y oportuna, incidencia directa en la gestión presupuestaria y un rol activo en la toma de decisiones; iv) la gestión debe estar orientada a la consecuencia de resultados.

Según una encuesta realizada a los miembros de las UPS, plantearon que para fortalecer a estas unidades se necesita: mejorar los mecanismos para la planificación y monitoreo de la gestión por resultados (SEGEPLAN – MINFIN), fortalecer la vinculación plan – presupuesto, actualizar manuales de normas y procedimientos, apoyarse en un software para el monitoreo físico, financiero y cualitativo y otras, sobre esta base en el documento se proponen 5 estrategias específicas. En las consideraciones finales el documento plantea que la mayoría de las personas entrevistadas concluyeron que se programan los insumos pero no los procesos ni los resultados. Asimismo, en la mayoría de los casos se observó desarticulación de las decisiones y debilidad de las UPs en relevancia, influencia política y capacidad de negociación. Para mejorar la pertinencia institucional son condiciones necesarias aunque no suficientes: la credibilidad de la información que generan y la vinculación efectiva a la toma de decisiones.

El documento contiene 10 anexos, en el anexo 2 se presentan los principales hallazgos de la investigación para cada una de las UP de las diferentes instituciones. En el mismo se señala (pág. 28) que en el caso del MSPAS una consultoría realizada en marzo de 2010 encontró que los informantes no perciben la utilidad de los planes principalmente del POA porque solo se elabora para ser entregado, no se tiene seguimiento y los requerimientos reales sobrepasan los techos presupuestarios. También se indica que la mitad de los informantes no encuentra la relación entre la agenda nacional de salud, el plan nacional de salud y los planes territoriales y el POA para elaborar el presupuesto.

CUESTIONARIO PARA IDENTIFICAR ELEMENTOS SUCEPTIBLES DE MEJORA EN LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL

1. En su opinión ¿de qué instancia debieran emanar las prioridades y metas nacionales para que todas las instituciones se comprometan en su cumplimiento?
2. ¿Qué instancia debiera tomar decisiones en relación con los resultados de un seguimiento periódico del desempeño institucional y del avance en las prioridades y metas nacionales?
3. ¿Los siguientes elementos están incluidos en los planes estratégicos y POAs institucionales?

	Si	Parcialmente	No
Metas presidenciales			
ODMs			
Orientaciones estratégicas de política			

4. ¿Los ministerios ejercen la rectoría en el tema de su competencia, definiendo OE, Resultados y metas para mejorar las condiciones de la población y articulando esfuerzos de distintos actores? Si ___ No ___ Mas o menos ___
5. Si la respuesta es afirmativa o más o menos por favor indique los documentos en los que se encuentran tales definiciones y los mecanismos de articulación.

Institución	Nombre de documento que contiene OE, etc.	Mecanismos de articulación que utiliza	Observaciones

6. La(s) instituciones que asesora, ¿tienen un plan estratégico? Por favor incluya el nombre de la institución y marque con una x lo que corresponda

Nombre de la institución	Si tiene PE	No tiene PE	Los OE son institucionales	Los OE buscan resolver problemas de la población

7. ¿Cuántas instituciones tiene a su cargo para darles acompañamiento y cuáles son?
8. ¿Para qué les da acompañamiento? Por favor indique en la siguiente tabla marcando con una x en las casillas que corresponda

Naturaleza de acompañamiento	Marcar con X cuando sea afirmativo	Instrumentos que utiliza	Meses en que realiza el acompañamiento	Informes que genera y para quien
Formulación del PE				
Formulación del Plan operativo multianual				
Formulación del POA				
Formulación de indicadores				
Seguimiento de avance				

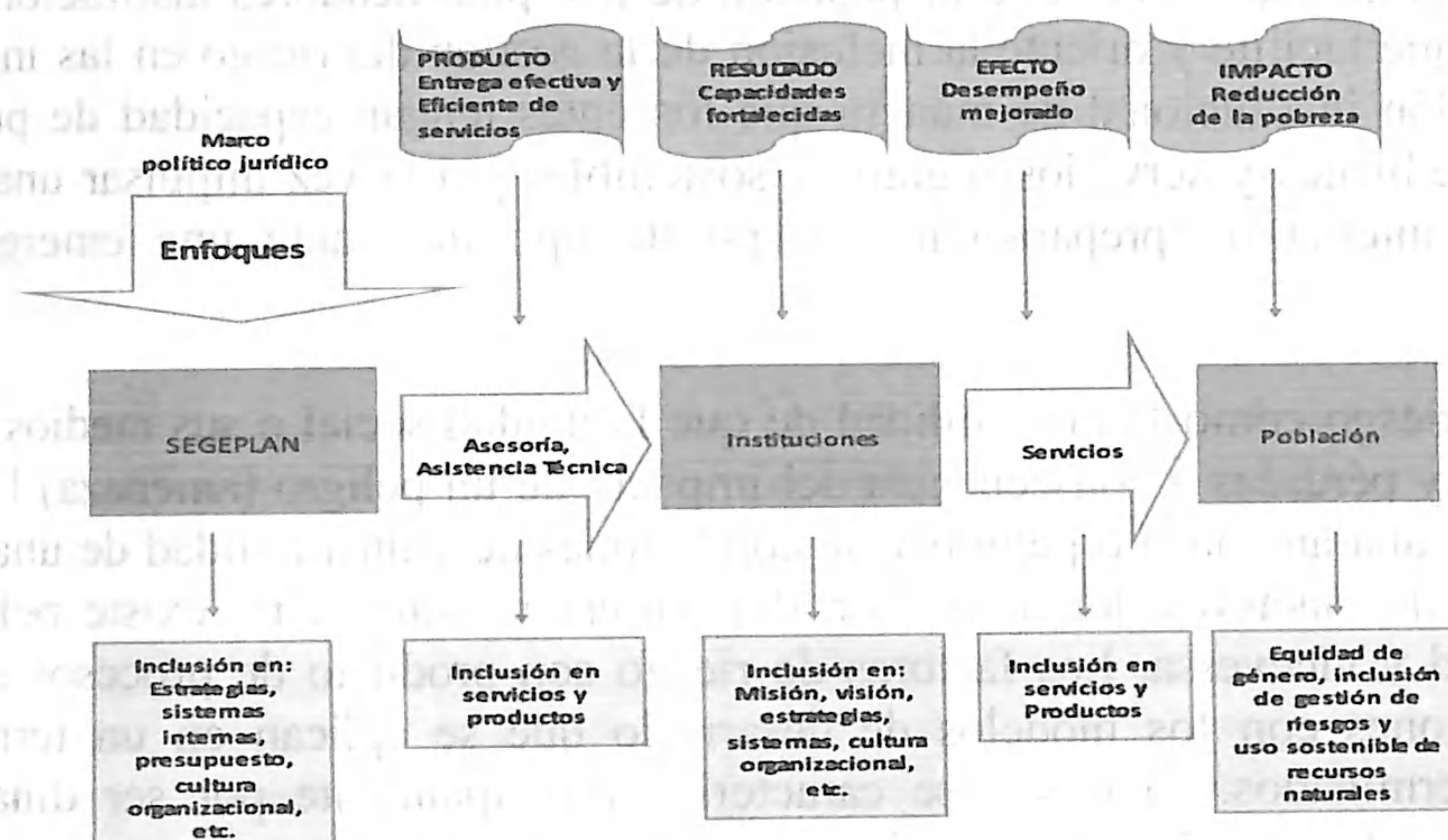
9. Para dar un acompañamiento de calidad, ¿qué actividades debería desarrollar que no está desarrollando?
10. Para dar un acompañamiento de calidad, haciendo el máximo esfuerzo ¿Cuántas instituciones podría tener a su cargo?
11. ¿En qué temas necesitaría fortalecer sus capacidades para dar un acompañamiento más cercano y de calidad a las instituciones?
12. Por favor incluya comentarios adicionales que considere pertinentes para mejorar la planificación y la implementación de ésta.

Anexo 9. La transversalización de enfoques: el ejemplo de la gestión de riesgo.

9.1. Introducción

Como se había señalado anteriormente, (capítulo II-3.6), la inserción de los enfoques transversales en una tarea que debería estar presente a lo largo de todo el proceso de la planificación: desde el análisis estratégico hasta la programación anual para la entrega de los servicios de la institución. Transversalizar un enfoque permite internalizar en las diferentes etapas de la planificación, las implicaciones específicas y diversificadas que cualquier acción que se planifique, pueda tener en un tema y/o grupo específico.

El proceso de internalización de los enfoques implica que aquellos enfoques transversales considerados relevantes en el contexto político, sean incluidos en el marco estratégico, cultura organizacional, sistemas internos, planes, presupuestos y servicios de las instituciones. La SEGEPLAN juega un papel importante en esta transversalización, como demuestra el siguiente gráfico:



Actualmente, el contexto político vigente ha determinado la relevancia de los siguientes enfoques y grupos específicos que deberían estar reflejados en el proceso de análisis y planificación institucional: la equidad de género, la identidad y los derechos de los Pueblos Indígenas, la gestión de riesgos, la gestión socio-ambiental, la juventud, niñez y adolescencia, los grupos vulnerables, los adultos mayores y los discapacitados.

La transversalización e institucionalización de enfoques es un proceso complicado y largo, ya que abarca la totalidad de la cultura institucional, sus políticas, estrategias, instrumentos y servicios. Para asegurarse que se puede monitorear en qué medida los enfoques se internalizan a nivel institucional, se aplican normalmente instrumentos sencillos como el listado o matriz de chequeo-verificación. Con este objetivo, la SEGEPLAN, por ejemplo, ha diseñado una propuesta de lineamientos que aseguran la vinculación de la gestión de riesgo y el cambio climático (GdR) en el proceso de planificación institucional.¹⁰

¹⁰ Lineamientos para vincular la gestión de riesgo en el proceso de planificación sectorial e institucional. Primer Borrador. SEGEPLAN 2011.

A continuación, se presenta una síntesis de estos instrumentos diseñados por la SEGEPLAN que podría dar las pautas técnicas para guiar el proceso de transversalizar los enfoques considerados relevantes en el proceso de planificación institucional.

9.2. Lineamientos para vincular la gestión de riesgo en el proceso de planificación sectorial e institucional.

El manual “Lineamientos para vincular la gestión de riesgo en el proceso de planificación sectorial e institucional” es una herramienta que busca institucionalizar la gestión de riesgo (GdR). Propone vincular la variable riesgo desde las competencias y servicios, con lo cual se pretende promover que los planes, que se impulsen a nivel institucional-sectorial, no generen nuevos riesgos o reduzcan los existentes, así como una actitud institucional interna de preparación y respuesta oportuna ante emergencias.

9.2.1. Marco conceptual

El objetivo del manual es poner a disposición de los planificadores institucionales, un instrumento que facilite y oriente la inclusión de la gestión del riesgo en las iniciativas de planificación institucional de manera que los entes tengan capacidad de promover propuestas de bienes y servicios seguros y sostenibles y a la vez impulsar una actitud institucional interna de preparación y respuesta oportuna, ante una emergencia o desastre.

Se define el riesgo como la probabilidad de que la unidad social o sus medios de vida sufran daños y pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro (amenaza) El riesgo es función de una amenaza o peligro y de condiciones de vulnerabilidad de una unidad social. Estos dos factores del riesgo son dependientes entre sí, no existe peligro sin vulnerabilidad y viceversa. Los factores de riesgo son producto de procesos sociales, que se relacionan con los modelos de desarrollo que se aplican en un territorio y sociedad determinados. El riesgo se caracteriza principalmente por ser dinámico y cambiante, esto de acuerdo con las variaciones que sufren sus dos componentes (peligro y vulnerabilidad) en el tiempo, en el territorio, en el ambiente y en la sociedad. El riesgo puede ser reducido en la medida que la sociedad procure cambios en alguno de sus componentes, no activando nuevos peligros, no generando nuevas condiciones de vulnerabilidad o reduciendo las vulnerabilidades existentes. La vulnerabilidad, se entiende como la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada cuando se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural o antropogénico. La vulnerabilidad es la debilidad para enfrentar amenazas. La vulnerabilidad de un centro poblado, es el reflejo del estado individual y colectivo de sus elementos o tipos, de orden ambiental y ecológico, estructural, económico, social, funcional, político, cultural, entre otros; los mismos que son dinámicos, es decir cambian continuamente con el tiempo.

La gestión de riesgo es un enfoque que se debe emplear en los procesos de planificación en todos los niveles, y en espacios institucionales que generan planeamientos del desarrollo, esto significa, que se debe promover la vinculación del variable riesgo en los procesos de planificación global, sectorial, territorial, urbana, local, comunitaria o familiar. Es un proceso de adopción de políticas, estrategias y prácticas orientadas a reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos. Implica intervenciones

en los procesos de planeamiento del desarrollo para reducir las causas que generan vulnerabilidades. Hablar de planificación con gestión de riesgo, implica programar la oferta de servicios e inversiones seguras, en el más amplio sentido, es decir, bienes y servicios institucionales que contribuyan a reducir los efectos de las amenazas naturales y antropogénicas.

9.2.2. Instrumentos para incorporar la gestión de riesgo

La guía presenta una serie de instrumentos principalmente en la forma de una matriz de (preguntas generadoras y) verificación, que son aplicables a nivel estratégico y a nivel operativo y que abarcan tanto la dimensión interna de la institución como el aspecto de la prestación de servicios (externos).

(i) Nivel de planificación estratégica (PE)

Con el objetivo de identificar las conexiones que existen entre las competencias y funciones institucionales respecto a la gestión de riesgo y cambio climático, la guía presenta una matriz que relaciona las competencias y los servicios prestados con enfoque de riesgo y de cambio climático. Es un instrumento que debería aplicarse en el proceso analítico que forma parte de la elaboración del PE. Como ejemplo:

Competencias Institucionales	Principales Funciones /Servicios para cada competencia	Área territorial de intervención	En qué amenazas naturales, socio-naturales y antropogénicas, pueden responder de acuerdo a sus funciones y competencias.	Cuáles son las acciones de gestión de riesgo que se aplican o deben aplicar para reducir vulnerabilidad y adaptación al cambio climático.
Planificación, programación y articulación de las políticas públicas.	Planificación territorial, apoyar la gestión de preinversión, integrar la programación de inversiones públicas, coordinar la cooperación internacional	En todo el territorio nacional, (Regional, Departamental y Municipal)	En todas las amenazas se podría responder, ya que se facilita y apoya el planificación del Desarrollo Nacional, así como en los planes de recuperación	Creación de la Dirección de Gestión de Riesgo. Insertar la gestión de riesgo en los procesos de planificación territorial. Elaborar instrumentos que permitan Estimación de Riesgo a nivel municipal. Insertar la gestión de riesgo y cambio climático en la normativa de Planificación Institucional y Sectorial.

En cuanto a la gestión de riesgo respecto a los servicios institucionales externos, la guía presenta la siguiente matriz de verificación que permite asignar el valor correspondiente a cada práctica institucional en el tema de riesgo de acuerdo al valor y categoría establecido en los criterios técnicos. Un ejemplo de matriz:

Área Gestión de Riesgo y Cambio Climático				
Planificación Institucional – Nivel estratégico - Externo				
Respecto a servicios institucionales con enfoque de gestión de riesgo				
	0	1	2	3
¿Se identifican los factores de riesgo y sus causas tanto a nivel territorial como institucional, en las áreas de prestación de servicios y en las inversiones que se realizan?				
¿Se evalúa la pertinencia de los proyectos y programas que desarrolla la institución tomando en cuenta la probabilidad de ocurrencia de peligros naturales en las áreas territoriales donde interviene?				
¿Se aplican criterios, protocolos, procedimientos e instrumentos de gestión de riesgo que orientan la formulación y ejecución de proyectos y servicios prestados?				
¿Existen y se aplican indicadores de reducción del riesgo a desastre (prevención, mitigación) o adaptación al cambio climático para analizar el impacto de los proyectos y servicios que presta la institución?				
¿La institución promueve el establecimiento de sinergias con instituciones gubernamentales y no gubernamentales y actores clave relacionados con la gestión de riesgo y cambio climático?				
¿Posee la institución asignación presupuestaria para visibilizar y ejecutar las medidas y acciones pertinentes que permitan reducir el riesgo existente y los efectos del CC en los proyectos y servicios que presta?				
¿Están explicitadas medidas de prevención, mitigación, adaptación y preparación en los análisis financieros (análisis costo-beneficio con medidas de riesgo y sin medidas de riesgo) y presupuestarios de los proyectos por desarrollar?				
¿Existen procesos de formación y capacitación dirigidos a personal administrativo y técnico (oficinas centrales, departamentales) para generar cultura institucional en gestión de riesgo?				
¿Hay una asignación y distribución de recursos en el tema de riesgo para el funcionamiento y ejecución programas, proyectos y servicios institucionales?				

De igual manera, la guía presenta una matriz de chequeo que permite identificar la dimensión interna de la gestión de riesgo a nivel institucional respecto a la seguridad del personal, equipo e instalaciones. Un ejemplo:

Área Gestión de Riesgo y Cambio Climático				
Planificación Institucional – Nivel estratégico - Interno				
Respecto a Seguridad del personal, equipo e instalaciones				
	0	1	2	3
¿Existe un mapeo de las amenazas o peligros a los que está expuesto el edificio, el personal e instalaciones y se actualiza regularmente?				
¿Conoce la institución la situación de seguridad del edificio, del personal, de la información, de las instalaciones y bienes institucionales respecto a amenazas existentes?				
¿Se aplica un plan actualizado de preparación y respuesta ante las amenazas a que está expuesto el personal y las instalaciones?				
¿El personal gerencial, técnico y operativo ha recibido formación y capacitación en gestión de riesgo y cambio climático?				
¿El personal está sensibilizado sobre las amenazas a las que está expuesto y adopta una cultura de seguridad personal e institucional?				
¿Está formado un grupo de toma de decisiones con espacio físico permanente atiende situaciones de emergencias y/o desastres?				
¿La institución sabe claramente las responsabilidades y funciones (internas y externas) antes, durante y después de una emergencia o desastre?				
¿Existe en la institución un inventario de recursos disponibles (humanos, materiales y financieros) que permite atender antes, durante y después una emergencia o desastre?				

A este nivel estratégico, la guía busca coadyuvar a que los decisores institucionales aborden la gestión de riesgo y cambio climático como una estrategia integral, explícita y permanente desde los procesos de planificación para que los servicios que se brinden contribuyan a favorecer el desarrollo seguro. Ayuda a plantear grandes líneas de acción en gestión de riesgo que respondan a las competencias encomendadas a la institución, buscando hacer un balance entre la misión y los medios que se le han entregado para cumplirla, dejando visible la variable riesgo como prioridad institucional y explicitada en las acciones estratégicas.

(ii.) Nivel de planificación operativa (POM-POA)

Para alcanzar la misión, los objetivos y resultados estratégicos de manera eficiente y eficaz, serán los planes operativos multianuales (POM) y las acciones de corto plazo (POA) donde se incorporaran las medidas de gestión de riesgo con las cuales se buscará que las instituciones propicien un desarrollo seguro e inversiones duraderas, así como brindar respuestas apropiadas a las necesidades y demandas que provienen de los territorios. Como matriz de verificación, se propone:

Área Gestión de Riesgo y Cambio Climático				
Planificación Institucional – Nivel operativo - Externo				
Respecto a servicios institucionales con enfoque de gestión de riesgo				
	0	1	2	3
¿Existe coordinación para obtener estudios y/o análisis de información que pronostican la probable ocurrencia de peligros naturales en las zonas donde la institución realiza inversiones, ejecuta proyectos o donde tiene instalada sus operaciones? Esto incluye proyecciones más importantes sobre cambio climático.				
¿Se aplican normativas y metodologías que garanticen en el diseño de proyectos, tipo de materiales y métodos de construcción (incorporar códigos de construcción, código sismo resistente, el código de cimentaciones y el control de calidad correspondiente - normas AGIE)?				
¿Están explicitadas medidas de prevención, mitigación, adaptación y preparación en los análisis financieros (análisis costo-beneficio con medidas de riesgo y sin medidas de riesgo) y presupuestarios de los proyectos por desarrollar?				
¿Está vinculado el tema de riesgo en la asignación y distribución de recursos anuales para el funcionamiento y ejecución de funcionamiento, programas, proyectos y servicios institucionales?				
¿Se implementa medidas correctivas: zonificación para uso de tierras, restricción de construcciones en áreas vulnerables, promoción de sistemas familiares y productivos diversificados y sistemas de alerta temprana en zonas de alto riesgo y con grupos en extrema pobreza?				
¿Se promueve programas sociales con inclusión transversal del variable riesgo, para atender a la población en condiciones de pobreza, pobreza extrema y en exclusión social con alternativas de generación de ingresos aplicando tecnologías apropiadas al medio y que reduzcan el riesgo existente?				
¿Se definió un cronograma específico de seguimiento y supervisión para establecer la veracidad técnica en cuanto al cumplimiento de las medidas de prevención, mitigación y preparación a aplicar en la ejecución de los proyectos que asegure la reducción del riesgo a desastres?				

Igualmente, para identificar la dimensión interna de la gestión de riesgo a nivel operativo e institucional, se puede aplicar la siguiente matriz de verificación:

Área Gestión de Riesgo y Cambio Climático

Planificación Institucional – Nivel operativo - Interno

Respecto a Seguridad del personal, equipo e instalaciones

	0	1	2	3
¿Existe una evaluación de los edificios e instalaciones institucionales (elementos estructurales, no estructurales y funcionales de edificios e instalaciones) para determinar el nivel de riesgo al que está expuesto el personal, instalaciones y equipamiento) que permita la identificación de medidas para la reducción de vulnerabilidades?				
¿Existen sistemas de alerta, protocolos y procedimientos internos relacionados con preparativos y respuesta y medidas a aplicar respecto a las características estructurales y no estructurales de las instalaciones donde operan que reducen la vulnerabilidad ante cualquier evento o peligro?				
¿Se ha elaborado un plan específico interno de respuesta con participación de los empleados (comisiones), se desarrollan actividades de sensibilización y capacitación en gestión de riesgo?				
¿Existe un sistema de información, comunicación y de alerta interna y se hace ejercicios de simulacros??				

Al final de los ejercicios de verificación, la Guía propone construir una matriz que resume las acciones que se requiere tomar a nivel de la institución e incluir en los planes operativos para garantizar una (mayor) transversalización del enfoque de gestión de riesgo.

ACCIONES DE REDUCCION DE RIESGO						
ACCIONES PROPUESTAS	Acciones que se aplican actualmente		Si no se realiza la acción, ¿cuando se proyecta realizarla?		Recursos Necesarios(Humano s, Asesoría, Materiales,	Responsable
	No	Si	Corto	Mediano		
Externas						
Internas						

Es recomendable que se diseñe y aplique este ejercicio de verificación a todos los enfoques que requieren una transversalización a nivel de las instituciones. Para mayores detalles, revise: “Lineamientos para vincular la gestión de riesgo en el proceso de planificación sectorial e institucional. Primer Borrador. SEGEPLAN 2011”.

Anexo 10: Municipalidad de Jocotán: Ejemplo de elaboración de los planes estratégicos, multianuales y anuales orientados a resultados,

1. Análisis de situación.

1.1 Descripción del municipio, demografía y centros poblados

El municipio de Jocotán, es uno de los 4 municipios que conforman la Región Chortí en el Departamento de Chiquimula, cuenta con 32 aldeas y 122 caseríos localizados en distintas altitudes que oscilan entre los 300 msnm a 1,800 msnm. Está localizado en un área de 251.76 kms. Cuadrados a 29 kms de la cabecera departamental y a 204 de la ciudad de Guatemala. La población del municipio era en 2010 de 53,957 habitantes, con una ruralidad del 89.41%; 50.68% es población femenina. La población del municipio es mayoritariamente joven ya que el 55.41% tiene entre 0 y 19 años. El 16.21% de la población tiene de 0 a 4 años; 15.02 tiene de 5 a 9 años y el 13.30% entre 10 y 14 años. Los centros poblados son dispersos y los de mayor concentración de población están plenamente identificados en el PDM- pag. 15

1.2 Análisis de problemas y sus causas. Síntesis del diagnóstico incluido en el PDM.

En el PDM se incluye un diagnóstico. No se utilizó el árbol de problemas. En este anexo se hace una síntesis de los principales problemas identificados y sus causas, incluyendo los que se presentan en cada uno de los ejes de desarrollo.

- **Salud.**

La síntesis de la problemática en salud identificada en el PDM es la siguiente:

Mortalidad materna en 2009 16 casos en total en relación con meta ODM 62 por cada 100,000 nacidos vivos y el país en total registró 316 por cada 100,000 habitantes. Jocotán es el municipio del departamento con más muertes maternas registradas porque el 71.25% no recibe ninguna atención durante el parto. Las primeras 3 causas de mortalidad materna en 2008 fueron: retención de placenta, defecto de coagulación post parto, eclampsia en el periodo no especificado. Se cubre al 7.12% de las mujeres en edad fértil (entre 10 y 54 años) en el servicio de planificación familiar. Para mejorar la salud materna, en el PDM, se propone: Acciones de planificación familiar, nutrición de las mujeres, así como aumentar la cobertura de atención prenatal, capacitación al personal voluntario de salud y mejorar la atención del parto. P.25

Tasa de mortalidad infantil 6.53 por cada mil nacidos vivos. Las principales causas de mortalidad en menores de 1 año son la neumonía y bronconeumonía (35.71%) y síndrome diarreico agudo 28.57%. Para reducir la mortalidad en niños menores de 5 años es necesario contar con programas de educación en salud, salud reproductiva, medidas higiénicas, acceso a agua desinfectada, mejoramiento de la vivienda, servicios sanitarios, educación de la madre, mejores ingresos económicos de la familia y vacunación.

Las primeras 10 causas de mortalidad en el municipio son: neumonías y bronconeumonías, infarto agudo del miocardio, tumor maligno del estómago, síndrome diarreico agudo y heridas múltiples no especificadas. Las enfermedades más frecuentes: resfriado común, parasitismo intestinal, enfermedad péptica y síndrome diarreico agudo. Carecen de infraestructura básica de vivienda y de un buen saneamiento ambiental. No

cuentan con agua segura ni un sistema de excretas adecuado. La vacunación (BCG, anti polio, pentavalente) tuvo una cobertura de 95.3% en menores de 1 año. Escasez de medicamentos. Falta de continuidad en la prestación de los servicios de salud, en los centros de convergencia. El 39% de la población carece de abastecimiento de agua intradomiciliar. Carencia de infraestructura para el saneamiento ambiental letrinas y otros.

- **Contaminación ambiental:**

El 56% de la población no tiene sistema adecuado de disposición de excretas. Se carece de servicios adecuados de disposición de aguas servidas en el área rural. Construcción de viviendas con materiales inapropiados. No existe aprovechamiento de los desechos sólidos generados en el municipio.

- **Seguridad alimentaria:**

El 72.8% tiene desnutrición crónica (no dice si se trata de niños menores de 5 años) según censo de 2008 SESAN. En Jocotán funciona un centro de recuperación nutricional.

- **Uso del suelo**

Correcto 15.39%, sobre utilizados 63.36%. Superficie quebrada con altas inclinaciones y expuestos a la erosión

- **Pobreza general y extrema**

El 82.13% y de estos es extrema el 18.62%

- **Educación**

Tasa neta de cobertura: primaria 88.19%, básico 19.44% y diversificado 9.61%. El 41.86% es analfabeta (45.72%). Deserción escolar especialmente en niñas. Debilidad en calidad educativa (falta de docentes, infraestructura, equipo, mobiliario, supervisión educativa, material didáctico, informática, educación bilingüe, bajos Falta de programas de educación ambiental.

- **Servicios sanitarios y drenajes**

Hogares con excretas 44%. Servicio de tren de aseo solo en el área urbana. Solo cubre al 12% de la población urbana. Cobertura de agua inter domiciliar no potable pero con sistema de cloración 61% (6,583 viviendas) –Se ha detectado bacteria E. Coli.

- **Energía eléctrica**

Cobertura 84% de la población. Baja cobertura de alumbrado público

- **Comunicaciones**

Existe correo, telefonía celular y líneas fijas. El municipio cuenta con una radioemisora

- **Seguridad ciudadana**

Tres de las primeras causas de mortalidad están ligadas a muertes violentas. Existe un juzgado de paz y, una sub estación de la PNC, juntas de seguridad ciudadana, y una relación de 4,756 habitantes por agente de policía. Escasa presencia policial en el municipio. Cultura de violencia y machismo.

- **Recursos naturales**

El municipio es de vocación forestal, actualmente solo el 12.09% tiene cobertura. Los bosques densos de coníferas, latifoliadas y mixtos ocupan en conjunto el 6% sin embargo están en constante disminución debido al aprovechamiento legal e ilegal principalmente los de coníferas. El catastro de bosques no está actualizado Existen 98 fuentes de agua. El uso del agua es principalmente abastecimiento de centros poblados y riego. Fuentes de agua sin protegerse. Contaminación del agua. El catastro de fuentes de agua carece de variables de cantidad y calidad de agua Degradación de los suelos. Existen algunas experiencias de conservación de suelos. Aprovechamiento irracional de los recursos naturales.

- **Riesgos**

La población no muestra una actitud previsor, no se utiliza el suelo según su vocación, no se gestionan los recursos en función de cuencas. Agotamiento de acuíferos y fuentes de agua. Las mayores amenazas (causas) por orden de importancia son

- Uso de productos agroquímicos (muy crítico)
- Contaminación por desechos sólidos (crítico)
- Deforestación, erosión de suelos, agotamiento de fuentes de agua (crítico)
- Sequias, deslizamientos y derrumbes, incendios forestales y desertificación (muy alto)
- Desecamiento de ríos (medio)

El nivel de vulnerabilidad del municipio es muy alto (47.4%). La calidad de construcción de las viviendas es muy crítica, igual el manejo de aguas servidas, manejo de desechos sólidos, nivel de ingresos, tipo de empleo y en lo educativo los programas sobre gestión de riesgo. Debilidad organizacional municipal en cuanto al apareamiento de desastres. Poco conocimiento de la población en que hacer en momentos de desastres No se tienen identificados los lugares de mayor riesgo en el municipio.

- **Economía**

El 50% de la PEA trabaja por cuenta propia en actividades agrícola. Se desconoce la fertilidad de los suelos ocupados para producción agrícola. Poca organización de los productores. No existen encadenamientos productivos con otros municipios.

- **Otros**

Duplicidad de funciones de instituciones presentes en el municipio. Selección de obras no obedece a prioridades municipales. Los líderes comunitarios no conocen alternativas para la búsqueda de desarrollo. La población crece desordenadamente La población desconoce las actividades en que se invierten recursos en el municipio Se desconoce la cultura Chortí.

1.3 FODA de la Municipalidad

Es necesario establecer si ya existe o si debe trabajarse para derivar estrategias y proyectos que fortalezcan el cumplimiento de las competencias de la municipalidad para contribuir al logro de los resultados que le corresponde apoyar.

1.4 Análisis de actores e involucrados.

El análisis de actores que se incluye en anexo 4 del PDM es una base para que la municipalidad complemente el ejercicio en función de las intervenciones que proyecta

realizar, a fin de identificar posibles aliados u opositores y derivar las estrategias que le permitan articularlos a los procesos de respuesta de la problemática que se busca subsanar.

2. Plan estratégico de la municipalidad de Jocotán orientado a resultados de desarrollo en el marco del PDM.

La síntesis de los pasos para elaborar el PE de la municipalidad que se muestra en la siguiente figura ilustra cómo se combinan los elementos del PDM con los institucionales propios de la municipalidad. Luego de la figura se presentan los resultados de la aplicación de estos pasos.

Pasos para la elaboración del Plan Estratégico orientado a resultados, de la Municipalidad en el marco del Plan de Desarrollo Municipal



2.1 Visión

2.1.1 Del Municipio (PDM)

La visión del desarrollo del Municipio, contenida en el PDM, que debe ser apropiada por todas las instituciones que operan en el mismo es la siguiente. Los habitantes del municipio de Jocotán, han mejorado su calidad de vida, a través de un proceso coordinado de acciones estratégicas entre los actores que intervienen en el desarrollo municipal, contando con mayores capacidades empresariales, un nivel tecnológico agroforestal elevado, que les permite incrementar su capital y su capacidad administrativa sostenida de los recursos. El PDM también incluye una visión del modelo de desarrollo territorial futuro

2.1.2 De la Municipalidad

Es una visión de naturaleza más institucional en función del cumplimiento de las competencias de la municipalidad. La Visión que aparece en la página Web de la Municipalidad de Jocotán es la siguiente. “Velar y garantizar el fiel cumplimiento de las políticas del Estado, a través de ejercer y defender la Autonomía Municipal conforme lo establece la Constitución de la República y el Código Municipal.

Asimismo, la Municipalidad de la Villa de Santiago Jocotán, Chiquimula, visualiza impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio y resguardar su integridad territorial, el fortalecimiento de su patrimonio económico, la preservación de su patrimonio natural y cultural y sobre todo promover la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la solución de sus problemas.”

2.2 Misión Municipalidad (web)

“La Municipalidad de la Villa de Santiago Jocotán, Chiquimula, es una institución de derecho público, que busca mejorar las condiciones de vida de las familias del municipio, a través de espacios de participación ciudadana e institucional para la implementación de políticas, programas y proyectos de desarrollo social, de una forma transparente y sostenible al marco legal.”

2.3 Principios

Deben tomarse los establecidos para la Municipalidad según el Arto 5 del Código Municipal, y ampliarse si se considera necesario. Según el Código Municipal éstos son: *eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria con observancia del ordenamiento jurídico aplicable.*

2.4 Objetivos Estratégicos con indicadores

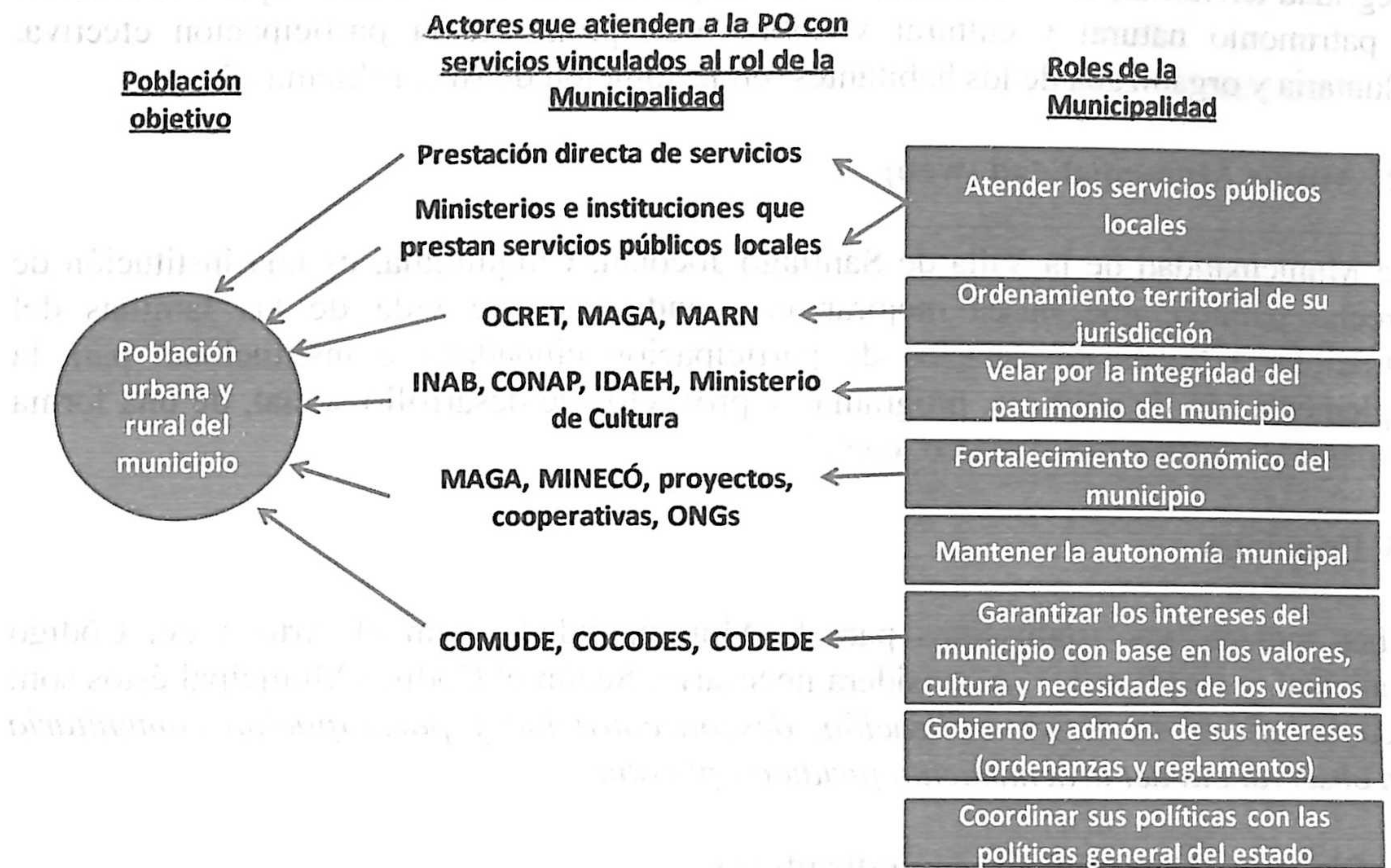
El PDM en el numeral 7.4 Matriz de Planificación incluye los Objetivos Estratégicos (OE) por eje de desarrollo. Ellos son:

- Propiciar la conservación del medio ambiente para la protección de los recursos naturales del Municipio.
- Promover el desarrollo económico para beneficio de las familias del Municipio
- Aumentar la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud en el Municipio y reducir el riesgo municipal
- Proveer en cada lugar poblado de los servicios básicos y facilitar su interconexión vial , mediante un ordenamiento adecuado
- Fortalecer la seguridad y la participación ciudadana y brindar a la población atención de calidad.

2.5 Análisis del mandato de la Municipalidad para verificar competencias, resultados a los cuales aportar, población objetivo y usuarios de los servicios municipales

La figura siguiente permite visualizar fácilmente los roles de la municipalidad, su población objetivo y los actores que pueden estar vinculados y con los cuales la municipalidad deberá establecer que tipo de relaciones le interesa concretar. La definición de los roles es muy importante además para determinar a cuales resultados de desarrollo debe aportar.

Análisis del mandato para verificar competencias, población objetivo y usuarios de los servicios de la municipalidad



2.6 Resultados, indicadores y metas

Debido a que el PDM no fue elaborado orientado hacia resultados como es el mandato para la planificación institucional, incluyendo la de las municipalidades; para articular estas últimas a los PDM es necesario realizar un ejercicio que permita traducir o deducir del mismo los resultados de desarrollo. Para ello se siguen los pasos indicados en el numeral 5.2.2 incluido en este documento. Luego a esos resultados se les aplica el filtro de las competencias municipales para determinar los resultados a los cuales la municipalidad aportará de manera directa. El resultado del ejercicio aplicado al PDM del municipio de Jocotán se muestra a continuación

**MUNICIPIO DE JOCOTAN. INDICADORES Y METAS DE RESULTADO 2018 Y 2025 A LOS QUE LA MUNICIPALIDAD DE JOCOTÁN
APORTARÁ DIRECTAMENTE a/**

Problemas según PDM	Resultado y producto	Indicadores de resultado y producto	Valor	Año de referencia	Meta 2018	Meta 2025
	Población del Municipio	Personas	53,957	2,010	59,924	78,261
AGUA Y SANEAMIENTO						
39% de la población carece de abastecimiento de agua	R.8. La población cuenta con agua intradomiciliar apta para consumo humano	% de hogares conectados a red de agua	61%	2010	100	100
		% de acueductos con sistema de cloración funcionando	1%	2010	75	100
Carencia de infraestructura para el saneamiento ambiental (letrinas y otros)	R.9 La población cuenta con servicios mejorados de saneamiento	% de hogares con acceso a servicios de saneamiento mejorados	44%	2010	100	100
Contaminación por desechos sólidos (crítico en nivel de vulnerabilidad del municipio)	R. 10 Se ha reducido la contaminación por desechos sólidos	% de TM de desechos sólidos generados en el municipio que son recolectados				
		% de TM de desechos sólidos generados en el municipio adecuadamente tratados				
		% de TM de desechos sólidos generados en el municipio depositados en relleno sanitario				
No existe aprovechamiento de los desechos sólidos generados en el municipio	R. 12 Los desechos orgánicos son fuente de abono y de ingresos para las familias	% de desechos orgánicos generados en el municipio transformados en abono orgánico				
Falta de programas de	R.13. La población se ha sensibilizado en el tema					

**MUNICIPIO DE JOCOTAN. INDICADORES Y METAS DE RESULTADO 2018 Y 2025 A LOS QUE LA MUNICIPALIDAD DE JOCOTÁN
APORTARÁ DIRECTAMENTE a/**

Problemas según PDM	Resultado y producto	Indicadores de resultado y producto	Valor	Año de referencia	Meta 2018	Meta 2025
RECURSOS NATURALES						
El municipio es de vocación forestal, actualmente solo el 12.09% tiene cobertura.	R.14 Se ha mejorado la superficie con uso correcto del suelo	% de suelo con uso correcto	15.39%			
		R.15 Se ha reducido la sobre utilización del suelo	% de suelo sobre utilizado	63.36%		
erosión de suelos	R.16 Se ha reducido la erosión del suelo					
Deforestación	R.17 Se ha incrementado la cobertura forestal	% del territorio cubierto de bosque	12.09	2010	50	75
Fuentes de agua sin protegerse. Agotamiento de fuentes de agua	R. 18 Las fuentes de agua y las zonas de recarga hídrica se encuentran protegidas y con cobertura forestal					
Los bosques están en constante disminución debido al aprovechamiento legal e ilegal principalmente de coníferas.	R.19 Se han reducido los aprovechamientos ilegales					
incendios forestales	R.20 Se ha reducido el área afectada por incendios forestales					

MUNICIPIO DE JOCOTAN. INDICADORES Y METAS DE RESULTADO 2018 Y 2025 A LOS QUE LA MUNICIPALIDAD DE JOCOTÁN APORTARÁ DIRECTAMENTE a/

Problemas según PDM	Resultado y producto	Indicadores de resultado y producto	Valor	Año de referencia	Meta 2018	Meta 2025
	ENERGIA					
	R.21 Los hogares del municipio y los espacios públicos cuentan con energía eléctrica	% de los centros poblados con alumbrado público				
		% de la cabecera municipal con alumbrado público				
	SEGURIDAD					
2 de las primeras causas de mortalidad están ligadas a muertes violentas	R.22 Se han reducido las muertes violentas	No. De fallecidos por acciones violentas	20	2010	0	0
		No. De acciones violentas contra mujeres	2	2010	0	0
		% de muertes violentas en relación al total de muertes				
	GESTIÓN DE RIESGO					
Poco conocimiento de la población en que hacer en momentos de desastres	R.23 Se ha fortalecido la capacidad de prevención y respuesta a los riesgos	Vulnerabilidad del municipio	47.40%			
La población crece desordenadamente	R.24 El modelo de ordenamiento territorial (PDM) es aplicado					
	R.28. Se ha incrementado la					

A los resultados relativos a educación, salud, seguridad alimentaria y desarrollo económico, la municipalidad de acuerdo a sus competencias contribuirá a través de por lo menos dos vías, la primera gestionando ante los ministerios e instituciones competentes la prestación de servicios y proyectos oportunos, de cobertura y calidad adecuados; y la segunda a través de servicios que son de su competencia como por ejemplo la construcción y mantenimiento de caminos de acceso a circunscripciones territoriales inferiores al municipio.

2.7 Prioridades estratégicas

Las prioridades estratégicas del municipio se establecerán en términos de población objetivo, de la temática, enfoques transversales (género, etnias, juventud, ambiente y riesgo) y de dimensión geográfica, en función de las brechas de cobertura de los indicadores de resultado, que prevalezcan entre los diferentes centros poblados y la cantidad de población en cada uno de ellos. Para ello se requiere que la Dirección Municipal de Planificación (DMP) disponga o levante la información necesaria en los centros poblados con más de 500 familias sobre los indicadores señalados. Una tabla como la siguiente para los 4 o 5 indicadores que se seleccionen puede ayudar a iniciar el trabajo.

ANEXO . MUNICIPALIDAD DE ABCD. MATRIZ PARA IDENTIFICAR BRECHAS POR LUGAR POBLADO, ETNIA, GENERO Y OTROS

Resultado: La población cuenta con agua intradomiciliar apta para consumo humano

Indicador: No. De hogares conectados a red de agua

Indicador: Sistema de distribución con cloración adecuada certificada por el MSPAS Si () No ()

1 Lugar poblado	2 Año Ref.	3 Fuente de Informació	4 Total	5 Area		6 Cultura		7 Género	
				Rural	Urbana	Indígena	No indígena	Mujer	Hombre
<i>Promedio municipal</i>									

a/ Esta tabla se complementa con tablas similares para cada uno de los indicadores central y causales

b/ Los indicadores se han incluido para efectos de ejemplo habrá que establecer los indicadores adecuados en cada caso.

1. Incluir promedio municipal y luego el de cada uno de los centros poblados

3. Plan operativo multianual orientado a resultados de la municipalidad de Jocotán.

3.1 Validación del Marco estratégico

La validación se realizará en la medida en que pasen los años y sea necesario actualizar algunos elementos del PE. En este momento el marco estratégico contenido en el PE es de reciente elaboración por lo que no se aplicará ninguna validación.

3.2 Identificación de bienes y servicios por resultado y elaboración de redes de producción.

La identificación de los bienes y servicios que le corresponde prestar a la Municipalidad se hace a partir de la revisión del Código Municipal, de donde resulta un listado extenso de los mismos, luego debe establecerse cuales de éstos servicios se prestan actualmente y cuáles no. En el caso de los que no se prestan será necesario resolver si se continúa así o si la situación del municipio amerita que dichas servicios se incorporen al que hacer de la municipalidad y si existen recursos para ello.

A continuación se presenta un ejemplo de cómo vincular los servicios a los resultados que de acuerdo a las competencias instituciones le corresponde aportar a la municipalidad. En la tabla siguiente se han consignado todos los servicios que le compete prestar a la municipalidad.

MUNICIPALIDAD DE JOCOTAN. RESULTADOS Y SERVICIOS

Resultado y <u>Servicios (Código Municipal)</u>
AGUA Y SANEAMIENTO AMBIENTAL
R.8. La población cuenta con agua intradomiciliar apta para consumo humano
<i>S. Abastecimiento domiciliario de agua potable, debidamente clorada (Arto. 68)</i>
R.9 La población cuenta con servicios mejorados de saneamiento
<i>Servicios de alcantarillado</i>
<i>Limpieza y ornato</i>
<i>Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación</i>
<i>Administración de cementerios</i>
<i>Autorización y control de cementerios privados</i>
R. 10 Se ha reducido la contaminación por desechos sólidos y líquidos
<i>Recolección de desechos sólidos</i>
<i>Tratamiento de desechos sólidos</i>
<i>Disposición de desechos sólidos</i>
<i>Tratamiento de agua residuales</i>
<i>Ordenanzas, incentivos y sanciones</i>
R.13. La población se ha sensibilizado en el tema ambiental y participa activamente.
<i>Solicitar al Gobierno central o a otras dependencias públicas la prestación de servicios locales (A69) Solicitar a MARN sensibilización y capacitación en temas ambientales vinculados al municipio</i>
RECURSOS NATURALES
R.14 Se ha mejorado la superficie con uso correcto del suelo
R,15 Se ha reducido la sobre utilización del suelo
<i>Normativas, incentivos y sanciones</i>
R.16 Se ha reducido la erosión del suelo
<i>Solicitar al Gobierno central o a otras dependencias públicas la prestación de servicios locales (A69) Solicitar a MAGA y proyectos agrícolas incentivos para manejo, conservación de suelos</i>
R.17 Se ha incrementado la cobertura forestal
<i>(Velar) verificar la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales de su circunscripción municipal</i>
<i>Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio (Arto. 68)</i>
R. 18 Las fuentes de agua y las zonas de recarga hídrica se encuentran protegidas y con cobertura forestal
<i>Solicitar al Gobierno central o a otras dependencias públicas la prestación de servicios locales (A69) Solicitar al INAB incentivos forestales para manejo, conservación y reforestación en zonas de recarga hídrica y fuentes de agua</i>
R.19 Se han reducido los aprovechamientos ilegales
<i>Ordenanzas, incentivos y sanciones</i>
<i>Verificación de cumplimiento de las ordenanzas</i>
R.20 Se ha reducido el área afectada por incendios forestales
<i>Solicitar al INAB y al SIPECIF/CONRED apoyo técnico para la prevención y control de incendios</i>

Resultado y Servicios (Código Municipal)
ENERGIA
R.21 Los hogares del municipio y los espacios públicos cuentan con energía eléctrica
<i>Servicio de alumbrado público</i>
ECONÓMICO
R. Se han mejorado los ingresos económicos aprovechando las potencialidades del municipio
<i>Mercados, centros de acopio, terminales de mavoro, mercados municipales y similares.</i>
<i>Rastros</i>
R. 12 Los desechos orgánicos son fuente de abono y de ingresos para las familias
<i>Gestión de asistencia técnica.</i>
R. Se ha mejorado el acceso vial de buenas condiciones a los centros poblados
<i>Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas.</i>
<i>Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio</i>
<i>Gestión al CIV para que asfalten carreteras y construyan puentes.</i>
<i>Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales.</i>
SEGURIDAD
R.22 Se han reducido las muertes violentas
GESTIÓN DE RIESGO
R.23 Se ha fortalecido la capacidad de prevención y respuesta a los riesgos
R.24 El modelo de ordenamiento territorial (PDM) es aplicado
<i>Autorización de licencias de construcción de obras, públicas o privadas en la circunscripción del municipio</i>
<i>Autorización para construcción a orilla de las carreteras.</i>
<i>Licencia o autorización municipal de urbanización.</i>
R.28. Se ha incrementado la participación de las mujeres en COCODE
R.29 Se ha reducido la incidencia de la pobreza general
R.30 Se ha reducido la incidencia de la pobreza extrema
R.31. Se ha reducido la migración permanente
Otros servicios según el Código Municipal
<i>Autorización de matrimonios civiles (A. 53p) Alcalde</i>
<i>Determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas (considerando costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de los servicios).</i>
<i>Intervención de los servicios concesionados cuando se administren o presten deficientemente (A.76)</i>
<i>Revocar las concesiones de servicios municipales</i>
<i>Imposición de sanciones. (A151) Amonestación verbal o escrita, multa (entre Q.50 y Q500.000, puede elevarse al 100% del daño causado), suspensión hasta por 3 meses, cancelación de licencia o permiso, cierre provisional del establecimiento, demolición total o parcial de la obra o construcción</i>

Posteriormente se procede a establecer los centros de gestión, las unidades de medida de los servicios y la red de su proceso de producción. En el caso de las municipalidades, su organización no es compleja y está claramente definido el responsable de la prestación del servicio, así como las unidades que dan apoyo a toda la institución. (Consultar capítulo III de esta guía).

3.3. Costeo de los servicios (Aplica capítulo III de la guía)

Los costos no se calcularon para el ejemplo ya que es necesario trabajarlos con el personal de la municipalidad que esté a cargo de los servicios que efectivamente estén prestando. Para realizar este ejercicio se procederá como se indica en el Capítulo III de esta guía.

3.4 Indicadores y metas (Aplica el capítulo III de la guía)

Para calcular los indicadores y metas es necesario previamente establecer los costos y disponer de las previsiones de recursos para los próximos tres años para aplicar los pasos que se indican en el Capítulo III. Para el caso del ejemplo no fue posible realizar los cálculos, sin embargo se incluye a continuación una tabla que ilustra el formato en el que quedarán establecidos.

MUNICIPALIDAD DE JOCOTAN. RESULTADOS, SERVICIOS, INDICADORES Y METAS 2013 Y 2015 a/

Resultado y Servicios (Código Municipal)	U de M	Indicadores de resultado y producto	Costo Unitario	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
Población del Municipio		Personas				
		Hogares				
AGUA Y SANEAMIENTO AMBIENTAL						
R.8. La población cuenta con agua intradomiciliar apta para consumo humano		% de hogares conectados a red de agua				
		% de acueductos con sistema de doración funcionando				
<u>S. Abastecimiento domiciliario de agua potable, debidamente dorada (Arto. 68)</u>	Hogares	No. De hogares con agua domiciliar				
R.9 La población cuenta con servicios mejorados de saneamiento		% de hogares con acceso a servicios de saneamiento mejorados				
<u>Servicios de alcantarillado</u>		% de hogares conectados a red de drenajes				
	Hogares	No. De hogares conectados a red de drenajes				
<u>Limpieza y ornato</u>						
<u>Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación</u>	Parques					
<u>Administración de cementerios</u>	Cementerio					
<u>Autorización y control de cementerios privados</u>	Cementerio					
R. 10 Se ha reducido la contaminación por desechos sólidos y líquidos						
<u>Recolección de desechos sólidos</u>	TM	TM de desechos sólidos recolectados				
		% de TM de desechos sólidos generados en el municipio que son recolectados				
<u>Tratamiento de desechos sólidos</u>	TM	TM de desechos sólidos adecuadamente tratados				
		% de TM de desechos sólidos generados en el municipio adecuadamente tratados				
<u>Disposición de desechos sólidos</u>	TM	TM de desechos sólidos depositados en relleno sanitario				
		% de TM de desechos sólidos generados en el municipio depositados en relleno sanitario				
<u>Tratamiento de agua residuales</u>	Mt cúbico	Mts cúbicos de agua tratados				
		% tratado del total de las aguas residuales provenientes de la cabecera municipal				
<u>Ordenanzas, incentivos y sanciones</u>						

Resultado y Servicios (Código Municipal)	U de M	Indicadores de resultado y producto	Costo Unitario	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
RECURSOS NATURALES						
uso correcto del suelo		% de suelo con uso correcto				
del suelo		% de suelo sobre utilizado				
<i>Normativas, incentivos y sanciones</i>						
R.16 Se ha reducido la erosión del suelo						
<i>dependencias públicas la prestación de</i>						
forestal		bosque				
<i>protección y desarrollo de los recursos</i>	Verificaciones					
<i>recursos naturales del municipio (Arto.</i>						
<i>recarga hídrica se encuentran protegidas</i>	Has.					
<i>dependencias públicas la prestación de</i>						
R.19 Se han reducido los	Mt cúbico					
<i>Ordenanzas, incentivos y sanciones</i>						
<i>Verificación de cumplimiento de las</i>						
incendios forestales	incendios					
<i>apoyo técnico para la prevención y</i>						
ENERGIA						
R.21 Los hogares del municipio y los						
<i>Servicio de alumbrado público</i>	Centro poblado	alumbrado público				
		alumbrado público				
ECONÓMICO						
R. Se han mejorado los ingresos						
<i>Mercados, centros de acopio, terminales de</i>	Centros					
<i>Rastras</i>	Rastro					
R. 12 Los desechos orgánicos son fuente		% de desechos orgánicos				
<i>Gestión de asistencia técnica para</i>						
R. Se ha mejorado el acceso vial de buenas		Para el año 2025 el 100% de los				
<i>Pavimentación de las vías públicas urbanas y</i>	Km pavimentado	Kms de vías públicas urbanas				
<i>mantenimiento de las mismas.</i>	KM mantenido	Kms de vías públicas urbanas con				
<i>Construcción y mantenimiento de caminos de</i>	Km construido	No. De centros poblados con acceso				
<i>acceso a las circunscripciones territoriales.</i>	Km mantenido	Kms de caminos mantenidos				
<i>Regulación del transporte de pasajeros y</i>						

Resultado y Servicios (Código Municipal)	U de M	Indicadores de resultado y producto	Costo Unitario	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
SEGURIDAD						
R.22 Se han reducido las muertes violentas	Casos	violentas	20			
	Casos	mujeres	2			
	Casos	relación al total de muertes				
GESTIÓN DE RIESGO						
prevención y respuesta a los riesgos		Vulnerabilidad del municipio	47.40%			
R.24 El modelo de ordenamiento						
Autorización de licencias de construcción de	Licencias					
Autorización para construcción a orilla de las	Autorizaciones					
Licencia o autorización municipal de	Urbanizaciones					
de las mujeres en COCODE	No. De mujeres	son mujeres	12.68			
pobreza general		% de población en pobreza	82.13			
pobreza extrema		encuentra en pobreza extrema	18.62			
permanente		% de migración	3.26			
Otros servicios según el Código Municipal						
53p) Alcalde	autorizados					
Determinación y cobro de tasas y						
Intervención de los servicios concesionados						
Revocar las concesiones de servicios						
Imposición de sanciones. (A151) Amonestación verbal o escrita, multa (entre Q.50 y Q500,000, puede elevarse al 100% del daño causado), suspensión hasta por 3 meses, cancelación de licencia o permiso, cierre provisional del establecimiento, demolición total o parcial de la obra o construcción						

a/ los indicadores y metas son los consignados en el PDM. Los resultados se han elaborado partiendo de los problemas identificados en el PDM.

3.5 Proyectos para fortalecer los servicios

En el enfoque orientado hacia resultados, los proyectos se justifican cuando ayudan a: (i) incorporar nuevos servicios en el marco de las competencias de las instituciones, (ii) ampliar la cobertura de los servicios, (iii) mejorar la calidad de los mismos, (iv) mejorar la distribución de servicios a la población objetivo.

En el caso que nos ocupa, en el PDM se realizó un ejercicio participativo para identificar los proyectos que el municipio demanda. A continuación se presentan los que están relacionados con las competencias y servicios de la Municipalidad y que deberán ser priorizados por ésta para incorporarlos progresivamente en función de las necesidades del municipio que tienen mayor prioridad y de los recursos que se estimen pueden negociarse a lo largo del tiempo. En la tabla siguiente están todos los proyectos previstos a realizarse entre el 2011 y el 2025, hace falta realizar el ejercicio antes indicado para que en cada año se incluyan los que la Corporación Municipal determine en función de los resultados que se esperan alcanzar. Para incluir los proyectos deberá establecerse el costo de los mismos y su duración, así como los incrementos a las metas de prestación de servicios para incorporar en los tres años del POM lo que corresponda a cada uno.

La ventaja es que esta programación permite visualizar como se incorporarán los proyectos en un plazo mayor a 1 año (que es el caso del POA). También ayuda a prever como incorporar en el presupuesto los gastos de operación que se deriven de los proyectos y que permitirán tanto el mantenimiento en los casos de construcciones y equipamientos, como la contratación del recurso humano necesario para la operación y prestación continua de los servicios mejorados.

En el caso de los proyectos que no son competencia directa de la Municipalidad, ésta en función de las prioridades del Municipio gestionará su incorporación en los planes y presupuestos de las instituciones competentes.

MUNICIPALIDAD DE JOCOTAN. RESULTADOS, SERVICIOS, PROYECTOS, INDICADORES Y METAS 2013 Y 2015 a/

Resultado y Servicios (Código Municipal)	Proyectos identificados en el PDM	U de M	Indicadores de resultado y producto	Costo Unitario	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
Población del Municipio			Personas				
			Hogares				
AGUA Y SANEAMIENTO AMBIENTAL							
R.8. La población cuenta con agua intradomiciliar apta para consumo humano			% de hogares conectados a red de agua				
			% de acueductos con sistema de cloración funcionando				
S. Abastecimiento domiciliario de agua potable, debidamente clorada (Arto. 68)		Hogares	No. De hogares con agua domiciliar				
	Planta de tratamiento para el agua para consumo humano						
	Dotación de pilas para conservación de agua						
	Construcción de sistemas de abastecimiento de agua entubada						
	Colocar medidores de distribución de agua municipal						
R.9 La población cuenta con servicios mejorados de saneamiento			% de hogares con acceso a servicios de saneamiento mejorados				
Servicios de alcantarillado		Hogares	% de hogares conectados a red de drenajes				
			No. De hogares conectados a red de drenajes				
	Creación del sistema de drenaje y alcantarillado funcionales (Eje ambiente)						
	Habilitación de nuevos servicios sanitarios públicos (especialmente en la terminal de buses)						
	Letrinización comunitaria (todo el municipio) (Eje ambiente)						
	Completar el 100% la cobertura de letrinización en el municipio (E Serv)						
	Completar el 100% la cobertura de drenajes (Eje servicios)						
Limpieza y ornato							
Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación		Parques					
Administración de cementerios	Remodelación del cementerio	Cementerio					
Autorización y control de cementerios privados	Creación de espacios para cultura y deportes en todo el municipio	Cementerio					

Resultado y Servicios (Código Municipal)	Proyectos identificados en el PDM	U de M	Indicadores de resultado y producto	Costo Unitario	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
R. 10 Se ha reducido la contaminación por desechos sólidos y líquidos							
<u>Recolección de desechos sólidos</u>		TM	TM de desechos sólidos recolectados				
			% de TM de desechos sólidos generados en el municipio que son recolectados				
<u>Tratamiento de desechos sólidos</u>	Planta de tratamiento de desechos sólidos	TM	TM de desechos sólidos adecuadamente tratados				
	Proyecto de reutilización y aprovechamiento de los desechos orgánicos		% de TM de desechos sólidos generados en el municipio adecuadamente tratados				
<u>Disposición de desechos sólidos</u>	Creación de los vertederos manejados de desechos sólidos muni regionales	TM	TM de desechos sólidos depositados en relleno sanitario				
	Identificación y eliminación de vertederos de desechos sólidos no autorizados		% de TM de desechos sólidos generados en el municipio depositados en relleno sanitario				
<u>Tratamiento de agua residuales</u>	Planta de tratamiento de aguas residuales	Mt cúbico	Mts cúbicos de agua tratados				
			% tratado del total de las aguas residuales provenientes de la cabecera municipal				
<u>Ordenanzas, incentivos y sanciones</u>							
R.13. La población se ha sensibilizado en el tema ambiental y participa activamente.							
<u>Solicitar al Gobierno central o a otras dependencias públicas la prestación de servicios locales (A69) Solicitar a MARN sensibilización y capacitación en temas ambientales vinculados al municipio</u>	Programa de capacitación y formación ambiental						
RECURSOS NATURALES							
R.14 Se ha mejorado la superficie con uso correcto del suelo	Uso del suelo de acuerdo a su vocación		% de suelo con uso correcto				
R.15 Se ha reducido la sobre utilización del suelo			% de suelo sobre utilizado				
<u>Normativas, incentivos y sanciones</u>							

Resultado y Servicios (Código Municipal)	Proyectos identificados en el PDM	U de M	Indicadores de resultado y producto	Costo Unitario	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
R.16 Se ha reducido la erosión del suelo							
<i>Solicitar al Gobierno central o a otras dependencias públicas la prestación de servicios locales (A69). Solicitar a MAGA y proyectos agrícolas incentivos para manejo, conservación de suelos</i>	Recuperación y conservación de suelos						
R.17 Se ha incrementado la cobertura forestal			% del territorio cubierto de bosque				
<i>(Velar) verificar la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales de su circunscripción municipal</i>		Verificaciones					
<i>Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio (Arto. 68)</i>	Caracterización de recursos naturales propios de la región para crear áreas protegidas						
R. 18 Las fuentes de agua y las zonas de recarga hídrica se encuentran protegidas y con cobertura forestal	Actualización inventario forestal y de fuentes de agua	No. De fuentes Has.					
<i>Solicitar al Gobierno central o a otras dependencias públicas la prestación de servicios locales (A69). Solicitar al INAB incentivos forestales para manejo, conservación y reforestación en zonas de recarga hídrica y fuentes de agua</i>	Fortalecer programa de protección de fuentes de agua						
	Incentivos forestales apoyados por INAB						
	Reforestación en zonas de recarga hídrica						
	Protección de micro cuencas prioritarias						
R.19 Se han reducido los aprovechamientos ilegales		Mt cúbico					
<i>Ordenanzas, incentivos y sanciones</i>							
<i>Verificación de cumplimiento de las ordenanzas</i>							

Resultado y Servicios (Código Municipal)	Proyectos identificados en el PDM	U de M	Indicadores de resultado y producto	Costo Unitario	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
R.20 Se ha reducido el área afectada por incendios forestales		Has. Afectadas					
<i>Solicitar al INAB y al SIPECIF/CONRED apoyo técnico para la prevención y control de incendios</i>	Reactivar brigadas comunitarias contra incendios y seguimiento						
Otros proyectos de fortalecimiento institucional	Regulación de rozas y quemas con apoyo de la comunidad						
	Elaboración y seguimiento del plan ambiental municipal participativo						
	Fortalecimiento de la oficina de gestión ambiental municipal						
ENERGIA							
R.21 Los hogares del municipio y los espacios públicos cuentan con energía eléctrica	Completar la cobertura de electrificación del municipio (gestionar)						
<i>Servicio de alumbrado público</i>		Centro poblado	% de los centros poblados con alumbrado público				
			No. De centros poblados con alumbrado público				
ECONÓMICO							
R. Se han mejorado los ingresos económicos aprovechando las potencialidades del municipio							
<i>Mercados, centros de acopio, terminales de mayoreo, mercados municipales y similares.</i>	Construcción de mercado y terminal	Centros					
<i>Rastros</i>	Construcción rastró municipal	Rastro					
	Creación de mercados muni regionales						
	Creación y funcionamiento de centros de acopio muni regionales						
Otros proyectos para fortalecer el desarrollo económico	Promoción del ecoturismo y etno turismo						

Resultado y Servicios (Código Municipal)	Proyectos identificados en el PDM	U de M	Indicadores de resultado y producto	Costo Unitario	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
R. 12 Los desechos orgánicos son fuente de abono y de ingresos para las familias			% de desechos orgánicos generados en el municipio transformados en abono orgánico				
<i>Gestión de asistencia técnica para manejo, procesamiento y aprovechamiento / comercialización</i>							
R. Se ha mejorado el acceso vial de buenas condiciones a los centros poblados			Para el año 2025 el 100% de los centros poblados cuentan con sus accesos viales en buenas condiciones				
<i>Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas.</i>		Km pavimentado	Kms de vías públicas urbanas pavimentadas				
		KM mantenido	Kms de vías públicas urbanas con mantenimiento				
	Asfalto de carretera que conduce del límite con Chiquimula, a partir del Sauce hasta la cabecera municipal, pasando por Pelillo Negro, Suchiquer, Pinaito, Pespoblado						
	Asfalto de carretera que conduce de la cabecera municipal a Guaraquiche pasando por Quebrada Seca, El Tablón.						
	Asfalto de carretera desde Guaraquiche a Tierra Blanca, pasando por Encuentros Guaraquiche, Ojo de Agua escondido y Tierra Blanca						
	Asfalto de carretera desde cabecera municipal hasta el Rodeito pasando por La Arada Abajo, Pacrén, Tunucó Abajo, Tunucó Arriba y Rodeito						
	Asfalto de carretera que conduce desde el Rodeito hasta Aldea Tontoles, pasando por Tatutu, Ocumblá, y Naranja						
	Asfalto de carretera que conduce a Tontoles y que conecta con las comunidades de Camotán y la Frontera El Florido						
	Construcción y asfalto de las carreteras que se contemplan en el anillo periférico Chorti						

Resultado y Servicios (Código Municipal)	Proyectos identificados en el PDM	U de M	Indicadores de resultado y producto	Costo Unitario	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio		Km construido	No. De centros poblados con acceso físico a la cabecera municipal				
		Km mantenido	Kms de caminos mantenidos				
Gestión al CIV para que asfalten	Apertura de caminos a comunidades sin acceso vehicular (18)						
	Mantenimiento de vías de acceso						
	Mantenimiento de calles						
	Pavimentación de nuevas calles						
Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales							
SEGURIDAD							
R.22 Se han reducido las muertes violentas	Creación de juntas locales de seguridad	Casos	No. De fallecidos por acciones violentas	20			
	Coordinación constante entre autoridades Juntas locales de seguridad y PNC	Casos	No. De acciones violentas contra mujeres	2			
	Aumentar la cantidad de elementos de seguridad policial						
	Profesionalización de la policía municipal						
	Habilitar el funcionamiento de sub estaciones policíacas micro regionales (9)	Casos	% de muertes violentas en relación al total de muertes				
GESTIÓN DE RIESGO							
R.23 Se ha fortalecido la capacidad de prevención y respuesta a los riesgos			Vulnerabilidad del municipio	47.40%			
R.24 El modelo de ordenamiento territorial (PDM) es aplicado							
Autorización de licencias de construcción de obras públicas o privadas en la circunscripción del municipio		Licencias					
Autorización para construcción a orilla de las carreteras		Autorizaciones					
Licencia o autorización municipal de urbanización		Urbanizaciones autorizadas					
	Creación de centros de atención para infantes, hijos de padres trabajadores						

3.6 Presupuesto multianual 2013 -2015

Para realizar la elaboración del presupuesto multianual se trabaja de acuerdo a: (i) Los pasos 3 y 5 del Capítulo III de esta Guía, (ii) la tabla 20 que tiene el ejemplo de cómo estimar los costos de producción, (iii) la tabla con la que concluye el número 3.5 en la cual se encuentran los costos unitarios de los servicios y las metas de producción; y (iv) los costos de los proyectos y las proyecciones del monto a incluir en cada uno de los años del presupuesto multianual. Los pasos 3 y 5 del Capítulo III tienen los elementos conceptuales y metodológicos que es importante revisar.

La tabla 20 es la base de los costos unitarios de cada uno de los bienes y servicios, además incluye los montos de los servicios comunes y de apoyo que no forman parte del costo unitario de los servicios terminales pero que para efectos del presupuesto es fundamental no olvidar. La tabla con la que finaliza el numeral anterior a éste (3.5) incluye los costos unitarios de los servicios y las metas de producción de cada uno, elementos que al multiplicarse dan el monto de los requerimientos por servicio. Es importante además considerar la inclusión del porcentaje de inflación anual; y al final del ejercicio realizar una revisión con personal que tenga opinión calificada para verificar la consistencia del ejercicio y hacer los ajustes que sean necesarios.

Los costos de los proyectos y las proyecciones del monto a incluir en cada año también deben incorporarse en el presupuesto multianual.

En el presupuesto multianual no se presentan detalles de actividades ni de desglose del gasto. La matriz que puede utilizarse para el presupuesto multianual es la siguiente. Algunos servicios, más que todo los que se refieren a gestionar apoyos en otros ministerios o la autorización de matrimonios, etc. no implican costos pues se realizan utilizando los recursos considerados en las actividades de apoyo. Por eso algunos servicios y algunos resultados no aparecerán en el presupuesto como el ejemplo que se muestra en el recuadro, sin embargo deben aparecer en los planes y debe medirse si se avanza en su consecución. A continuación se presenta un ejemplo de la estructura que tendría el Presupuesto Multianual de Mediano Plazo.

R.16 Se ha reducido la erosión del suelo
<u>Solicitar al Gobierno central o a otras dependencias públicas la prestación de servicios locales (A69)</u>
<u>Solicitar a MAGA y proyectos agrícolas incentivos para manejo, conservación de suelos</u>

MUNICIPALIDAD DE JOCOTAN. EJEMPLO DE PRESUPUESTO MULTIANUAL ORIENTADO A RESULTADOS 2013 - 2015 (En Quetzales)

Identificación	Resultado, Servicio (Código Municipal) y Proyecto (PDM)	2013	2014	2015
	Total			
	Servicios de apoyo (de todas las unidades centrales)			
	Servicios comunes			
S	<u>Servicios terminales (incluyen el costo de los intermedios o específicos)</u>			
R	R.8. La población cuenta con agua intradomiciliar apta para consumo humano			
S	<u>S. Abastecimiento domiciliario de agua potable, debidamente clorada</u>			
P	Construcción de sistemas de abastecimiento de agua entubada			
P	Colocar medidores de distribución de agua municipal			
R	R.9 La población cuenta con servicios mejorados de saneamiento			
S	<u>Servicios de alcantarillado</u>			
P	Letrinización comunitaria (todo el municipio) (
P	Completar el 100% la cobertura de drenajes (
S	<u>Limpieza y ornato</u>			
S	<u>Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación</u>			
S	<u>Administración de cementerios</u>			
S	<u>Autorización y control de cementerios privados</u>			
R	R. 10 Se ha reducido la contaminación por desechos sólidos y líquidos			
S	<u>Recolección de desechos sólidos</u>			
S	<u>Tratamiento de desechos sólidos</u>			
P	Proyecto de reutilización y aprovechamiento de los desechos orgánicos			
S	<u>Disposición de desechos sólidos</u>			
P	Creación de los vertederos manejados de desechos sólidos muni regionales			
P	Identificación y eliminación de vertederos de desechos sólidos no autorizados			
S	<u>Tratamiento de agua residuales</u>			
P	Planta de tratamiento de aguas residuales			
S	<u>Ordenanzas, incentivos y sanciones</u>			
R	R.17 Se ha incrementado la cobertura forestal			
S	<u>(Velar) verificar la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales de su circunscripción municipal</u>			

4. Formulación del Plan Operativo Anual orientado a resultados de la Municipalidad de Jocotán.

El Plan Operativo Anual Institucional (POA) es el documento de gestión operativa que refleja los productos, servicios y actividades que la Institución tiene programado realizar en un año, asimismo es la base para elaborar el presupuesto identificando en detalle los gastos por actividad, por grupo de gasto y por renglón. Dado que el POA es la culminación y el detalle para un año del PE y del POM. Se parte de los resultados, servicios, y proyectos establecidos, para el año que corresponda, en la matriz de planificación y en la matriz de presupuesto multianuales elaborados en el POM y se trabaja en su revisión y en su programación detallada, según se explica en el Capítulo IV de la Guía.

La base de esta programación es la revisión de ajustes a los rubros de costo y si el techo presupuestario sufre alguna modificación también las metas y los requerimientos de recursos deberán actualizarse. Para esta revisión se recomienda utilizar las tablas 24 y 25 de la Guía.

Luego de la revisión y actualización se procederá a elaborar la matriz de planificación operativa anual con programación cuatrimestral (Tabla 26) y la matriz de presupuesto anual con programación cuatrimestral (tabla 27 de la Guía). Complementariamente a la matriz de presupuesto anual, será necesario traducir los insumos que requieren las actividades de cada servicio a requerimientos por grupo de gasto, para ello se utiliza la tabla 29 de la Guía. El resultado de este ejercicio es el siguiente.

Ejemplo de matriz de planificación operativa anual.

MUNICIPALIDAD DE JOCOTAN. MATRIZ DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA ANUAL 2013 CON PROGRAMACIÓN CUATRIMENSUAL DE METAS FISICAS

Identificación	Resultado, Servicio (Código Municipal) y Proyecto (PDM)	Actividades	U de M	Metas físicas 2013	Metas por Cuatrimestre		
					Ene - Abril	Mayo - Ago	Sep - Dic
	Total						
	Servicios de apoyo (de todas las unidades centrales)						
	Dirección superior						
	Servicios de planificación						
	Servicios de administración y finanzas						
	Servicios comunes						
S	Servicios terminales (Las metas son importantes para estos servicios)						
R	R.B. La población cuenta con agua intradomiciliar apta para consumo humano						
S	S. Abastecimiento domiciliario de agua potable, debidamente clorada	Control flujo distribución	Hogares				
		Mantenimiento tanque y cañerías de distribución	Mts.				
		Adquisición repuestos					
		Adquisición de cloro	Galones				
		Aplicación cloro	Galones				
	Construcción de sistemas de abastecimiento de agua entubada		Tanque de captación				
P			Metros para conducción				
P	Colocar medidores de distribución de agua municipal		Hogares				

Ejemplo de matriz de presupuesto anual con programación cuatrimestral.

MUNICIPALIDAD DE JOCOTAN. EJEMPLO DE PRESUPUESTO ANUAL 2013 CON PROGRAMACIÓN CUATRIMENSUAL ORIENTADO A RESULTADOS
(En Quetzales)

Identificación	Resultado, Servicio (Código Municipal) y Proyecto (PDM)	Actividades	Insumos necesarios	Total	Cuatrimestres		
					Ene - Abril	Mayo - Ago	Sep - Dic
	Total						
	Servicios de apoyo (de todas las unidades centrales)						
	Dirección superior						
	Servicios de planificación						
	Servicios de administración y finanzas						
	Servicios comunes						
S	<u>Servicios terminales (incluyen el costo de los intermedios o específicos)</u>						
R	R.8. La población cuenta con agua intradomiciliar apta para consumo humano						
S	<u>S. Abastecimiento domiciliario de agua potable, debidamente clorada.</u>	Control flujo distribución	1 Fontanero				
		Mantenimiento tanque y cañerías de distribución					
		Adquisición repuestos	50 Tubos y 10 llaves de paso				
		Adquisición de cloro	60 Galones cloro				
		Aplicación cloro					
	Construcción de sistemas de abastecimiento de agua entubada						
P							
P	Colocar medidores de distribución de agua municipal						

Ejemplo de cómo clasificar los insumos por grupo de gasto.

MUNICIPALIDAD DE JOCOTAN. EJEMPLO DE PRESUPUESTO ANUAL ORIENTADO A RESULTADOS 2013 (En Quetzales)

Identificación	Resultado, Servicio (Código Municipal) y Proyecto (PDM)	Actividades	Insumos necesarios	Clasificación por grupo de gasto							
				0 Serv. personales	1 Serv. no personales	2 Materiales y sumi	3 Propiedades, planta, equipo e intangibles	4 Trnsf. corrientes	5 Trnsf. de capital	7 Serv. de la deuda	9 Asig. globales
	Total										
	Servicios de apoyo (de todas las unidades centrales)										
	Dirección superior										
	Servicios de planificación										
	Servicios de administración y finanzas										
	Servicios comunes										
S	<u>Servicios terminales (incluyen el costo de los</u>										
R	R.8. La población cuenta con agua intradomiciliar apta para consumo humano										
S	<u>S. Abastecimiento domiciliario de agua potable, debidamente clorada.</u>	Control flujo distribución	1 Fontanero								
		Mantenimiento tanque y cañerías de distribución									
		Adquisición repuestos	50 Tubos y 10 llaves de paso								
		Adquisición de cloro	60 Galones cloro								
		Aplicación cloro									

Ejemplo de matriz de seguimiento

Campana/Logica	Indicadora	Ud.	Inicio de año 2017	Oct. 2017	Fin de año 2017	Avance	Realizado
Muestra de personas que viven en zonas rurales y que no tienen acceso a servicios básicos	Población	Personas	53.937	53.617			
	Hogares	Hogares	10.791	11.723			
Muestra de personas que viven en zonas rurales y que no tienen acceso a servicios básicos	Hogares donde se tiene acceso a agua corriente	%	51.0%	55%	61%	120%	
	Hogares donde se tiene acceso a electricidad	CANTO COLECTIVO	38%	39%	40%	91%	
	Hogares donde se tiene acceso a saneamiento	Hogar	6.550	7.019	7.000	92%	
	Hogares donde se tiene acceso a internet	Indicador		1.314.000.000	1.001.925.000	76%	
	Hogares donde se tiene acceso a servicios de salud	%	0	754.604	624.007	82%	

**Biblioteca Central
USAC**



4701257816