

Guía para el proceso de
planificación
Institucional
2012 y multianual
2012-2014

Guía para el proceso de planificación institucional

Créditos de la publicación:

2010, SEGEPLAN

Dra. Zully Karin Lizette Slowing Umaña

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

9ª. Calle 10-44 zona 1, Ciudad de Guatemala

PBX: (502) 2232-6212

www.segeplan.gob.gt

Coordinación y revisión:

Licda. María Angélica Morales Enamorado

Directora a.i. de Planificación Sectorial

Edición y Aportes técnicos:

Equipo de la Dirección de Planificación Sectorial

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

- *Hercilia De León*
- *Delia Nuñez*
- *Johnatan Meoño*
- *Jorge Monterroso*
- *Catarina Pérez*
- *Carola Vásquez*
- *Juan Peneleu*
- *Hortensia Del Cid*
- *Lucila Guerra*
- *Juan Lee*
- *Rosa Santacruz*

Aportes adicionales:

- *Dra. Elisabet Jané*
Experta Internacional
- *Licda. Beatriz Villeda*
Experta Nacional

Edición 2011

Guía para el proceso de planificación institucional

Contenido

PRESENTACIÓN	3
CONTEXTO	4
MARCO ORIENTADOR	6
I. SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (SNP)	6
1. Objetivo del Sistema Nacional de Planificación –SNP-	7
2. Objetivos específicos	7
3. Organización del Sistema Nacional de Planificación –SNP-	7
II. MARCO JURÍDICO QUE AMPARA EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	9
III. LA GESTIÓN PARA RESULTADOS (GPR):	9
LINEAMIENTOS PARA EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA PARA RESULTADOS	11
A. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	11
1. Plan Estratégico:	11
1.1. Definición de la Visión	11
1.2. Análisis de los Mandatos de la Institución	13
1.2.1. Marco Jurídico	13
1.2.2. Tratados internacionales (convenios, convenciones, cartas, estatutos, compromisos, concordatos y/o protocolos)	14
1.2.3. Reglamentos	15
1.2.4. Análisis de políticas públicas.	15
1.3. Diagnóstico	16
1.3.1. Análisis Institucional y del sector	16
1.3.2. Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM-	18
1.3.3. Orientaciones Estratégicas de Política	18
1.3.4. Ejes Transversales y Grupos Vulnerables	19
1.3.5. Variables sectoriales, sociales y macroeconómicas:	21
1.3.6. Enfoque territorial:	22
1.3.7. Análisis de Actores:	23
1.3.8. Análisis FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	24
1.3.9. Análisis Estratégico	27
1.3.10. Planteamiento de Estrategias:	27

Guía para el proceso de planificación institucional

1.4.	Definición de la Misión	28
1.5.	Establecimiento de Valores	30
1.6.	Revisión o definición de los objetivos estratégicos	30
1.6.1.	Bases para la formulación de los objetivos estratégicos:	31
1.6.2.	Como redactar un objetivo estratégico.	31
1.7.	Identificación de resultados	31
1.8.	Identificación de bienes y servicios institucionales	33
1.8.1.	Importancia de los bienes y servicios	34
1.9.	La producción pública:	34
1.9.1.	Clasificación de la producción:	35
1.9.2.	Productos (bienes y servicios) terminales:	36
1.9.3.	Productos (bienes y/o servicios) intermedios:	36
1.10.	Programación multianual	36
B. PLANIFICACIÓN OPERATIVA ANUAL		37
2.	Plan Operativo Anual –POA–	37
2.1.	Objetivos Operativos:	38
2.2.	Actividades:	38
2.3.	Metas:	38
2.4.	Indicadores:	39
2.4.1.	Utilidad de los indicadores en la gestión pública:	39
2.4.2.	Dimensión de los indicadores:	40
2.5.	Vinculación Plan-Presupuesto	41
2.6.	Presupuesto anual:	42
2.7.	Matriz de Planificación	43
IV. ANEXOS		0
V. GLOSARIO DE TÉRMINOS		1
VI. BIBLIOGRAFÍA		7

Presentación

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Segeplan, presenta la guía de planificación para la administración pública, edición 2011. Esta edición tiene como antecedente la “Guía para el proceso de planificación 2011 y multianual”, elaborada y presentada en el año 2010.

Este documento es producto de la revisión y evaluación efectuada por los técnicos de las unidades de planificación y las unidades financieras de las instituciones de la administración pública. Como resultado, en la presente edición, se incorpora las observaciones y cambios propuestos, con el objetivo de vincular la planificación orientada a resultados con el presupuesto.

Se espera que este documento sea un instrumento útil y que facilite el proceso de la planificación con su respectiva programación en la administración pública, a efecto de lograr que éstos se institucionalicen y sean sostenibles, con el fin de afianzar la cultura de la planificación del Estado a partir de las demandas de los territorios.

En virtud de que los procesos de planificación son dinámicos, dicho documento debe ser enriquecido periódicamente.

Contexto

En la última década, los países en desarrollo se han visto en, la necesidad de implementar nuevos mecanismos que permitan crear espacios de intercambio y discusión de enfoques, métodos y herramientas para responder adecuadamente a cambios en los paradigmas y los contextos de la gestión pública de los Estados, con una visión inclusiva y participativa para alcanzar el desarrollo sostenible de la región.¹

A partir del 2005, con visión a largo plazo y como parte de la agenda de las Naciones Unidas, por medio de la Declaración de París² sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, se expresó el respaldo a los gobiernos que han emprendido acciones para mejorar y fortalecer de manera sostenible el desarrollo, enfatizando la “Gestión orientada a resultados” para mejorar la toma de decisiones en cuanto a las estrategias de vinculación de la planificación y la programación del desarrollo nacional y los procesos presupuestarios anuales y multianuales.³

De acuerdo al contexto internacional, los países de la región Latinoamericana como Guatemala en los que el Estado fue reducido operacional y funcionalmente en cuanto a la producción de bienes y servicios públicos, como se menciona en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010, las instituciones fundamentales para el desarrollo perdieron sus capacidades para construir un Estado incluyente enfocado al desarrollo de sus habitantes. Es por ello que, en el afán de fortalecer al Estado y las instituciones es importante que las acciones estratégicas gubernamentales, estén encaminadas a la atención y satisfacción de las necesidades de la población; implementando mecanismos para la planificación del desarrollo, la inversión de los recursos y la transparencia en el gasto.

En ese sentido, el Gobierno de la República de Guatemala, por medio de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –Segeplan-, impulsa iniciativas y acciones que responden a las estrategias de articulación e integración del Sistema Nacional de Planificación –SNP-, propiciando una participación activa de la ciudadanía en el logro de una planificación que sirva de plataforma para el desarrollo integral de un país con reconocimiento multiétnico, pluricultural y multilingüe en un ambiente democrático y de convivencia pacífica encaminado a la construcción de una nación y un Estado plural.

Para ello, es necesario conocer el proceso, que implica una agenda global de trabajo para visualizar lo que se pretende en el futuro, partiendo desde las orientaciones de las políticas públicas, y con una visión de mediano y largo plazo que articule la planificación territorial (municipal, departamental y regional) con la planificación sectorial/institucional, fortaleciendo el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, mediante instrumentos y mecanismos de implementación.

Asimismo, deriva la importancia de la captación y asignación de los recursos públicos para el cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional, expresadas en los

¹ (Declaratoria del I Encuentro de Ministros, Secretarios, Encargados y Representantes de la Planificación de Latinoamérica y El Caribe”, San José, Costa Rica. Abril 2010)

² Declaración de París, Foro de Alto Nivel, París. 28 de febrero - 2 de marzo 2005.

³ En cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Guía para el proceso de planificación institucional

planes nacional, regional y local, por medio de la vinculación Plan-Presupuesto. Esto se haría efectivo en la medida en que la voluntad política, traducida en las asignaciones financieras, a través del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, correspondan a las demandas priorizadas y planteadas en forma participativa por la ciudadanía y la adecuada coordinación entre el Ministerio de Finanzas Públicas y la Segeplan⁴

Por lo tanto, corresponde a la Segeplan, coadyuvar en la formulación de la política general de desarrollo nacional, evaluar su ejecución y efectos. Asimismo, tiene entre sus mandatos, orientar y coordinar los procesos de políticas públicas sectoriales y facilitar el desarrollo nacional, a través del proceso descentralizado de planificación y programación de la inversión pública⁵.

Las atribuciones de Segeplan también incluyen su función como secretaría técnica del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, dando una faceta territorial a su responsabilidad de facilitar los procesos de planificación y priorización de la inversión en los territorios, en el marco de procesos participativos⁶ encaminados al logro del desarrollo sostenible de los mismos.

En cumplimiento a sus mandatos, uno de los objetivos principales de la Segeplan es fortalecer el proceso de la planificación. Para ello, por medio de sus diferentes direcciones brindará la asesoría, capacitación y acompañamiento permanentemente a las instituciones del sector público, en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas, proyectos.

Corresponde a la Dirección de Planificación Sectorial atender en sus diferentes fases, los aspectos relacionados con la planificación multianual y anual de la administración pública, procurando su expresión efectiva en el presupuesto de la Nación. Para este fin, anualmente se proporcionan herramientas metodológicas que facilitan la función y el proceso de planificación en las instituciones centralizadas, descentralizadas, autónomas y semiautónomas, para mejorar la calidad y correspondencia con la programación presupuestaria, la transparencia y el fortalecimiento de la gestión democrática del desarrollo.

⁴ Ley del organismo Ejecutivo, Decreto No. 114.97. Capítulo II, artículo 14, "inciso d) Elaborar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas los procedimientos más adecuados para lograr la coordinación y armonización de los planes y proyectos anuales y multianuales del sector público con los correspondientes presupuestos anuales y multianuales."

⁵ Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97.

⁶ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 y su Reglamento.

MARCO ORIENTADOR

I. Sistema Nacional de Planificación (SNP)

Consiste en la articulación de los procesos de planificación sectorial e institucional, con los procesos de planificación municipal, departamental, regional y de ordenamiento territorial, a través de las instancias de planificación desconcentrada del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El SNP cuenta con dos componentes básicos:

- *Planificación sectorial basada en políticas públicas*

Entendida como un instrumento de planificación orientado al logro de resultados que desarrolla un marco estratégico definido a partir de las políticas públicas, las leyes vinculadas al sector, y los planes estratégicos nacionales e institucionales ya existentes y aprobados; para hacerlos operativos a mediano plazo.

- *Planificación territorial emanada del Sistema de Consejos de Desarrollo:*

Metodologías participativas, en los consejos de desarrollo, con el ordenamiento territorial como eje e instrumento orientador y articulador de las políticas públicas y su expresión presupuestaria a través de la inversión pública



Guía para el proceso de planificación institucional

1. Objetivo del Sistema Nacional de Planificación –SNP-

Articular de manera eficiente y eficaz, los procesos de planificación sectorial, institucional y territorial para contribuir al desarrollo sostenible del país y elevar la calidad de vida de la población.

2. Objetivos específicos

- a. Establecer directrices para que la asignación de los recursos responda a la solución de los grandes problemas que aquejan a la población.
- b. Generar los criterios técnicos necesarios que permitan una eficiente asignación de recursos y establecer un sistema de prioridades que haga eficiente el uso de los recursos públicos.
- c. Proporcionar a la administración pública, un sistema conceptual y metodológico que facilite el cumplimiento de sus funciones en planificación.
- d. Fortalecer el proceso de análisis situacionales que permitan una adecuada definición de problemas.
- e. Integrar el SNP con otros sistemas como: el Sistema de Inversión Pública, el Sistema de Administración y Control en el marco de gestión pública, etc.
- f. Proyectar las políticas públicas en el territorio, para que de manera participativa y descentralizada, coadyuve a la construcción de planes de desarrollo territorial.
- g. Orientar a las instituciones para que de manera uniforme, las acciones estén basadas en los planes de desarrollo sectorial.
- h. Orientar y definir geográficamente las intervenciones y las inversiones de los agentes públicos y privados en proyectos de beneficio municipal y departamental.
- i. Orientar los procesos de ocupación y transformación del territorio para la distribución y localización ordenada de las actividades económicas y sociales y el aprovechamiento del espacio en armonía con el medio ambiente.

3. Organización del Sistema Nacional de Planificación –SNP-

El SNP opera dentro de una organización en la que participan e interactúan todos los organismos sectoriales y regionales promoviendo el mayor involucramiento de la sociedad civil en la identificación de sus problemas, necesidades y carencias, de acuerdo a lo anterior, se establecen cuatro niveles:

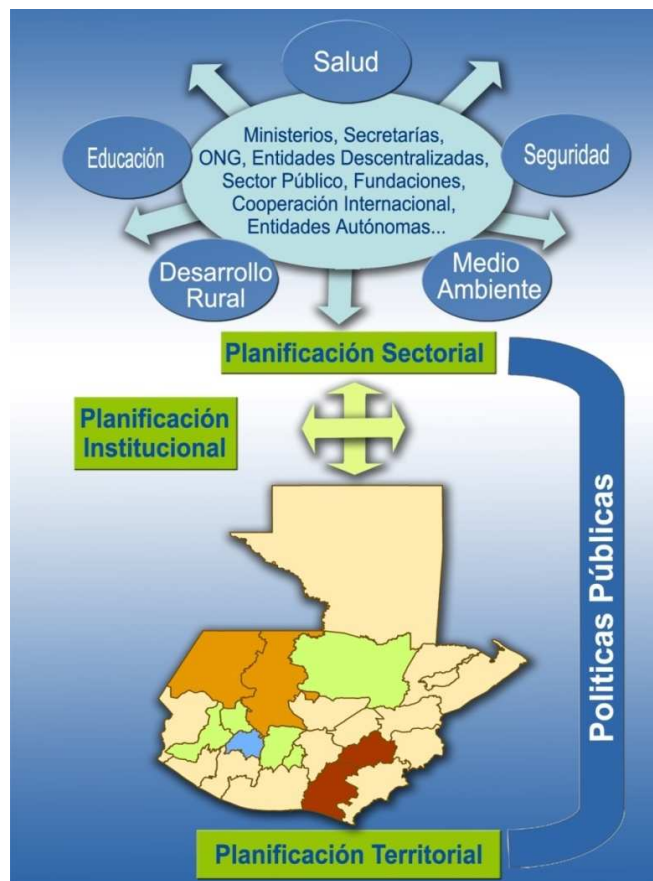
Nivel nacional: Este nivel opera bajo la rectoría de Segeplan, en línea directa desde la Presidencia de la República, conformando una alianza estratégica con el Ministerio de Finanzas Públicas, ejerciendo un liderazgo conjunto ante las instituciones públicas a través de sus unidades de planificación y/o financieras.

Guía para el proceso de planificación institucional

Nivel Regional: En este nivel están los Consejos de Desarrollo Regional, que cuentan con la representación regional de Segeplan.

Nivel Departamental: En este nivel, existe la figura de los Consejos de Desarrollo Departamental que cuentan con el soporte de las oficinas de planificación departamental de Segeplan.

Nivel Municipal: En este nivel se encuentran las direcciones de planificación municipal, como la expresión del sistema y como instancias responsables de transformar las necesidades comunitarias en planes y programas de desarrollo.



II. Marco jurídico que ampara el proceso de planificación

Es necesario conocer el marco jurídico que fundamenta y ampara el proceso de la planificación del sector público guatemalteco. Desde la Constitución Política de la República se puede encontrar en el artículo 119 la indicación sobre “*Mantener congruencia entre gasto público y producción Nacional*” mandata, inclusive, la articulación plan-presupuesto. Asimismo, se pueden encontrar otros mandatos en la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97, Ley Orgánica y Reglamento de Presupuesto, etc.

Para un mejor análisis de este marco jurídico, se adjunta una matriz con el contenido respectivo. **(Anexo 1)**

III. La gestión para resultados (GPR):

La Gestión para Resultados –GpR- se basa en la mejora continua de la producción de “bienes y servicios” que las instituciones, conforme a su mandato, deben entregar a la sociedad, en consecuencia, busca que las instituciones públicas aumenten el valor público que aportan a la sociedad, por medio de la articulación de los procesos de planificación que proporciona el Sistema Nacional de Planificación –SNP-.

La GpR 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, que pueden medirse a través de cambios en indicadores a largo plazo”.⁷ Asimismo, busca la consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos, los resultados y los objetivos operativos de cada una de las instituciones de la administración pública, administrando los recursos y mejorando el proceso de toma de decisiones orientado a la obtención de resultados.

⁷ Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo. Libro de consulta OCDE-BM

Guía para el proceso de planificación institucional



LINEAMIENTOS PARA EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA PARA RESULTADOS

A. Planificación Estratégica

La Planificación Estratégica se concibe como el proceso para identificar necesidades y problemas, establecer objetivos y metas, así como, determinar las acciones a emprender para provocar los cambios deseados, por medio de la utilización óptima de recursos escasos que responden a las prioridades del país para el logro de resultados.

La planificación estratégica comprendida como de mediano plazo, está dirigida a fortalecer la capacidad de las instituciones para pensar y actuar estratégicamente, mediante la misma las instituciones públicas pueden:

- Examinar el contexto en el cual existen y operan
- Explorar los factores y tendencias que afectan la forma en que llevan a cabo sus roles
- Dar cumplimiento a los mandatos establecidos, y
- Definir los asuntos estratégicos que deben dirigir y atender

El punto de partida de un proceso de la Planificación Estratégica, consiste en acordar su realización por parte de las autoridades que toman decisiones en las instituciones, para definir el proceso general a seguir, y determinar qué personas, grupos o unidades deben participar. Este proceso debe llevarse a cabo de manera participativa, proponer, consensuar y validar la información que sustentará el plan estratégico.

1. Plan Estratégico:

Es un instrumento orientador de la Gestión Institucional, formulado desde una perspectiva mayor al corto plazo (un año), cuyo documento facilita llevar a cabo el proceso de planificación, que establece como se van a ejecutar las acciones en el mediano plazo, conseguir los objetivos y finalmente la visión.

Contenido del plan estratégico:

1.1. Definición de la Visión

La visión estratégica es “una fotografía del futuro”. Sirve para impulsar cualquier proceso de desarrollo de una institución. Si la visión está claramente establecida y responde a un compromiso básico, otorga valor agregado a los procesos que la institución desarrolla.



Guía para el proceso de planificación institucional

Es necesaria la formulación de una visión clara, concreta y comprensible para todo el personal de la institución, con ello, se logrará la identificación, apropiación y cumplimiento.

Algunas preguntas que aportan a la definición de la **visión**:

Preguntas generadoras	Planteamiento (ejemplo)
¿Cuál es la imagen deseada con relación a la situación futura de las personas usuarias o beneficiarias? <i>las personas disfrutan de los bienes y servicios naturales de la mejor calidad y abundantes</i>	<i>Haber contribuido en el logro de una situación nacional en la cual las personas disfrutan de los bienes y servicios naturales de la mejor calidad y estos son abundantes, se dispone de energía limpia y suficiente para asegurar la satisfacción de sus derechos naturales vitales, esenciales e intergeneracionales, dentro de un marco de eco eficiencia e independencia energética, y se vive en un clima de auténtica justicia ambiental.</i>
¿Cuál será la posición futura de nuestra organización en relación a otras organizaciones? <i>Función rectora</i>	
¿Qué haremos en el futuro? <i>Continuaría con su función rectora dentro del sector en el mantenimiento de justicia ambiental.</i>	
¿Cuáles son las contribuciones distintivas que queremos hacer en el futuro y/o cuales son los principales proyectos o actividades que queremos desarrollar? <i>Vigilancia y prevención ambiental Programas y proyectos relacionados con la conservación y mejoramiento ambiental</i>	

Fuente: Ilpes/CEPAL elaboración adaptada, DPSE-Segeplan

Ejemplo: *Visión del sector Ambiente y Agua: “El Estado de Guatemala ha adoptado y ejecuta un modelo de desarrollo social, económico, educativo y tecnológico que previene y revierte la contaminación del ambiente y del agua y garantiza el equilibrio ecológico, en un marco de justicia social y absoluto respeto al Estado de Derecho, considerando que todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles, cuyo aprovechamiento, uso y goce se otorga de acuerdo con el interés social para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional, al servicio de la comunidad, en un marco de sostenibilidad ambiental.”*

Visión institucional: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, “Ha contribuido al logro de una situación nacional en la cual las personas disfrutan de los bienes y servicios naturales de la mejor calidad y estos son abundantes, se dispone de energía limpia y suficiente para asegurar la satisfacción de sus derechos naturales vitales, esenciales e inter-generacionales, dentro de un marco de eco-eficiencia e independencia energética, y se vive en un clima de auténtica justicia ambiental.”

Llegar a ésta visión sectorial e institucional implicó el análisis de la situación de las condiciones ambientales y de los recursos hidrobiológicos; analizando las tendencias de contaminación del ambiente y el agua y los aspectos que determinan la alteración del equilibrio ecológico, para el efecto, se ha requerido hacer análisis de indicadores, explicaciones cualitativas y cuantitativas de los problemas, analizando factores externos e internos como variables sectoriales, macroeconómicas, sociales, políticas, culturales,

ambientales y gestión de riesgo⁸, así como el ámbito internacional. Esto incluye revisar lo histórico, el presente y las tendencias hacia el futuro.

1.2. Análisis de los Mandatos de la Institución

Este análisis permite conocer los mandatos que de forma directa son responsabilidad de la institución o bien aquellos otros en los cuales comparte responsabilidad con otras instituciones para su implementación y cumplimiento.

Dicho análisis, facilita la identificación de los bienes y servicios que la institución debe prestar a la población.

Los mandatos de la institución pueden estar contenidos en preceptos de orden jurídico como:

- a. Leyes
- b. Tratados y Convenios Internacionales (deben observarse especialmente los referidos a: *protección de los derechos de los pueblos indígenas, de género, ambiente, gestión de riesgo y de los grupos en situación de vulnerabilidad: niñez, adolescencia, juventud, adultos mayores y personas con capacidades diferentes*),
- c. Reglamentos.
- d. Normas no jurídicas como: las orientaciones estratégicas de política y políticas públicas relacionadas a la institución.

1.2.1. Marco Jurídico

Se refiere a la Ley y/o Resolución que se disponga para la creación y justificación de las acciones que realiza determinada institución o programa. En este tipo de instrumentos se podrá encontrar la estructura organizacional y las principales funciones.

Instrumentos jurídicos a considerar, entre otros:

- a. Constitución Política de la República de Guatemala
- b. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 68-86 y 75-91
- c. Ley de Áreas Protegidas, Decreto 04-89
- d. Ley Forestal, Decreto 101-96
- e. Ley de Atención a Personas con Discapacidad, Decreto 135-96
- f. Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97
- g. Ley del Ejecutivo, Decreto 114-97 y 90-2000
- h. Código de Salud
- i. Ley de Desarrollo Social, Decreto 42-2001
- j. Ley de los Consejos de Desarrollo, Decreto 11-2002
- k. Código Municipal, Decreto 12-2002
- l. Ley de Descentralización, Decreto 14-2002
- m. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002
- n. Ley de Idiomas Nacionales, Decreto 19-2003
- o. Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto 27-2003
- p. Ley Marco de los Acuerdos de Paz, Decreto 52-2005

⁸ Para el análisis de Gestión de Riesgo, puede consultar "Lineamientos técnicos para vincular la Gestión de Riesgo en los procesos de Planificación Sectorial-Institucional. Segeplan.

- q. Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, Decreto 97-96
- r. Ley de dignificación y promoción integral de la mujer, Decreto 7-99
- s. Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, Decreto 109-96
- t. Otras leyes o normas jurídicas relacionadas con el ámbito de su competencia.

1.2.2. Tratados internacionales (convenios, convenciones, cartas, estatutos, compromisos, concordatos y/o protocolos)

Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.⁹

Un tratado internacional es un acuerdo escrito entre naciones, aunque debe reconocerse que hoy día también se hace entre sujetos jurídicos de derecho internacional, que puede constar de uno o varios instrumentos jurídicos conexos y siendo indiferente su denominación.¹⁰

Un Tratado en particular puede denominarse: Acuerdo, Convención, Convenio, Carta (normalmente se usa para designar a los tratados constitutivos de organizaciones internacionales), Estatuto, Compromiso, Concordato (el que regula las relaciones del Estado y la Iglesia), Protocolo (complementario de un tratado anterior), etc.

Se deben considerar los siguientes instrumentos jurídicos, entre otros; según corresponde a cada institución en particular:

- a. Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- b. Convenios: 87, 98, 103, 111 y 169 de la OIT entre otros.
- c. Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, 2006.
- d. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW.
- e. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial
- f. Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- g. Marco de Acción de Hyogo, 2005-2015
- h. Protocolo de Montreal relativo a sustancias agotadoras de la capa de ozono
- i. Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su eliminación
- j. Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía
- k. Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica
- l. Tratado de Libre Comercio entre Centro América, los Estados Unidos y la República Dominicana (TLC CAFTA – DR, Capítulo 17)

⁹ Parte I, Introducción. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

¹⁰ Lo más común suele ser que tales acuerdos se realicen entre Estados, aunque pueden celebrarse entre Estados y organizaciones internacionales o únicamente entre organizaciones internacionales. Los primeros están regulados por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969; los segundos, por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986.

1.2.3. Reglamentos

Entendido como una disposición jurídica de carácter general, dictada por la administración con valor subordinado a la Ley¹¹.

Disposición legislativa expedida por la Administración Pública en uso de sus facultades constitucionales para hacer cumplir sus objetivos. Su objeto es aclarar, desarrollar o explicar los principios generales contenidos en la ley a que se refiere para hacer más accesible su aplicación. También es definido como una colección de órdenes y reglas impuestas por autoridad competente.

Entre los reglamentos que avalan el proceso de planificación deben observarse, los siguientes:

- a. Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 240-1998
- b. Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdo Gubernativo 461-2002
- c. Reglamento de la Ley de la Contraloría General de Cuentas, Acuerdo Gubernativo 318-2003

(Anexo 2: Matriz de análisis de mandatos de la institución)

1.2.4. Análisis de políticas públicas.

Las orientaciones estratégicas de política surgen del análisis de las políticas del Plan de Gobierno y sus indicadores de logro; las prioridades identificadas en el Gabinete de Gobierno; cumplimiento de compromisos como los objetivos de desarrollo del milenio; la evaluación de la política general de gobierno; entre otros.

Las políticas públicas son el conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas que inciden sobre el conglomerado social las cuales se ejecutan a través de la prestación de servicios de la institucionalidad pública (DPSE).

Como mínimo, en el análisis deben considerarse las siguientes políticas¹²:

- a. Prioridades y orientaciones estratégicas de política definidas por el Gobierno de la República a través de su Política General de Gobierno (Plan de Gobierno)¹³
- b. Los Acuerdos de Paz
- c. Política Pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial
- d. Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023
- e. Política de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
- f. Política Nacional de Juventud
- g. Política Nacional de Discapacidad

¹¹ Fuentes del Derecho Administrativo, Fontes_do_derito.pdf

¹² Orientaciones de Políticas y Políticas Públicas mencionadas disponibles en archivo electrónico.

¹³ Ver apartado 1.3.3

- h. Política de Desarrollo Urbano Rural Integral
- i. Política Nacional de Cambio Climático
- j. Política Nacional y Estrategia Nacional de Gestión de Recursos Hídricos
- k. Política de Manejo de Desechos Sólidos y Líquidos
- l. Otras políticas relacionadas con el sector/institución.

El análisis del marco de políticas permitirá establecer la coherencia desde el nivel superior (política general), nivel intermedio (política multisectorial o transversal) así como el nivel específico de análisis de políticas institucionales. (Anexo 3)

1.3. Diagnóstico

El diagnóstico es un procedimiento por medio del cual se identifica la situación de las instituciones, que permite recoger y analizar la naturaleza de los problemas a los que se enfrenta la institución. Esto ayuda a la preparación de los planes, programas y proyectos, a nivel comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

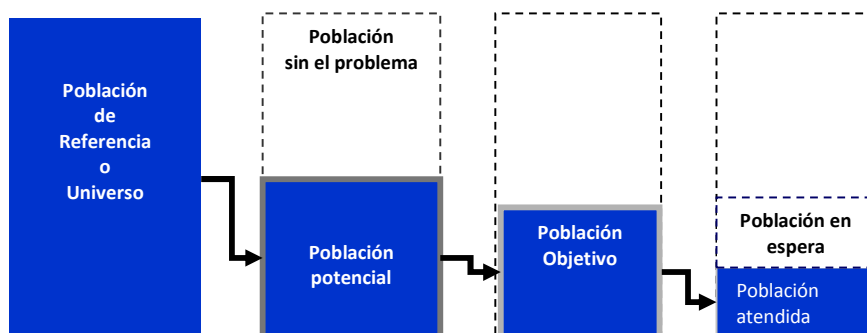
La clave de una buena planificación depende de la capacidad de hacer un buen diagnóstico, haciendo un análisis desde lo poblacional, los ejes transversales, las variables sectoriales, las variables macroeconómicas y el enfoque territorial.

1.3.1. Análisis Institucional y del sector

Consiste en establecer la situación de la institución y del sector al que pertenece y como interactúa con el mismo. Para ello, se sugiere partir de lo siguiente:

a.1) Población objetivo: es la que se considera como el fin del proceso de planificación, en el espacio político, económico y social, y además, es la que se beneficia con la intervención de la institución.

Figura para análisis de la población



Fuente: CEPAL

Guía para el proceso de planificación institucional

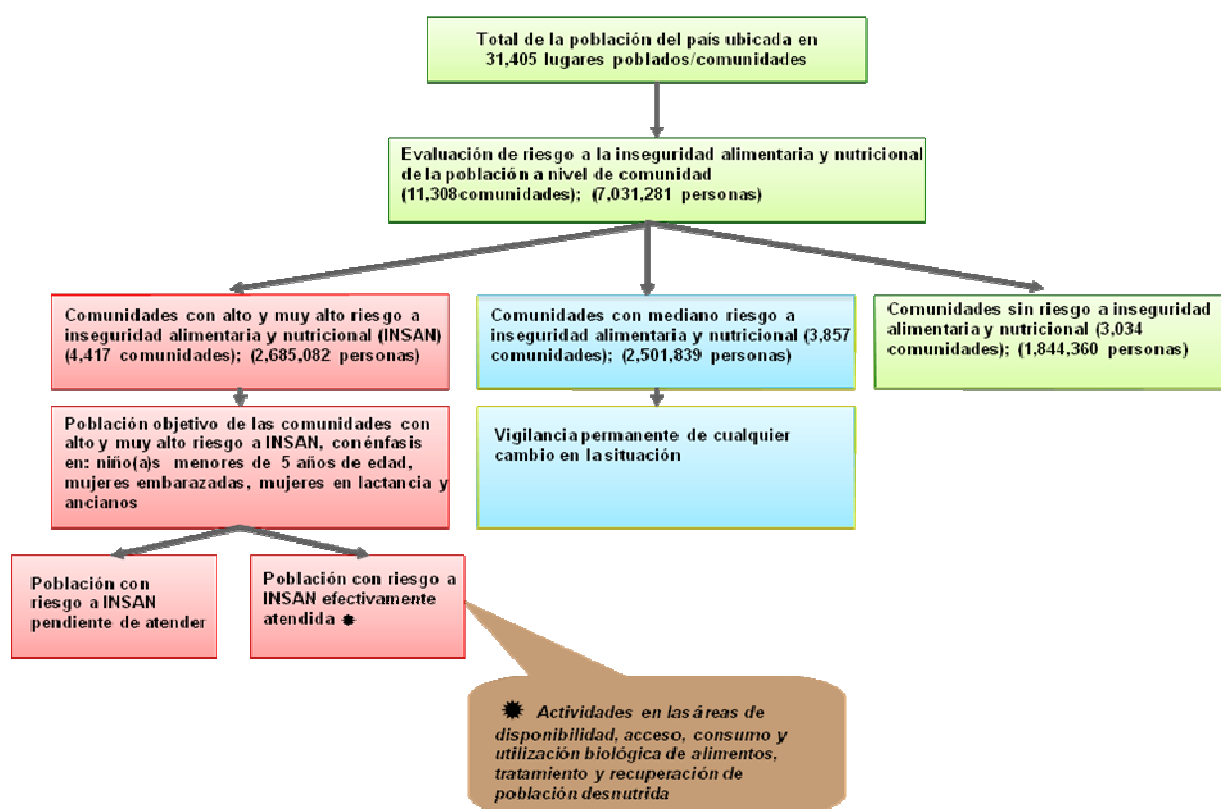
Para lograr conocer la población objetivo, en algunos casos se recurre a un análisis más profundo incluyendo la dinámica poblacional, por ejemplo el caso de la Seguridad Alimentaria y Nutricional:

Matriz para el análisis Dinámica Poblacional					
Población	Total	Indígena		No Indígena	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Población Universo	14 millones	3,773,000	3,927,000	3,087,000	3,213,000
Población potencial (que necesita el bien o servicio)	7,031,281	1,894,930	1,972,275	1,550,397	1,613,679
Población a atender al final del período del plan (4 años)	2,685,082	773,304	837,744	515,536	558,496
Población a atender anualmente	670,610	193,326	209,436	128,884	139,624

^{1/}: Población objetivo a atender en el mediano plazo.

^{2/}: Población a atender en el corto plazo.

Elaboración DPSE-Segeplan.



Elaboración DPSE/Segeplan

1.3.2. Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM-

*Objetivos de Desarrollo del Milenio*¹⁴: consiste en un conjunto de objetivos, con metas, indicadores y plazos definidos para combatir la pobreza, el hambre, los desafíos en educación, las enfermedades, la discriminación contra la mujer y la degradación del ambiente, que medirán el progreso hacia el logro de los fines propuestos. (Anexo-digital Informe ODM)

En ese contexto, Segeplan presentó el Tercer Informe de Avances de los ODM en Guatemala, donde se describe la situación actual de los indicadores referentes al logro de las metas de los ODM, en el cumplimiento de los compromisos del Estado de Guatemala. Dicho informe ofrece una visión integrada del camino recorrido por el país, de 1990 a la fecha, en la búsqueda por alcanzar estándares mínimos de desarrollo humano.

Se debe identificar en la elaboración de los planes, según corresponda, el objetivo y la meta a la cual aporta el accionar institucional, para ello, se presenta la matriz de los indicadores de los ODM debidamente detallados y con su respectiva situación actual. (Anexo 4)

1.3.3. Orientaciones Estratégicas de Política

La definición de las Orientaciones es un elemento central del Sistema Nacional de Planificación, ya que se convierten en una herramienta para la planeación y previsión presupuestaria, dando respuesta a los desafíos que implican las condiciones económicas, sociales y ambientales que configuran la realidad nacional y donde las instituciones del sector público, privado y la sociedad en general tienen un papel central.

Las Orientaciones de Política ubican las prioridades del desarrollo para el siguiente trienio 2012-2014. La agenda de políticas, las prioridades sectoriales, construidas por la vía de los más amplios consensos y la identificación de las necesidades institucionales; partiendo de las especificidades vinculadas a las condiciones de género, etnia y territorios, encuentran un asidero de factibilidad y una oportunidad en el proceso de articulación Plan-Presupuesto anual, basado en la gestión para resultados.

Para lograr la coherencia entre la política y el plan, se deben considerar estas orientaciones de política en el proceso de formulación. Para facilitar este proceso, en el anexo digital se agrega el documento de Orientaciones Estratégicas de Política 2012-2014 y un instrumento (matriz) práctico para identificar: que, quien, donde, porqué y para que, de las intervenciones. (Anexo digital)

¹⁴ Consultar página web de Segeplan: www.segeplan.gob.gt

Guía para el proceso de planificación institucional

Ejemplo:

Acciones de política pública	Fomento del desarrollo basado en las potencialidades del municipio y su entorno regional, fortaleciendo los mecanismos de descentralización y participación comunitaria
Acciones sectoriales	<ul style="list-style-type: none">- Formulación de Planes Operativos Anuales (POA's) en función del Plan de desarrollo municipal (mediano plazo).- Seguimiento, monitoreo y evaluación de la ejecución de planes de desarrollo municipal (PDM) de mediano plazo.- Formulación de Planes Regionales de desarrollo integral
Marco programático	- Sistema Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial (Gestión de la planificación)
Enfoque territorial	<ul style="list-style-type: none">- Todos los municipios- Municipios que integran los planes regionales de desarrollo integral (ver anexo)
Población objetivo	Toda la población
Instituciones responsables	Segeplan, COMUDES, COCODES, municipalidades
Indicadores de proceso	<ul style="list-style-type: none">- No. de municipalidades que cuentan con POAS municipales en función del PDM.- No. de municipalidades que impulsan el desarrollo del municipio en función de los PDM.- Planes regionales de desarrollo integral formulados y validados
Indicadores de impacto	<ul style="list-style-type: none">- índice de desarrollo humano.- Reducción de la pobreza.- Mejorar la distribución de la inversión social.- Se dispone de instrumentos que permiten garantizar el uso adecuado del suelo y la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra.

Elaboración propia: SSPP/Segeplan

1.3.4. Ejes Transversales y Grupos Vulnerables

Ejes transversales son enfoques de carácter global que atraviesan y vinculan varias disciplinas, entre ellos:

- 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. (Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres-PNPDIM- y Plan de Equidad de Oportunidades –PEO- (Anexo Digital).
- 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,

Guía para el proceso de planificación institucional

culturales, económicos y espirituales de las y los guatemaltecos”¹⁵ (Acuerdo identidad y derechos de los pueblos indígenas. (Anexo Digital)

Para lograr la incorporación de los derechos de los pueblos y mujeres indígenas dentro del proceso de planificación, se debe considerar lo establecido en el convenio 169 de la OIT y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

- iii. *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.¹⁶ (Anexo-digital, Guías Socio-ambientales).
- iv. *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.¹⁷ Asimismo, desarrollar las capacidades internas para responder apropiadamente ante una emergencia o desastre y puedan continuar con el cumplimiento de sus atribuciones. (Anexo-digital- Lineamientos técnicos para vincular la Gestión de Riesgo en los procesos de Planificación Sectorial-Institucional. Elaborado por Segeplan).

Por otra parte, 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.

- v. *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

¹⁵ Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, México, marzo 1997, Pág. 4.

¹⁶ Consultar Guías Socio Ambientales asociadas al Plan Nacional de Reconstrucción con Transformación MARN 2010.

¹⁷ Consultar Separata para la vincular Gestión de Riesgo, SEGEPLAN

Guía para el proceso de planificación institucional

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

- vi. *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.
- vii. *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 dentro de la programación para la entrega de los bienes y servicios de la institución.

1.3.5. Variables sectoriales, sociales y macroeconómicas:

Es todo elemento con características físicas, sociales y económicas que puede medirse, muestra recurrencia a cambiar y puede asumir un valor cualquiera dentro del sector o a nivel nacional.

Se facilitan instrumentos para el análisis de las variables sectoriales y macroeconómicas con algunos ejemplos:

Variable	Descripción	Cobertura	Total	Desagregación								Fuente de Información	Periodicidad de Actualización
				Área		Sexo		Etnia					
				Urbana	Rural	Mujer	Hombre	Maya	Garífuna	Xinca	Mestizo		
Matriculación de alumnos	Alumnos inscritos en los diferentes niveles para un determinado ciclo escolar	Nacional	3.5 millones	%	%	%	%	%	%	%	%	Ministerio de Educación	Anual
Mortalidad materna	Muerte de mujeres a causa del embarazo, parto y puerperio	Nacional		%	%	%	%	%	%	%	%	Ministerio de Salud Pública	Anual

Elaboración propia DPSE-Segeplan

Guía para el proceso de planificación institucional

Cuadro para análisis de las variables macroeconómicas								
Variable	Descripción	Año					Fuente de Información	Periodicidad de Actualización
		1	2	3	4	5		
Producto Interno Bruto -PIB-	Cantidad de bienes y servicios producidos en el país, en un período determinado						Banco de Guatemala	Anual
Inflación	Alza generalizada en el precio promedio de los bienes y servicios						INE	Anual

Elaboración propia DPSE-Segeplan

1.3.6. Enfoque territorial:

Es el proceso de planificación participativo que persigue la activación de las potencialidades locales y el nivel de competitividad, además detecta la necesidad de fortalecer la gobernabilidad, para propiciar el desarrollo integral a nivel local.

Los planes institucionales y/o sectoriales de largo, mediano y corto plazo, deben incorporar las demandas o iniciativas de inversión territoriales presentadas por la población¹⁸, establecidas en los planes de desarrollo municipal, departamental y regional¹⁹, derivados del ejercicio participativo de planificación territorial. (Anexo digital-cartera de proyectos territoriales)²⁰

Como se muestra en el ejemplo, se presentan las iniciativas de inversión y la ubicación específica para las intervenciones.

Ejemplo:

OBJETIVO ESTRATÉGICO 3.1.: Promover el uso, manejo y rehabilitación de los recursos naturales y del ambiente en las micro cuencas, considerando la gestión integrada de recursos hídricos y la gestión del riesgo; para la sostenibilidad del desarrollo del municipio.				
OBJETIVOS OPERATIVOS	INDICADORES	PROGRAMAS	PROYECTOS	UBICACIÓN
3.1.2. Resolver los principales problemas de contaminación ambiental en el municipio, para mantener un ambiente sano.	La cabecera municipal y 04 comunidades cuentan con rellenos sanitarios al 2016	Manejo adecuado de residuos sólidos y líquidos	Construcción de rellenos sanitarios.	San Marcos Huista, San Andrés Huista, B'uxup, La Laguna
	No. De plantas tratamiento desecho sólido		Construcción de planta de tratamiento de residuos sólidos	Cabecera municipal
	% de fincas con tratamiento de aguas mieles			Todo el municipio

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal Jacaltenango, Huehuetenango

¹⁸ Según instrucción presidencial. Ver instructivo presidencial para el proceso 2012 y multianual 2012-2014

¹⁹ Consultar Planes de Desarrollo Municipal, Departamental y Regional 2010. Disponibles en página Web de SEGEPLAN.

²⁰ Consultar: www.segeplan.gob.gt

1.3.7. Análisis de Actores:

Permite tener una idea clara de quienes son los actores principales que inciden en la gestión de la institución, conocer y comprender sus valores, creencias, problemas y actitudes.

Los actores son aquellos agentes con los cuales se establece alguna relación, sea ésta de coordinación, alianza o apoyo para el desarrollo de las actividades programadas y éstos pueden ser:

- a. Personas individuales y/o jurídicas. Ejemplo: 1) Alcalde Municipal, 2) Gobernador.
- b. Entidades públicas o privadas. Ejemplo: 1) Segeplan; 2) Contraloría General de Cuentas; 3) Empresarios por la Educación.
- c. Asociaciones: Ejemplo: 1) Asociación de Mujeres Guatemaltecas; 2) Centro de Desarrollo Integral Comunitario, entre otros.

Según el *rol* que desempeñan, los actores se pueden identificar como:

- a. **Facilitador:** Actores que desarrollan acciones iniciales para impulsar la gestión sectorial.
- b. **Aliados:** Actores que apoyan la gestión por tener interés en algunas de las áreas de trabajo de la institución.
- c. **Neutros:** Son aquellos que no han tomado ningún partido en el proceso y con quienes a futuro podrían establecerse alianzas inter-institucionales.

Con relación a la *importancia*, ésta se mide de acuerdo al grado de relacionamiento entre sí; se consideran los siguientes aspectos:

- a. **A favor:** predominan las relaciones de confianza y colaboración mutua
- b. **Indeciso/indiferente:** demuestran poco o ningún interés en el relacionamiento con otros.

Según la *jerarquización del poder*, esta se define como la capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones emprendidas mediante la intervención. Se consideran los siguientes niveles de poder

- a. **Alto:** predomina una alta influencia sobre los demás.
- b. **Medio:** La influencia es medianamente aceptada.
- c. **Bajo:** no hay influencia sobre los demás actores.

Debe analizarse también el tipo de *recursos* que aporta el actor, de esta cuenta se podrá considerar su participación y/o su aporte en ciertas partes del proceso. Los tipos de recursos pueden ser:

- a. Financieros
- b. Humanos
- c. Tecnológicos

Por último, debe registrarse la ubicación geográfica donde intervienen los actores, de esta cuenta, según el rol que tengan dentro de proceso, permitirá el aprovechamiento de su intervención o la ejecución pertinente de las estrategias de contención establecidas. (Anexo 5)

Guía para el proceso de planificación institucional

Análisis de actores							
(Importancia/poder/recursos)							
No.	Actor	Rol	Importancia	Poder	Recursos	Acciones Principales	Ubicación Geográfica ^a
1	CONAP (en relación al INAB)	Falicitador/alidado	A favor	Alto	Tecnológicos	Coordinación técnica	Regional
2	INTECAP (en relación al MINTRAB)	Facilitador	A favor	Alto	Humanos	Capacitación y asistencia técnica	Nacional
3	OIT (en relación al MINTRAB)	Facilitador	A favor	Alto	Financiero, tecnológico y humano	Asesoría y acompañamiento	Nacional

^{a/} municipal, departamental, regional, nacional
Elaboración propia: DPSE/Segeplan

1.3.8. Análisis FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Para elaborar el diagnóstico existen diversas metodologías, entre ellas el árbol de problemas, marco lógico, mapas aristotélicos, geo-referenciación, entre otras; en el presente documento se desarrolla la metodología FODA.

El FODA es una herramienta que permite conocer la situación interna de la institución y el contexto de la misma, para resolver la problemática existente, conforme a los mandatos para lo cual fue creada.

El análisis FODA proporciona información para la definición de estrategias, dado que cada estrategia se fundamenta en las fortalezas y toma ventaja de las oportunidades, al mismo tiempo que supera y minimiza los efectos de las debilidades y amenazas.

Guía para el proceso de planificación institucional

Factores de la metodología FODA

Análisis de factores:

Fortalezas	Debilidades
<p>Son recursos o capacidades internos que ayudan a una institución a cumplir con sus mandatos o misión.</p> <p>(Recursos humano capacitado y equipos multidisciplinarios, físicos, tecnológicos, financieros, estructura organizacional, metodología de trabajo).</p> <p>Ventajas o soluciones</p>	<p>Son los aspectos negativos internos en recursos y capacidades que obstaculizan la capacidad de la institución para lograr su mandato o misión.</p> <p>(Recursos humanos, físicos, tecnológicos, financieros, estructura organizacional, metodología de trabajo).</p> <p>Problema</p>
Oportunidades	Amenazas
<p>Son factores o situaciones externas que favorecen a la institución, para dar respuesta a la problemática, conforme a sus mandatos.</p> <p>(Variables sectoriales, macroeconómicas, sociales, políticos, ambientales, culturales, ámbito internacional, enfoque territorial, dinámica poblacional, análisis e inclusión de ejes transversales).</p> <p>Ventajas o soluciones</p>	<p>Son factores o situaciones externas que pueden afectar a la institución de forma negativa, permite identificar la problemática que enfrenta la institución, a la cual debe dar respuesta conforme a sus mandatos.</p> <p>(Variables sectoriales, macroeconómicas, sociales, políticos, ambientales, culturales, ámbito internacional, enfoque territorial, dinámica poblacional, análisis e inclusión de ejes transversales, peligros naturales, socio-naturales y/o antrópicas).</p> <p>Problema</p>

Elaboración propia DPSE/Segeplan

Ejemplo: Dirección de prevención del delito de la PNC del Ministerio de Gobernación, 2011.

Factores Internos	
(F)	(D)
<ul style="list-style-type: none"> Personal capacitado en temas de prevención del delito (policía comunitaria, resistencia a pandillas, drogas, género, derechos humanos, Niñez y Adolescencia). Personal capacitado en temas de prevención a nivel internacional. Personal multilingüe y multiétnico a nivel nacional (idiomas mayas y extranjeros). 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de equipo Equipamiento para realizar las actividades (armas, municiones, radios, chalecos, uniformes, vehículos, grilletes). Desconocimiento a lo interno de la Dirección General de la PNC de la Razón de ser de la División de Prevención del Delito. Resistencia del personal al cambio cultural (reactivo/preventivo).

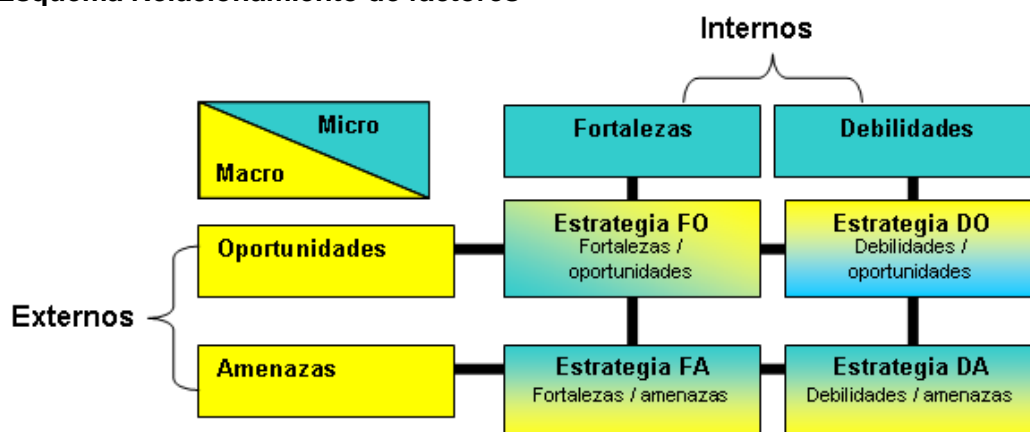
Guía para el proceso de planificación institucional

Factores Externos	
(O)	(A)
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo de Instituciones Gubernamentales y no Gubernamentales, tanto Nacionales como Internacionales. • Apoyo de la Sociedad Civil a través de las Juntas Locales de Seguridad. • Becas Internacionales para la profesionalización, capacitación y formación del personal policial de esta división para la obtención del Perfil Preventivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio estructural dentro de la División de Prevención del Delito (traslados forzosos a comisarías de jefes y agentes). • Poca Credibilidad y apoyo de los diferentes mandos a nivel república (Jefes de Comisarías), hacia la División de Prevención del Delito en la ejecución de los mismos. • Poco apoyo por parte de Jueces de Niñez y Adolescentes, Familia y Femicidio y Fiscalía de la Niñez y de la Mujer del Ministerio Público.

Relacionamiento de factores

- Potencialidades (FO): Surgen al correlacionar las fortalezas con las oportunidades para buscar cuales de las primeras son relevantes a fin de aprovechar las segundas.
- Desafíos (DO): Demuestran como algunos factores a pesar de ser débiles son claves para aprovechar algunas de las ventajas del medio.
- Riesgos (FA): Expresan algunos factores internos que, pese a ser fuertes, están amenazados por otros externos y representan por tanto un riesgo potencial.
- Limitaciones o barreras (DA): Se trata de identificar de qué manera los factores más débiles se potencian negativamente con las amenazas del medio.

Esquema Relacionamiento de factores



1.3.9. Análisis Estratégico

Este enfoque debe trascender la coyuntura y proyectarse a mediano y largo plazo, dado que las condiciones del entorno suelen cambiar en el transcurso del tiempo, por otro lado, existen programas y proyectos que trascienden al corto plazo.

Luego de contar con la información obtenida por medio del FODA y su relacionamiento se procede a su análisis, para la definición de estrategias y cursos de acción, en función de las relaciones más importantes entre los factores identificados. La definición de estrategias permite: i) Aprovechar las fortalezas y oportunidades, ii) Superar las debilidades, iii) Enfrentar las amenazas.

1.3.10. Planteamiento de Estrategias:

Son mecanismos para garantizar el cumplimiento de la misión de la institución conforme a sus mandatos. Desde la perspectiva de gerencia pública, las estrategias pueden ser promovidas desde los niveles directivos, pero involucran a todos los miembros de la institución en un proceso abierto y participativo para generar y descubrir elementos novedosos y visiones alternativas. Las estrategias se vincularán con la forma en que se producen, distribuyen y entregan los bienes y servicios que la institución proporciona a la población o al medio.

Las Estrategias deben permitir:²¹

- a. Establecer un patrón de decisiones que sea coherente, unificador e integrador para la institución.
- b. Identificar las ventajas sostenibles a largo plazo en las áreas clave de la producción y prestación de los bienes y servicios que produce o brinda la institución y como éstas responden a las políticas públicas vigentes. Compromisos nacionales que buscan minimizar brechas de desigualdad, discriminación, racismo, entre otros.
- c. Definir la forma de producción de los bienes y servicios
- d. Definir la forma de acceso de la población al bien o servicios, por ejemplo: entrega gratuita, subvencionada o previo pago.

²¹ Ilpes, Cepal.

Guía para el proceso de planificación institucional

Ejemplo: Dirección de prevención del delito de la PNC del Ministerio de Gobernación, 2011.

		FORTALEZAS	DEBILIDADES
Micro		Personal capacitado en temas de prevención del delito (policía comunitaria, resistencia a pandillas, drogas)	Reconocimiento a nivel institucional bajo
Macro		Contar con una orden general vigente	Desconocimiento a lo interno de la Dirección General de la PNC de la Razón de ser de la División de Prevención del Delito.
O P O R T U N I D A D E S	Buena imagen de la Dirección de prevención del delito a nivel nacional e internacional	FO: Reorientar y reorganizar logísticamente al personal capacitado para eficientar su trabajo.	DO: Crear mecanismos dentro de la PNC para visualizar de forma oportuna y eficiente el trabajo del personal capacitado de la Dirección
	Ser un tema central en la agenda pública nacional e internacional.		
A M E N A Z A S	Cultura de prevención inexistente o débil	FA: La Dirección cuente con una orden general que permita un mejor funcionamiento interno, contando con el manual de funciones y procedimientos internos; así como una mejor coordinación con la dirección de la PNC.	DA: Elaborar una estrategia de coordinación a nivel de la Dirección con la PNC, a fin de lograr una asignación presupuestaria específica o una mejora en la entrega de insumos para la Dirección de Prevención del delito.
	Asignación presupuestaria insuficiente		

Elaboración DPSE/Segeplan

1.4. Definición de la Misión

El análisis de mandatos permite definir de forma clara la misión de la institución, la cual expresa la razón de ser y de existir de la misma, su propósito último y específico.

En ese sentido, la misión de la institución, debe reflejar lo que ésta es, haciendo *alusión directa* a la función general y específica que cumple como instancia de gestión pública. En la mayoría de instituciones, el contenido de la misión se asocia al contenido de su respectiva ley orgánica o norma de creación (mandato), la cual define su marco general de actuación, en algunos casos puede resultar insuficiente para su definición.

La misión sirve para orientar e informar al personal sobre todo el accionar institucional dado que es el eje sobre el cual se desarrolla todas las otras actividades y sistemas.

Guía para el proceso de planificación institucional

Es necesaria la formulación de una misión clara, concreta y de conocimiento del personal. La declaración de misión suele abarcar los siguientes elementos:

- El concepto de la organización
- La naturaleza de sus actividades.
- Identificación de bienes y/o servicios
- La razón de su existencia.
- La población objetivo a la que sirve.
- Sus principios y valores fundamentales (equidad, respeto, armonía, etc.)

A continuación algunas preguntas generadoras y referentes claves que ayudan a definir la misión, Ejemplo *Instituto Técnico de Capacitación y Productividad –INTECAP*:

Pregunta generadora	Referentes clave
a. ¿Quiénes somos?	Identidad y reconocimiento legal que otorga legitimidad a la acción <i>Somos un Instituto con estructura propia, organizada y con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, operando dentro de las prescripciones de la Ley Orgánica que nos rige.</i>
b. ¿Qué buscamos?	Las funciones principales de la organización. Razón de ser de la institución <i>Desempeño eficiente de las diversas ocupaciones y oficios, desarrollando sistemáticamente un conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes en todos los trabajadores del país.</i>
c. ¿Qué producimos?	Cuáles son los principales productos (bienes o servicios) que se generan <i>Difundir tecnología de punta, proporcionando conocimientos teóricos y prácticos.</i>
d. ¿Por qué lo hacemos?	Valores principios y motivaciones <i>Identidad Nacional, innovación, compromiso, integridad.</i>
e. ¿Para quienes trabajamos?	Indicar la población objetivo y su caracterización por sexo, etnia y ubicación geográfica. <i>Para los trabajadores (el detalle de la población a atender)</i>

Fuente: Ilpes/CEPAL, adaptación DPSE-Segeplan

Ejemplo:

Misión del Instituto Nacional de Electrificación –INDE-: Contribuir al desarrollo del mercado eléctrico nacional y regional, a través de la Producción, Transporte y Comercialización de Electricidad, permitiendo como Empresa Nacional cumplir con su función social, incrementar la electrificación rural, suministrar un servicio eficiente y de calidad, desarrollar su recurso humano y procurar la disponibilidad de electricidad para el progreso de Guatemala.

Misión del INTECAP. Formar y certificar trabajadores y personas por incorporarse al mercado laboral, así como brindar asistencia técnica y tecnológica en todas las actividades económicas, para contribuir a la competitividad y al desarrollo del país.

1.5. Establecimiento de Valores

Los valores: son creencias que permiten orientar el comportamiento y compromiso en función de las actividades que realizan las personas dentro de las instituciones públicas en cualquier situación y que proporcionan una pauta para formular metas y propósitos personales o colectivos que reflejan los intereses, sentimientos y convicciones más importantes.

Un proceso efectivo de definición de valores proporciona perspectivas importantes dentro de las metas y estrategias de la institución.

Para desarrollar el enunciado de valores, se sugiere responder las siguientes preguntas generadoras:

- a. ¿Cómo deseamos conducir nuestra institución?
- b. ¿Cómo deseamos tratar a nuestros interesados claves?
- c. ¿Qué valoramos?

Valores como el respeto, confianza, equidad, y trabajo de equipo a menudo se enfatizan en tales enunciados los cuales deben articular un código de comportamiento al cual se adhiera o aspire la institución.

Ejemplo de Valores Institucionales: Instituto Técnico de Capacitación –INTECAP- :

Identidad Nacional: Con orgullo por nuestro país, en INTECAP trabajamos con fe y por convicción de engrandecer y desarrollar a Guatemala y a sus habitantes. En forma personal y social defendemos y exaltamos nuestra identidad nacional.

Innovación: Valorizamos el talento humano que genera soluciones originales, creativas y exitosas. Superamos lo cotidiano y somos modelo marcando diferencia positiva de calidad. Somos satisfactores permanentes y estamos adelante de cualquier necesidad.

Compromiso: Un compromiso en el INTECAP es una misión a cumplir con resultados superiores a los esperados. Aplicando los valores institucionales y los satisfactores de calidad, puntualidad, responsabilidad, ética, comunicación, trabajo en equipo y productividad, brindamos bienestar a las personas, a las empresas y a nuestra patria Guatemala.

Integridad: Actuamos justa y correctamente haciendo el bien. Todo servicio, atención y trabajo es de respeto a las personas, leyes y normas. Con ética y autenticidad realizamos nuestras labores de forma honesta y ejemplar.

1.6. Revisión o definición de los objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos son los cambios y efectos socio-económicos y ambientales²² que la institución quiere alcanzar en el mediano y largo plazo, éstos apoyan al cumplimiento de la misión y visión, por lo tanto deben responder a la pregunta central: ¿Qué se desea cambiar de la realidad sobre la cual se trabaja?

²² Consultar Separata para vincular la Gestión de Riesgo, Fase II, Planificación Estratégica, pautas y criterios a considerar en el ámbito estratégico. SEGEPLAN

Guía para el proceso de planificación institucional

El marco de tiempo de los objetivos estratégicos fluctúa entre dos, cinco o diez años y por ello se catalogan como de mediano o largo plazo. En cierta forma los objetivos estratégicos reflejarán el impacto que se desea obtener y darán respuesta total o parcial a un problema identificado.

En la formulación de los objetivos estratégicos se debe tener especial cuidado y evitar la incorporación de la jerga que actualmente está de moda. Algunos ejemplos.²³

- a. Mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos
- b. La eliminación de pobreza en el menor tiempo posible
- c. Reducir la brecha de desigualdad
- d. Un mundo sin necesidades insatisfechas
- e. El desarrollo pleno de las capacidades

1.6.1. Bases para la formulación de los objetivos estratégicos:

- a. Los problemas identificados y priorizados como resultado del análisis de situación o diagnóstico.
- b. Contar con un análisis estratégico derivado del FODA
- c. Se recomienda formular no más de cinco objetivos estratégicos

1.6.2. Como redactar un objetivo estratégico.

Esquema para la formulación de objetivos estratégicos		
Acción a desarrollar (Infinitivo)	Que se va hacer (Función, proceso o sistema con alguna característica)	Reducir en 5% la tasa de analfabetismo
Población objetivo	¿Para quien? (Clientes, usuarios, beneficiarios)	En la población mayor de 15 años
Ámbito espacial	¿Dónde se desarrollará a la intervención? (Región, Departamento, municipio)	A nivel nacional
Tiempo de aplicación	¿En qué plazo? (Mediano 2-n años, Corto 1 año)	Para el 2015
Situación a cambiar (Contribución a)	¿Qué cambiar? (Beneficio planeado, variable de impacto)	Elevar su nivel de competitividad.
OBJETIVO ESTRATÉGICO		
Reducir, para el 2015, en 5% la tasa de analfabetismo en la población mayor de 15 años a nivel nacional y con ello elevar en nivel de competitividad de la población.		

Fuente: Indes Elaboración adaptada DPSE-Segeplan.

1.7. Identificación de resultados

En el enfoque orientado hacia resultados, estos se definen como los cambios socioeconómicos y ambientales, generalmente a corto o mediano plazo que contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo.

²³ Según Karen Mokate, cuando los objetivos estratégicos se han especificado de esta manera, las actividades y acciones tienden a adquirir una justificación propia. No obstante, por la naturaleza ambigua de los objetivos planteados y por la relación lejana o quizás implícita entre las acciones con dicho objetivo, la gestión tiende a enfocarse exclusivamente en dichas acciones. Sin necesariamente darse cuenta, se empieza a actuar como si las acciones tuviesen una razón de ser, por sí mismos.

Guía para el proceso de planificación institucional

Su logro no dependen únicamente de los servicios de una institución ya que suele haber influencia de factores externos, sin embargo es fundamental que las instituciones tengan claramente identificados los resultados a los que sus servicios contribuyen.

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

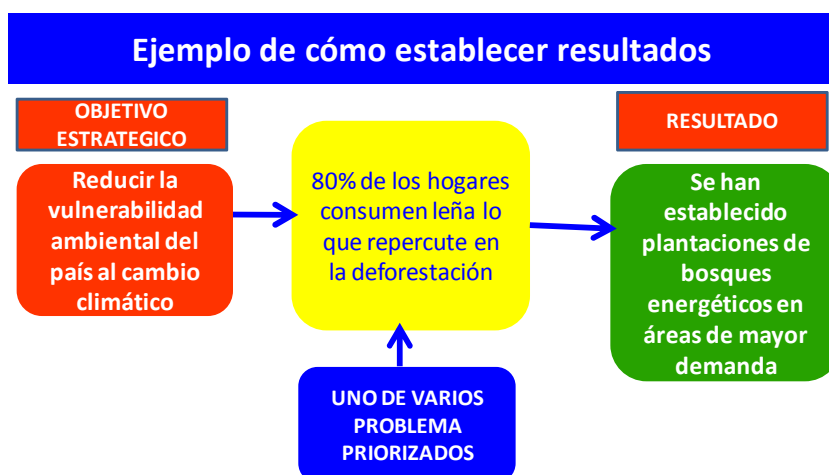
- Para cada objetivo estratégico se identifican los principales problemas que limitan su alcance. Esto debe realizarse con la participación de personas que tienen un conocimiento profundo del sector al que la institución pertenece (Salud, turismo, ambiente, educación, etc.)
- Es necesario priorizar los problemas identificados para lo cual puede utilizarse el árbol de problemas
- Para establecer los resultados, se procede a traducir a positivo los problemas priorizados. La siguiente figura ilustra lo planteado.



Los resultados son el complemento al mandato institucional para identificar adecuadamente los bienes y servicios que las instituciones deben producir, ya que permiten evaluar si determinados servicios hacen contribuciones sustantivas a uno o más resultados establecidos. De no ser así, la institución deberá analizar estrategias ya sea para complementar el servicio, replantear la estrategia para su prestación, etc.

Guía para el proceso de planificación institucional

La siguiente figura ilustra un ejemplo de cómo aplicar el proceso planteado:



1.8. Identificación de bienes y servicios institucionales

En gestión para resultados se denominan bienes y servicios (o productos) terminales 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, de la traducción del mismo en 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.

Los bienes y servicios se producen combinando insumos (recursos humanos y recursos materiales) mediante las estructuras, estrategias, procedimientos y tecnologías que poseen las diversas dependencias de las instituciones, añadiéndoles valor agregado. En la definición de los bienes y servicios intervienen el mandato, el análisis de situación o diagnóstico y el proceso productivo.

No hay que confundir los bienes y servicios terminales con los productos intermedios, las actividades, proyectos u obras que se hacen para producirlos. Por ejemplo, la construcción de escuelas sería un bien intermedio (en el caso de que el MINEDUC las construyera y tuviera un centro de gestión permanente para ello) o bien podría ser un proyecto. La contratación de maestros sería un insumo. El servicio terminal es la matriculación de niños y niñas.

Tampoco hay que confundir los bienes y servicios con los resultados que se entregan a la población. En el caso anterior, el resultado podría ser: “Los niños y niñas que terminan la educación primaria dentro del rango de edades apropiado y con un correcto nivel de conocimientos”, lo que se logrará con la matriculación de niños y niñas (servicio terminal) en clases con profesores competentes y en escuelas con buenas condiciones (insumos para la producción del servicio terminal).

1.8.1. Importancia de los bienes y servicios

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 resultados²⁴.

En síntesis el catálogo de bienes y servicios de una institución le va a permitir:

- a. Mostrar qué está entregando a la población o al medio.
- b. Explicar cómo cumple con su mandato.
- c. 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.
- d. Vincular los planes anuales o multianuales con los correspondientes presupuestos.

Además, empleado como instrumento de gestión, el catálogo de bienes y servicios permitirá a las instituciones aumentar su eficiencia y eficacia porque contribuirá a identificar:

- a. La producción de bienes y servicios que, de acuerdo con su mandato, el análisis de situación y los conocimientos técnicos actuales, hay que poner en marcha, aumentar, disminuir, redistribuir o eliminar.
- b. Qué bienes y servicios tienen costos excesivos y se requiere revisar el proceso de producción.
- c. Qué producción de bienes y servicios está siendo duplicada por otras instituciones.

(Anexo 6)

1.9. La producción pública:

Es el conjunto de bienes y servicios que produce, provee y suministra el Estado a la población; en el ámbito del sector público éstos son de carácter diversificado, heterogéneo, diferenciado cualitativa y cuantitativamente.

Suministrar o proveer los bienes y servicios por parte del Estado no implica necesariamente producirlos, sin embargo, todos aquellos no producidos los obtiene del sector privado, en donde su intervención es la de ente regulador. Además, dichos bienes y servicios deben ser seguros y sostenibles en el tiempo para la institución, la población y los medios de vida.

²⁴ Para el proceso 2012 SEGEPLAN acompañará la elaboración de un catálogo preliminar de bienes y servicios terminales institucionales con sus unidades de medida, específicamente a cuatro instituciones piloto.

Guía para el proceso de planificación institucional

En el caso de los bienes, poseen la característica de ser tangibles, tal es el caso de la infraestructura. Por otra parte, los servicios son intangibles, por ejemplo, la regulación de la contaminación por emisiones de gases de efecto invernadero.

Un aspecto relevante a considerar en la identificación de bienes y servicios son las unidades de medida, estas son la clara precisión y expresión que sirve de base y permite cuantificar la producción de un bien o servicio. Las unidades de medida deben ser concretas, homogéneas, fácilmente comprendidas e interpretadas y reflejar la naturaleza del bien o servicio. En algunos casos es posible aplicar más de una unidad de medida a un producto dependiendo de su complejidad, el aspecto concreto que se pretenda medir o enfatizar, por ejemplo la entrega de agua potable a la población puede medirse en hogares conectados a la red de agua, metros cúbicos entregados (unidad de medida metro cúbico) o en número de horas durante las que los hogares reciben agua (unidad de medida hora). Siempre habrá que elegir una unidad de medida principal para la planificación y la presupuestación.

En el proceso plan-presupuesto, se contemplan dos niveles en cuanto a las unidades de medida; para la presupuestación puede utilizarse una unidad de medida general, partiendo del clasificador de unidades de medida de SICOIN, pero para la planificación y, sobre todo, para comparar los costos de bienes y servicios similares producidos por distintas instituciones, será conveniente contar con unidades más específicas. A continuación se muestran algunos ejemplos:

Unidad para el presupuesto	Unidades para la planificación
Hectárea	Hectárea reforestada, hectárea manejada, hectárea protegida
Verificación	Verificación de emisión de gases GEI, verificación de la calidad del agua
Persona	Persona capacitada, persona asistida
Tonelada métrica	Tonelada métrica de desechos sólidos tratados, tonelada métrica de desechos sólidos depositados
Operativo policial	Operativo policial migratorio, operativo policial penitenciario, operativo policial contra el crimen organizado
Análisis	Análisis de calidad del agua, análisis de minerales, análisis de aplicaciones nucleares

Fuente: Ilpes/CEPAL elaboración adaptada. DPSE-Segeplan.

Es muy importante que todas las unidades que se empleen en planificación puedan traducirse a las unidades más generales de la presupuestación.

1.9.1. Clasificación de la producción:

En la práctica las instituciones necesitan saber no solo lo que entregan a la población, al medio o a otra institución, sino también los bienes y servicios que sus distintas dependencias producen y entregan a otras dependencias de la misma institución para llegar a su producción terminal. Por esta razón, y para asegurar la coherencia con la presupuestación, se emplearán tres definiciones de productos (bienes y servicios).

1.9.2. Productos (bienes y servicios) terminales:

Bien o servicio que la institución proporciona directamente a un usuario externo²⁵ que puede ser la población, el ambiente u otra institución. Constituyen “la razón de ser” de una entidad. No sufre ninguna transformación posterior dentro de la entidad y contribuyen directamente a la satisfacción de una necesidad.

1.9.3. Productos (bienes y/o servicios) intermedios:

Bienes y/o servicios que produce una dependencia de una institución y entrega a otra dependencia de la misma institución como insumo para que esta produzca un bien o servicio terminal o final institucional. Es una producción que no llega a salir de la institución.

La planificación multianual se hará con base a los productos o bienes y servicios terminales institucionales, a los que se atribuirán los costos de producción de los servicios intermedios que contribuyen a su producción. En la planificación anual se separarán y visibilizarán también los productos intermedios.

1.10. Programación multianual

Es la estimación de los bienes y servicios a producir por la institución, en un período de tres, cinco hasta diez años, con el objetivo de optimizar la asignación y eficiencia en el uso de los recursos públicos escasos.

La implementación del plan estratégico se debe complementar con la programación multianual que define tiempo, espacio, recursos financieros,²⁶ responsables e indicadores de medición, para la producción de los bienes y servicios del Estado.

Entre otras bondades, la programación multianual permite:

- a. Conocer, evaluar y de ser necesario corregir los planteamientos establecidos de acuerdo a una estimación presupuestaria realizada.
- b. Propicia la gestión de los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas establecidas.
- c. Mejora la toma de decisiones.

Para la elaboración de la programación multianual, se ha facilitado una matriz en la cual se agrega información del marco estratégico institucional (para lograr la alineación) y se agregan los programas, proyectos y acciones que se desarrollarán, así como el tiempo, resultado o producto a lograr y los responsables de cada acción. Este instrumento permite dar seguimiento y efectuar evaluaciones pertinentes de corto y mediano plazo. (Anexo 7)

Para obtener los resultados planteados en la planificación estratégica, es necesaria su ejecución por medio de los planes operativos anuales, cuyo detalle se encuentra en la matriz de programación multianual.

²⁵ ILPES/Cepal), adaptado DPSE-Segeplan

²⁶ Tomar en cuenta que para algunas instituciones, el Ministerio de Finanzas Públicas ha proporcionado techos financieros, que deberán tomarse en cuenta para fines de la programación multianual.

B. Planificación Operativa Anual

La “planificación operativa” es la forma concreta de conducir una organización hacia los escenarios deseados y explicitados en la “planificación estratégica”. Sánchez (2003).

Se puede definir como una herramienta de gestión de la planificación estratégica que relaciona las políticas y los objetivos estratégicos de la institución, para facilitar desde la planificación, el seguimiento, el control y la evaluación de los procesos requeridos para la producción de bienes y servicios, los cuales se concatenan con los programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras a realizar por la institución en el corto plazo (un año), para cumplir con las metas e indicadores propuestos. Asimismo, permite verificar la ejecución de la inversión y su avance con relación a lo presupuestado.

2. Plan Operativo Anual –POA-

El Plan Operativo Anual es un documento de gestión que contiene la estimación de recursos financieros necesarios para la ejecución de programas y proyectos, dirigidos al logro de los objetivos estratégicos de la institución, con la finalidad de mejorar la ejecución, seguimiento y control de la producción de bienes y servicios de la administración pública, que demanda la sociedad en los territorios y en el ámbito nacional.

La formulación del POA se deriva del plan estratégico, el cual debe contener el marco estratégico, conformado por el diagnóstico, misión, visión, identificación de bienes y servicios y objetivos estratégicos, procediendo a una revisión de estos, si fuera necesario.

La legislación contempla la responsabilidad de las instituciones de elaborar y presentar Planes Operativos Anuales y los correspondientes Presupuestos, se puede observar en los siguientes artículos:

Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Ley 101-97: Artículo 21. PRESENTACION 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.”

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 240-98: Artículo 16. FECHA DE PRESENTACIÓN DE LOS 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.”

A continuación se presenta el contenido del plan operativo:

Guía para el proceso de planificación institucional

2.1. Objetivos Operativos:

Son objetivos de corto plazo, generalmente se asocian a los servicios terminales, y reflejan el producto de los mismos, se proponen como los medios para contribuir al logro de una transformación deseada (resultado) por la institución de acuerdo con su mandato.

Los objetivos operativos son útiles para viabilizar el logro de los resultados y a su vez contribuyen al logro de los objetivos estratégicos; concretizan acciones a desarrollar en un plazo no mayor de un año. Se debe considerar que por cada resultado deberán plantearse los objetivos operativos estrictamente necesarios.

Al igual que en los objetivos estratégicos al construir objetivos operativos se debe identificar algunos factores clave.

Ejemplo para elaboración de objetivos operativos:

Esquema para la formulación de objetivos operativos	
Acción a desarrollar (Verbo en Infinitivo)	Reducir en 1% la tasa de analfabetismo
Población objetivo	En la población mayor de 15 años
Ámbito espacial	A nivel nacional
Tiempo de aplicación	Para el 2011
Situación a cambiar (Contribución a)	Elevar su nivel de competitividad.
OBJETIVO OPERATIVO	
Reducir, para el 2011, en 1% la tasa de analfabetismo en la población mayor de 15 años a nivel nacional y con ello elevar el nivel de competitividad de la población.	

Fuente: Indes.

2.2. Actividades:

Las actividades forman parte del proceso productivo para generar los bienes y/o servicios terminales, su producción es intermedia y es necesaria para uno o varios productos terminales. Se caracteriza porque es realizada por un centro de gestión específico.

Son dependientes de un objetivo operativo y tienen relación directa con uno o varios bienes y servicios.

Es muy importante tener el cuidado de no confundir las actividades con los servicios terminales, o con los objetivos operativos, o bien con los insumos. Por ejemplo: la compra de una computadora y la compra de una fotocopidora, son insumos, la producción de libros de texto, si tiene un centro de gestión para ello, es una actividad o servicio intermedio y la educación primaria a los niños matriculados en primaria es un servicio terminal.

2.3. Metas:

Se entenderá por "meta" la cantidad de un producto que se pretende generar en un período determinado de un año. Por ejemplo:

<u>4,200</u>	<u>Kms. Construidos</u>	<u>5,500</u>	<u>personas atendidas</u>
Meta	Producto	Meta	Producto

Las metas son necesarias para la presupuestación de insumos y el cálculo de los requerimientos financieros para alcanzar los objetivos operativos, desde donde deberán ser contempladas. Será importante reflejar su contribución a la solución de los problemas sociales de la población y a la implementación de políticas (Ministerio de Finanzas Públicas, Guatemala).

2.4. Indicadores:

Un **indicador** es una expresión que sintetiza información cuantitativa o cualitativa, con relación a una situación observada en un momento determinado (DPSE, 2010).

Un **indicador** es un parámetro cuantitativo o cualitativo que sirve para verificar el cumplimiento de un criterio o una situación (Lammerts van Bueren, E; Blom, EM. 1997).

Los indicadores son parámetros de comparación que permiten supervisar, controlar, evaluar que tan bien se están ejecutando las acciones y las actividades que conllevan el proceso de producción de bienes y servicios públicos por las instituciones, que en forma planificada se han propuesto ejecutar con el fin de lograr determinados objetivos y resultados.

De acuerdo con la Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores de Desempeño del Ministerio de Finanzas Públicas, Ejercicio Fiscal 2011 y Multianual 2011-2013 “Los indicadores, son mediciones que usualmente se construyen a partir de dos o más datos. Los indicadores describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución. Permiten el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, a través de compararlas con algún valor de referencia interno o externo”.

2.4.1. Utilidad de los indicadores en la gestión pública:

En la administración pública, los indicadores se identifican durante el proceso de planificación y programación de la producción de bienes y servicios y, se formulan para las metas de los objetivos estratégicos y operativos. En el ámbito de la planificación, los indicadores sirven para hacer el seguimiento, monitoreo y evaluación²⁷ de la ejecución de lo programado; así como también, para observar el curso del proceso de producción y, corregir el rumbo de acción, si ese fuera el caso. En ese sentido, estos indicadores proporcionan una medida objetiva del grado de cumplimiento de los objetivos, de producción de bienes y/o servicios.

Con relación a las acciones, es necesario establecer, estrictamente, aquellas acciones que permitan cumplir con el objetivo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, a mayor cantidad de acciones, mayor el número de indicadores que pueden construirse. A fin de evitar complicar el seguimiento y la evaluación, es una buena práctica identificar en forma clara y precisa, las acciones e indicadores que respondan al logro de los objetivos.

El seguimiento continuo a los indicadores permite detectar oportunamente y valorar cambios en el comportamiento esperado del proceso de producción, rectificar y corregir el rumbo de acción a fin de alcanzar las previsiones iniciales. En consecuencia, el contar con indicadores representativos ayuda a identificar cómo y cuándo programar medidas de ajuste o

²⁷ Se conceptualizara como un proceso que apoya el aprendizaje continuo y que informa y educa la gestión y las decisiones.

Guía para el proceso de planificación institucional

rectificación de los objetivos y acciones dentro del proceso de producción de bienes y/o servicios.

2.4.2. Dimensión de los indicadores:

La dimensión de los indicadores dentro de la administración pública, se establece dentro del ámbito de control del proceso de producción de bienes y/o servicios de las instituciones que pertenecen a la administración pública²⁸.

Desde este punto de vista la elección de las variables y constantes²⁹ que intervienen en un indicador y el tipo de relación que se pretende medir entre estos elementos (fórmula del indicador), dependen ante todo del propósito de la evaluación. De esa cuenta, es factible establecer una tipología de indicadores a partir del ámbito de control de la “gestión pública” cuyo desempeño se pretende medir.

El enfoque de ámbitos de control separa el proceso de generación de bienes y servicios públicos en algunas etapas básicas, cada una con sus propios objetivos, bienes y/o servicios producidos y herramientas específicas de medición. Partiendo de este enfoque, que enfatiza sobre la producción de bienes y/o servicios, es factible establecer cinco tipos de indicadores: 1. Insumo, 2. Proceso, 3. Producto, 4. Resultado, 5. Impacto.

Tipología de indicadores a partir del ámbito de control de la gestión pública

Ámbito de control	Descripción	Ejemplo de Indicadores
Insumos	Se refiere al 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.	Toxoide tetánico aplicado a mujeres embarazadas/ Toxoide tetánico aplicado al total de la población. Monto anual erogado en pensiones/Total de pensionados
Proceso	Se refiere a la organización, tecnología y administración de los centros de gestión productiva, en donde tiene lugar la transformación de los insumos y la generación de bienes o servicios. Los indicadores de proceso corresponden al ámbito del control interno de las instituciones y son especialmente útiles en la evaluación del desempeño individual de los funcionarios.	Puesto, centros y hospitales que proporcionan toxoide tetánico a mujeres embarazadas / total de mujeres que asisten a los puestos, centros y hospitales a nivel nacional. Solicitudes resueltas/ Solicitudes recibidas Estos indicadores miden la capacidad de respuesta institucional de la dependencia, frente a la demanda planteada por sus usuarios.
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	Mujeres embarazadas con toxoide tetánico/total de mujeres embarazadas.

²⁸ Según la metodología de ILPES-CEPAL.

²⁹ En la formulación de indicadores para la evaluación del desempeño en la gestión pública, una variable es todo elemento, comprendido en un conjunto o universo, con características física o social, que es medible, que muestra recurrencia a variar y que puede asumir un valor cualquiera dentro de los comprendidos dentro de ese universo o conjunto. La variable puede ser a su vez exógena o endógena. Para efectos de la evaluación del desempeño de la gestión pública, deberán tomarse en cuenta tanto las variables exógenas como las endógenas. Las variables exógenas, para este caso, son las del entorno. En cambio las variables endógenas son las internas, inherentes a la institución. Constante es una característica que, pese a ser observable y medible, tiende a mantener la misma magnitud a lo largo de un período de tiempo, denominado período de observación.

Guía para el proceso de planificación institucional

	<p>demanda, la provisión de los bienes y servicios entregados a la población.</p> <p>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.</p>	<p>Alumnos atendidos en educación primaria/Población en edad escolar</p> <p>Hectáreas de bosque reforestadas/Hectáreas de bosque Deforestadas</p> <p>Este indicador de cobertura mide la capacidad de atención a la demanda de servicios, dada la disponibilidad de recursos existente. Se puede utilizar para estimar el esfuerzo institucional requerido para cubrir la brecha de acceso a los servicios.</p>
Resultados	<p>Analiza los cambios que, por efecto de la intervención, se han inducido en las condiciones de los beneficiarios (resultados directos) o en el entorno en el cual los mismos se desenvuelven (resultados indirectos).</p>	<p>Partos atendidos sin problemas de tétano/total de partos atendidos</p> <p>Total de espacios libres de tabaco/total de espacios supervisados</p> <p>El comportamiento de este indicador depende fundamentalmente de la capacidad del sector para brindar atención por personal calificado; por lo tanto constituye un indicador de resultado de las acciones institucionales emprendidas en la materia.</p>
Impacto	<p>Se trata del 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.</p> <p>El control y seguimiento del impacto de las políticas públicas es un esfuerzo complejo y generalmente de carácter multi-institucional o sectorial.</p>	<p>Muertes maternas a causa de tétano/ Total de partos. (Reducción de muertes maternas).</p> <p>Población con problemas de salud a causa de tabaco / población total. (Reducción de la población con problemas de salud a causa de tabaco)</p> <p>Número de personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario/Población total (Reducción de la pobreza extrema)</p> <p>Uno de los indicadores internacionalmente aceptados de la incidencia de pobreza. El ingreso promedio de la población es una variable que se afecta por medio de múltiples intervenciones, y cuyos cambios se observan exclusivamente en el largo plazo.</p>

Fuente: Elaboración DPSE-Segeplan, con base en la Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores de Desempeño del Ministerio de Finanzas Públicas, Ejercicio Fiscal 2011 y Multianual 2011-2013

Nota: Se recomienda la utilización de la ficha técnica establecida en el documento de indicadores del Ministerio de Finanzas Públicas que será la base para el formulario presupuestario DTP5. Construir los indicadores que sean necesarios para la institución.

2.5. Vinculación Plan-Presupuesto

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, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales.

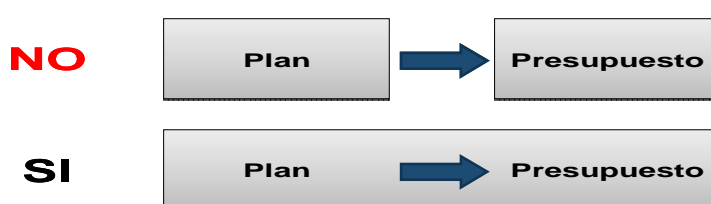
La vinculación plan-presupuesto debe visualizarse y concretarse en diferentes niveles. Es importante recalcar que el plan estratégico (de mediano plazo) es la base para el

Guía para el proceso de planificación institucional

presupuesto multianual y el plan operativo es la base para la elaboración del presupuesto anual.

En el marco cuantitativo del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, se incluye una separata por institución en la cual se agrega un resumen de información estratégica y operativa.

La base de este apartado es el POA, considerando que en el contenido mínimo para el mismo, se establece que se debe tomar en cuenta elementos del plan estratégico para lograr la alineación y coherencia. Parte de esta información, es la que debe elevarse al Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN) a través de los formularios DTP.



Según el MINFIN³⁰, la forma de elaborar el presupuesto de las instituciones ha cambiado drásticamente, pasando de una misión centrada en quien gasta y que compra a un presupuesto por programas que indican los bienes y servicios que las instituciones ponen a disposición de la población. Estos programas agrupan todas las actividades necesarias para que las instituciones públicas cumplan con los objetivos planteados. Es en cada una de estas actividades que conforman los programas, que se asigna el gasto a tomar de los llamados renglones presupuestarios.

Para lograr una efectiva vinculación plan-presupuesto, durante el proceso de formulación del POA, las instituciones deben analizar el proceso de producción de bienes y/o servicios y estimar los costos de la producción terminal de bienes y servicios. Esta etapa es indispensable, previa por supuesto, para la asignación formal de los recursos.

2.6. Presupuesto anual³¹:

Para la formulación del presupuesto anual se deben considerar los instrumentos de definición de las políticas públicas que orientan el accionar de las instituciones del Estado; el marco presupuestario de mediano plazo; la planificación estratégica de las instituciones del Estado; y las normas presupuestarias vigentes para la formulación presupuestaria.

Descripción y evaluación de la red programática y red de producción de la institución:

La expresión financiera del plan operativo se refleja en el presupuesto. Es decir, que en el presupuesto se asignarán recursos a la institución en función de la planificación de la producción de bienes y servicios previstos, correspondientes a un año.

³⁰ Aprendiendo aspectos básicos sobre el presupuesto, véase página web MINFIN

³¹ Formulación de presupuesto: Ver manual de formulación de presupuesto anual. (Ministerio de Finanzas Públicas).

Es indispensable que como anexo al POA se incorpore la red del proceso productivo de la institución, la cual deberá corresponder a la producción de bienes y servicios identificados y programados.

2.7. Matriz de Planificación

Este es el instrumento de mayor relevancia en el proceso, ya que es el resumen de los apartados que conforman el ciclo de la planificación desde el planteamiento de los objetivos estratégicos, hasta la identificación y costeo de los bienes y servicios que genera la institución. (Anexo 8)

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA										
Nombre de la institución:										
Visión:										
Misión										
Objetivo Estratégico:										
Resultado:										
(1) Objetivos Operativos	(2) Programas estratégicos	(3) Producción de Bienes y Servicios finales	(4) Metas	(5) Unidad de Medida	(6) Indicadores	(7) Programado 2012 Q.	(8) Responsables	(9) Ubicación geográfica (**)	(10) Fuente de financiamiento	
									(11) Nombre de la Fuente /modalidad	(12) MonQ.

Nota: Si el programa considera la formulación de proyectos ya sea de capital fijo o no, deberán basarse en las normas del Sistema de Inversión Pública.

(**) Marcar con dos asteriscos, si la producción responde a la demanda del territorio.

IV. ANEXOS

- Anexo 1: Matriz del marco jurídico que ampara el proceso de planificación
- Anexo 2: Matriz de análisis de mandatos
- Anexo 3: Matriz de análisis de orientación de políticas
- Anexo 4: Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM-
- Anexo 5: Matriz para análisis de actores
- Anexo 6: Pasos para elaboración del catálogo de bienes y servicios institucionales
- Anexo 7: Matriz para la programación multianual
- Anexo 8: Matriz de planificación anual

Otros cuadros: (Disponibles en la versión digital)

- Contenido para el Plan Estratégico y Plan Operativo Anual
- Dinámica poblacional
- Variables sectoriales
- Variables macroeconómicas
- FODA 1: esquema de factores
- FODA 2: análisis estratégico
- FODA 3: Estrategias

V. Glosario de Términos

1. **Análisis Estratégico:** es una de las herramientas más importantes de la gestión moderna. Proviene de las personas que sean líderes o no, todos deben entender el ANÁLISIS ESTRATÉGICO porque es la única manera que todos, tanto el país, la empresa, en la casa o el individuo puedan hablar el mismo idioma y - más importante aún - con una buena comunicación entre todos. Podrán tomar decisiones más rápidas, saber cuáles son sus debilidades, cuáles son sus fortalezas y se encontrarán con menos conflictos, porque todos tendrán un marco de referencia y sabrán exactamente lo que deben hacer, lo más importante de todo es que sabrán definitivamente donde deben enfocar sus esfuerzos para solucionar sus falencias, problemas y poder llegar con éxito a las metas fijadas sostenidamente.
2. **Acuerdo Internacional (Concepto):** Cuando se unen las opiniones o puntos de vista de sujetos de orden jurídico internacional, sobre cuestiones o problemas que surgen en sus relaciones internacionales se crean los acuerdos internacionales, lato sensu.
3. **Bienes y servicios:** “bien o servicio terminal es el último que produce una institución para contribuir al logro de los resultados del Sector”.
4. **Desempeño:** es el grado al cual una intervención pública o un actor del desarrollo opera de acuerdo a ciertos criterios / estándares / pautas de acción, o logra resultados de acuerdo a los planes establecidos.
5. **Diagnóstico:** Consiste en analizar la situación externa (variables sectoriales, macroeconómicas, sociales, políticos, ambientales, culturales, ámbito internacional, entre otras que influyen en el desempeño de la institución) y la situación interna de la institución, para identificar, ponderar y evaluar variables y factores influyentes.
6. **Entidad Pública:** Se utilizará para referirse al hecho jurídico y económico de reconocer la existencia legal de un organismo público. Es decir, un organismo de Estado es una entidad jurídica porque existe legalmente, y es a la vez una entidad económica porque tiene la capacidad de poseer activos e incurrir en pasivos, y realizar actividades económicas y transacciones a otras entidades. Según el Clasificador Presupuestario del Ministerio de Finanzas Públicas, las entidades públicas constituyen conjuntos de organismos que desempeñan funciones de gobierno y se agrupan según la naturaleza de sus actividades económicas principales o funciones otorgadas por el Estado.
7. **Entidad Autónoma:** Es aquella entidad a quien la Constitución Política de la República le otorga esta naturaleza y que ha sido creada por ésta. En consecuencia es una entidad que goza de cierta independencia de decisiones y se rige por leyes propias y específicas con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es que puedan operar con mayor flexibilidad en el manejo de los recursos, para el mejor cumplimiento de las funciones para que fueron creadas; aun cuando algunas de ellas tienen autonomía funcional, su objetivo principal no radica en el lucro de los bienes y servicios que producen. Ejemplos: Municipalidades, Universidad de San Carlos de Guatemala, Comité

Guía para el proceso de planificación institucional

Olimpico Guatemalteco, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Corte de Constitucionalidad, Escuela Nacional Central de Agricultura y Banco de Guatemala.

8. Entidad de la Administración Central: Es el órgano que administrativa o jerárquicamente depende de la Presidencia de la República. Ejemplo: Ministerios, Secretarías de la Presidencia, gobernaciones departamentales.
9. Entidades Descentralizadas: Son entidades que se encargan de prestar ciertos servicios especializados o técnicos, actúan con personalidad jurídica y patrimonio propios según les asigne la ley pero están bajo la tutela de un Organismo del Estado.
10. Equidad de Género: Significa que mujeres y hombres, independientemente de sus diferencias biológicas, tienen derecho a acceder con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de los mismos bienes y servicios de la sociedad, así como a la toma de decisiones en los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar. Es la aceptación de las diferencias entre hombres y mujeres, y la aceptación también de derechos, buscando el ideal de un equilibrio en el que ninguno de ambos sexos se beneficie de manera injusta en perjuicio del otro ³²
11. Evaluación: Proceso de medición sistemática y continua de los resultados obtenidos de un plan, programa, proyecto, política y la comparación de esos resultados con estándares u objetivos previamente definidos³³
12. Evaluación durante: Es la evaluación que se realiza cuando se está ejecutando el plan y que sirve para verificar su grado de cumplimiento.
13. Evaluación ex ante: Es la evaluación que se realiza en la etapa de diseño de los planes estratégicos y/o operativos.
14. Evaluación ex post: Es la evaluación que se realiza un tiempo después que se haya concluido el plan (estratégico y/o operativo). Ésta permite determinar o medir si se están obteniendo los resultados esperados.
15. Estrategia. Planteamiento conjunto de una serie de pautas a seguir en cada una de las fases de un proceso, para el logro de una meta o fin propuesto
16. Gestión de Riesgo: Proceso social que conduce al planteamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes, servicios y el ambiente.
17. 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 todos los guatemaltecos”

³² Manual conceptual Pluriculturalidad, SEGEPLAN.

³³ OCDE.

18. “La identidad de los pueblos es un conjunto de elementos que los definen, y a su vez, los hacen reconocerse como tal. Tratándose de la identidad maya, la cual que ha demostrado una capacidad de resistencia secular a la asimilación, son elementos fundamentales: a) La descendencia directa de los antiguos mayas; b) Idiomas que provienen de una raíz maya común; c) Una cosmovisión que se basa en la relación armónica de todos los elementos del universo, en el que el ser humano es sólo un elemento más, la tierra es la madre que da la vida, y el maíz es un signo sagrado, eje de su cultura. Esta cosmovisión se ha transmitido de generación en generación a través de la producción material y escrita por medio de la tradición oral, en la que la mujer ha jugado un papel determinante; d) Una cultura común basada en los principios y estructuras del pensamiento maya, una filosofía, un legado de conocimientos científicos y tecnológicos, una concepción artística y estética propia, una memoria histórica colectiva propia, una organización comunitaria fundamentada en la solidaridad y el respeto a sus semejantes, y una concepción de la autoridad basada en valores éticos y morales; y e) La auto identificación” II). Lucha contra la Discriminación, III) Derechos culturales, IV Derechos civiles, políticos, sociales, y económicos, V) Comisiones paritarias.³⁴
19. Indicadores: Son instrumento de monitoreo y observación de un sistema construido a partir de la evaluación y relación de variables del sistema. (Kaizen).
20. También se conocen como la expresión de la relación de dos o más variables específicas que permiten medir los avances en las acciones, para poder así saber si se está alcanzando el producto esperado, aunque también pueden formularse indicadores para la medición del grado de avance de los objetivos operativos y estratégicos.
21. Es una expresión que establece una relación entre dos o más datos significativos de dominios semejantes o diversos y que proporciona información sobre el estado en el que se encuentra una unidad. Un indicador es una herramienta que permite medir la calidad y eficiencia de la gestión y pueden ser cuantitativos y cualitativos.
22. Indicador de desempeño: Es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro (ILPES, Chile). También se define como “medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución. (ILPES, España)”.
23. Indicadores de Gestión: Se refiere a la cuantificación o medida de los productos entregados o servicios prestados. Algunas veces incluye los insumos necesarios para cumplir con la prestación de un servicio.
24. Indicadores de impacto: Es una variable que permite medir el grado de avance en la concreción del objetivo estratégico y, consecuentemente, en la solución del problema asociado. Este indicador nos permitirá medir la consecuencia de los efectos que las políticas públicas tienen y en qué medida resuelven el problema determinado.

³⁴ IDEM.

Guía para el proceso de planificación institucional

25. **Indicadores de Proceso:** Son los que permiten monitorear de forma más temprana el comportamiento de un proceso, permitiendo con ello corregir su rumbo y poder alcanzar el resultado deseado.
26. **Indicadores de resultado:** Los resultados intermedios se refieren a cambios en el comportamiento o actitud de los beneficiarios o certificación o cambio en el estado de éstos, una vez que han recibido los bienes y servicios que entrega la institución.
27. **Impacto:** Efecto que los resultados ejercen sobre las variables que constituyen problemas que se pretenden revertir.
28. **Insumos:** Son los recursos humanos, materiales, equipos y servicios que se requieren para el logro de un producto, expresado en unidades físicas o en su valoración financiera
29. **Interculturalidad:** implica relaciones dinámicas, pero avanza hacia una sociedad intercultural. Es una perspectiva analítico-normativa que permite denotar las situaciones de subordinación, discriminación o inequidades que se dan entre distintas etnias o entre indígenas y no indígenas. Pero además trae consigo una propuesta de cómo superar tales desigualdades. Es decir implica un proyecto político que establece un diálogo de culturas y, en este diálogo, se tiene que partir de la aceptación de la propia identidad y la autoestima, de la apropiación de la historia y la cultura ³⁵
30. **Meta:** Se entenderá por la cantidad de un producto que se pretende generar en un período determinado.
31. **Norma:** Define directrices que establecen los límites dentro de los cuales han de realizarse ciertas actividades.
32. **Planificación:** En el presente documento, se entiende por planificar la aplicación de conocimiento técnico como precedente de las acciones públicas, el cual puede estar referido a un sector de la actividad económica, a un territorio, a un grupo social, a un ámbito de acción o simplemente al desarrollo. El grado de participación que presente es un indicador de gobernabilidad en el contexto democrático³⁶.
33. **Planificación Sectorial:** Conjunto orgánico de estudios, actuales y prospectivos, incluyendo propuestas, realizados con la finalidad de superar restricciones y fortalecer potencialidades de un sector en beneficio de la población.
34. **Proceso que atiende los aspectos específicos de los distintos ámbitos del desarrollo,** concretándose en un plan bajo la responsabilidad de una dependencia coordinadora de sector.
35. **Planificación Estratégica:** Es el instrumento de gobierno, que disponen las sociedades civilizadas, para definir la “carta de navegación” de la nación. Ésta, precisa, jerarquiza y

³⁵ Marco conceptual Guías para la transversalización de etnia y equidad de género en las Políticas Públicas.

³⁶ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, SEGEPLAN: *Traer la Segeplan al siglo XXI, Sentando las bases para la planificación integrada del desarrollo en Guatemala, Guatemala, Noviembre 2008.*

Guía para el proceso de planificación institucional

establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos. (Sánchez)

36. Planificación Estratégica Territorial: Es un modelo de coordinación y articulación interinstitucional, que permite integrar las políticas sectoriales y fortalecer la gestión del desarrollo en los niveles: nacional, regional, departamental y municipal. (Segeplan)
37. Plan Operativo Anual: El plan operativo es un proceso concreto de acción de corto plazo, que emerge del plan de mediano o de largo plazo, y contiene los elementos (objetivo, estrategia, meta y acción) que permiten la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible su cumplimiento.
38. Planificación Estratégica, ya concebida en los escritos de Peter F. Drucker de los 50s y primeros 60s, ha sido recogida por sinnúmero de autores posteriores, y desarrolladas. Así, aparece la Planificación Estratégica como “el esfuerzo sistemático, formalizado y cuantificado por el que una organización establece sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, para desarrollar planes detallados con el fin de poner en práctica dichas estrategias y políticas y así lograr un diseño acucioso, completo y pre guiado de los objetivos y propósitos básicos y complementarios de la empresa”³⁷
39. Producto: Bienes o servicios que surge como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos (recursos humanos, materiales, servicios) y un centro de gestión (tecnología de producción).
40. Producto intermedio: bienes y servicios cuya provisión es exigida directa o indirectamente por productor terminales. Procesos internos requeridos para la producción terminal.
41. Producto Terminal: Es considerado bien o servicios terminal, cuando es lo último que entrega la institución a la población, al medio o a otra institución. Contribuyen directamente a satisfacer una necesidad. Caracteriza y justifica la existencia de la institución, es su razón de ser.
42. Reglamentos: Son actos de carácter general, emanados del poder ejecutivo, que regulan las relaciones de éste con la población, es decir, han de regir a los particulares, ya sea creando derechos para estos, ya reglamentando las obligaciones a que deben someterse en función del beneficio. Esta clase de reglamentos solo puede dictarlos el ejecutivo cuando se trata de ejecutar la ley, es decir, como la ley no entra a regular los aspectos más detallados, ello se hace por medio del reglamento. Poe ejemplo, la ley establece el derecho a la jubilación señalando ciertos requisitos pero a través de un reglamento se indicará los documentos, el plazo, etc., en que deben ser presentados para acreditar ante el órgano respectivo el cumplimiento de los requisitos. Este tipo de reglamentos se denominan reglamentos de ejecución.

³⁷ Análisis Estratégico del Negocio. Carlos de Carlos Stoltze. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Guía para el proceso de planificación institucional

43. Resultados: Es el cambio en la realidad que se persigue lograr en el corto y mediano plazo para contribuir al alcance de uno o más objetivos estratégicos.
44. Sector: Hace referencia a la parte seccionada o cortada de un todo (Wikipedia). Desde la perspectiva pública, sector se considera como: el conjunto de instituciones, organismos e instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, autónomas, semiautónomas, municipalidades, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y comunitarias que desarrollan acciones de competencia y objeto de una temática determinada (Salud, Educación, Energía, etc.)
45. Seguimiento: Es el examen continuo o periódico que efectúa la administración, en todos sus niveles jerárquicos, de la manera en que se está ejecutando una actividad. Con ello se busca asegurar que la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, los productos esperados se conformen a metas establecidas y que otras acciones que son necesarias progresen de acuerdo con el plan trazado (ONU, 1984)
46. Tratados internacionales: son convenios a que llegan dos o más gobiernos en el ejercicio de sus atribuciones de soberanía; son naturalmente fuentes primordiales del Derecho Internacional Público, puesto que generan derechos y obligaciones recíprocos para ellos. En definitiva pueden definirse como el acuerdo de voluntades entre dos o más estados sobre derechos de soberanía. 38
47. Tratado (Concepto): Es el instrumento privilegiado e inherente de las relaciones internacionales. Suponen frente a la costumbre un factor de seguridad. Las obligaciones se expresan por las partes de una forma muy precisa. Frente a la costumbre los tratados permiten que todos los Estados que se van a ver comprometidos por él participen en su elaboración. Otra ventaja de los tratados es que sus normas se elaboran con más rapidez que las consuetudinarias aunque éstas cristalizan con más rapidez.
48. Valores: son aquellos conceptos que pueden ser puestos en práctica en nuestra vida para que podamos vivir mejor. Tanto en forma íntima, personal, familiar, grupal y social. Por ello todo valor es un concepto operativo.
49. Visión: es la capacidad de ver más allá, en tiempo y espacio, y por encima de los demás, significa visualizar, ver con los ojos de la imaginación, en términos del resultado final que se pretende alcanzar.
50. Valores: son aquellos conceptos que pueden ser puestos en práctica en nuestra vida para que podamos vivir mejor. Tanto en forma íntima, personal, familiar, grupal y social. Por ello todo valor es un concepto operativo. Definición de Valores y Características.

³⁸ Fuentes del Derecho Administrativo, Fontes_do_derito.pdf

VI. Bibliografía

- Javalquinto, Bernardo. Economista, PhD. (c) Doctorado en Economía y Administración, mención: Gestión avanzada de negocios internacionales, Universitat de Lleida, España; M.B.A International Business, U. Gabriela Mistral; B.S)
- Mokate, Karen Marie. (Marzo 2004). Definición de Prioridades y Objetivos.
- Saavedra, José Jorge. (Marzo 2005). Presentación de clase sobre: Análisis Estratégico: Externo e Interno.
- Sánchez Albavera, Fernando: *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos* (ILPES)
- Soto, Lauro. (Prof.) Definición de Valores y Características. Ensenada, BC, México.
- Stoltze, Carlos de Carlos. Análisis Estratégico del Negocio. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
- Varela Armando, Loera (Junio 2000. La Planificación Estratégica en la Gerencia Social. Notas para la sesión Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, INDES.
- Ministerio de Finanzas Públicas, (Véase página web) Aprendiendo aspectos básicos sobre el presupuesto.
- Ministerio de Finanzas Públicas. Manual de formulación del presupuesto.

Referencias:

- Mesa de Ambiente y Agua: Metodología de Planificación Sectorial:, Presentación en Power Point. Marzo 2010.
- Presidencia de la República, Reglamento Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Acuerdo Gubernativo 497-2007.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Marco Normativo del Sistema de Articulación Plan Operativo Anual-Presupuesto del Sector Público Guatemalteco. Versión actualizada 2008.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guía para la formulación de POA 2009.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Marco Conceptual del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Caja de herramientas
- Estrategia y Dirección Estratégica gestiopolis.com
- Fuentes del Derecho. ucv.cl/educacioncivica/.../conut1-2 htm)
- http://www.google.com/search?hl=es&q=define%3A+valores&lr=ares.unimet.edu.ve/didactica/fped51/index_archivos/Page1105.htm

Legislación:

- Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.
- Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97.
- Congreso de la República, Ley del Presupuesto, Decreto 101-97.