

*Guía metodológica para
elaboración del PLAN
ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL
(PEI), PLAN OPERATIVO
MULTIANUAL (POM) Y PLAN
OPERATIVO ANUAL (POA)*

Municipalidades



Guía metodológica para la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Multianual (POM) y Plan Operativo Anual (POA), para las Municipalidades

*Dirección de Planificación Territorial
Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
(Segeplán)*

Guatemala, octubre del 2018



Contenido

1	Introducción	4
2	Marco legal y conceptual de la planificación	5
2.1	Marco legal.....	5
2.1.1	Constitución Política de la República.....	5
2.1.2	Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto No. 101-97 y sus reformas.....	5
2.1.3	Ley de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2017 (Decreto 50-2016) del Congreso de la República de Guatemala.....	5
2.1.4	Código Municipal, Decreto No. 12-2002 y sus reformas.	6
2.1.5	Marco normativo de planificación y presupuesto período 2019-2023,	6
2.2	Marco conceptual	6
2.2.1	El Sistema Nacional de Planificación.....	6
2.2.2	Prioridades Nacionales de Desarrollo	8
2.2.4	Política General de Gobierno (PGG)	12
2.2.5	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial	15
2.2.6	Lineamientos específicos de política para la planificación estratégica y operativa multianual 2019-2023 y anual 2019.....	15
2.2.7	Gestión por resultados.....	15
2.2.8	Planificación:	16
2.3	Instrumentos de Planificación Institucional.....	16
2.3.1	Plan Estratégico Institucional.....	16
2.3.2	Plan Operativo Multianual	16
2.3.3	Plan Operativo Anual.	17
3	Metodología para la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Multianual (POM), y Plan Operativo Anual (POA).....	18
3.1	Plan Estratégico Institucional (PEI).....	18
3.1.1	Carátula	18
3.1.2	Acta de aprobación del PEI, POM, POA:	18
3.1.3	Introducción	18

3.1.4	Marco Estratégico:.....	19
3.1.5	Análisis de situación.....	19
3.1.6	Resultados.....	19
3.1.7	Visión, misión, principios y valores.....	20
3.1.8	Misión.....	20
3.1.9	Principios y valores.....	20
3.2	Plan Operativo Multianual (POM).....	21
3.2.1	Breve análisis de los actores.....	21
3.2.2	Análisis de disponibilidad financiera.....	21
3.3	Plan Operativo Anual (POA).....	21
3.3.1	Programación anual.....	22
3.3.2	Estructura Programática.....	22
4	Siglas y Acrónimos.....	23
5	Bibliografía.....	24

1 Introducción

El documento tiene como objetivo general orientar y facilitar el proceso metodológico de planificación de las municipalidades, procurando establecer una secuencia lógica derivada de la planificación nacional que responda a las necesidades de los territorios y expresada en el instrumento de gestión de los gobiernos locales.

Con la guía se espera contribuir en el fortalecimiento de los equipos técnicos de las municipalidades, en el proceso de planificación para el periodo 2019-2023, lo cual persigue la mejora de la gestión institucional en el territorio, principalmente, en la entrega de los servicios que la municipalidad provee a la población.

En la primera parte se aborda de forma resumida el marco teórico y conceptual, la argumentación legal del proceso de planificación, el relacionamiento del quehacer institucional en respuesta a las políticas públicas, las orientaciones estratégicas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y, las prioridades de la Política General de Gobierno.

La segunda parte inicia con el análisis de la situación general del municipio, por medio de la identificación de la problemática más sentida a nivel local y su relación con el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y la problemática general de país.

Se incluye el análisis de la población objetivo con relación a la problemática priorizada; el análisis de la capacidad institucional respecto a las demandas de la población, lo cual conlleva al análisis de actores involucrados en todo el proceso incluyendo la implementación de la planificación en el territorio.

En la segunda parte, también se plantea lo relacionado con la visión, misión, principios y valores institucionales y los resultados estratégicos de país, con los que se relaciona el quehacer de la institución (Codede o municipalidad). Esta información será de insumo para la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI).

La tercera parte está relacionada con la Planificación Operativa. En primer lugar la planificación operativa multianual que incluye la programación de la producción institucional para los siguientes cinco años y posteriormente, la planificación operativa anual, que inicia con el análisis de la disponibilidad de los recursos financieros y la planificación y programación de la producción institucional para el año siguiente.

Adicionalmente, se incluye como anexos todos los instrumentos metodológicos que servirán de insumo para el proceso.

2 Marco legal y conceptual de la planificación

2.1 Marco legal

Los gobiernos locales deben conocer y tener en cuenta que el proceso de planificación está basado en un marco legal como instrumento de gestión institucional (municipal), que responde a la demanda de la población y busca el desarrollo del territorio.

2.1.1 Constitución Política de la República

- Artículo 98, artículo 105 y artículo 129 (referencia a la participación de las comunidades, entidades, municipalidades).
- Artículo 134, Descentralización y autonomía. Relacionado con las obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma. Literal b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado.

2.1.2 Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto No. 101-97 y sus reformas

Establece de manera explícita, en el marco de la gestión para resultados del desarrollo, la obligatoriedad para que las instituciones públicas vinculen sus procesos de planificación estratégica - institucional y operativa (multianual y anual) al marco de políticas públicas de su competencia, a la planificación del desarrollo, para lograr la vinculación de los planes con el presupuesto. Artículo 2, inciso f); artículo 3; artículo 4, inciso c); artículo 11, inciso e) y h); artículo 15; artículo 16 Vinculación Plan Presupuesto; artículo 19; 23; 24; 28; 31; 36; 38; 40; 47; artículo 54, incisos a) y c); artículo 55 Informes de avance físico y financiero; artículo 75 y 76.

2.1.3 Ley de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2017 (Decreto 50-2016) del Congreso de la República de Guatemala¹.

Establece la metodología para que las entidades ejecuten el presupuesto conforme los resultados previamente establecidos para el ejercicio fiscal vigente, en los sistemas que para el efecto, defina el Ministerio de Finanzas Públicas²

¹ Esta Ley anual sigue vigente para el ejercicio fiscal 2019

² Estrategia de Programación del Proceso de Planificación y Formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019 y Presupuesto Multianual 2019-2023. Página 7.

2.1.4 Código Municipal, Decreto No. 12-2002 y sus reformas.

Establece las competencias del gobierno municipal en materia de planificación y presupuesto, así como los derechos y obligaciones de los vecinos a ser informados sobre el avance de las políticas y planes de desarrollo del municipio. Artículo 17, inciso g); artículo 35, inciso c); artículo 53, inciso d); artículo 68, artículo 69; artículo 70, artículo 95; artículo 96, inciso d); artículo 135; artículo 142; artículo 143; artículo 144.

2.1.5 Marco normativo de planificación y presupuesto para el período 2019-2023, emitido conjuntamente entre Segeplán y el Ministerio de Finanzas Públicas.

- Lineamientos generales de Política
- Normas del Sistema de inversión pública
- Política de cooperación internacional no reembolsable
- Normas para la administración del aporte a los consejos departamentales de desarrollo

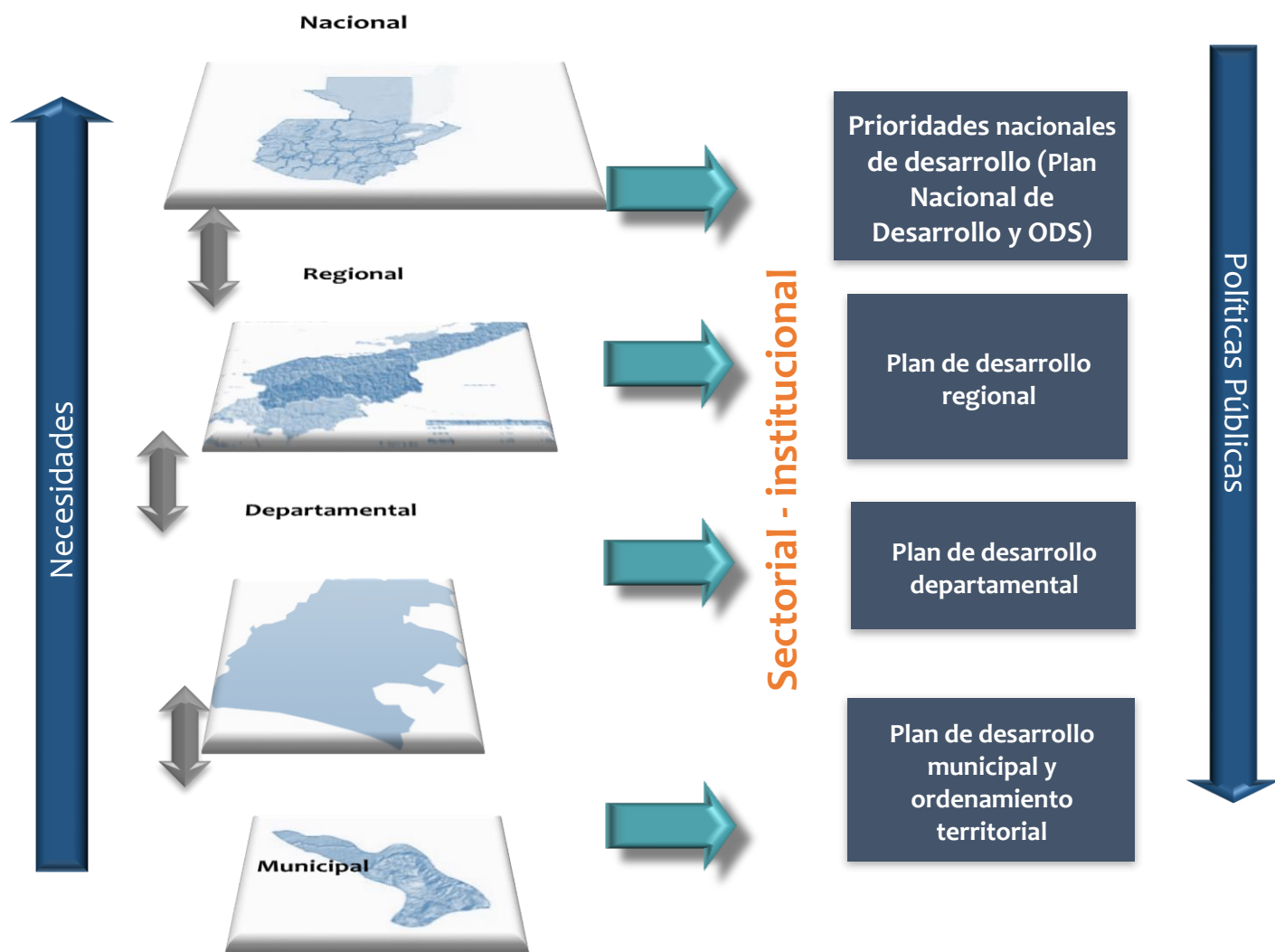
2.2 Marco conceptual

2.2.1 El Sistema Nacional de Planificación

El Sistema Nacional de Planificación (SNP), busca la integración y armonización de la planificación en los diferentes niveles: nacional, regional, departamental y municipal. No obstante, cada uno debe responder a sus competencias e intervenciones, así como, orientarse hacia la consecución de los resultados planteados como prioridades de país para lograr los cambios en las condiciones de vida de la población guatemalteca.

La Segeplán como órgano de planificación del Estado, es responsable de apoyar en la formulación, gestión, monitoreo y evaluación de la Política general de desarrollo del país, mediante los procesos de planificación para lo cual debe facilitar los mecanismos, instrumentos metodológicos y la asistencia técnica a todas las instituciones de la administración pública (Administración central, instituciones descentralizadas y autónomas).

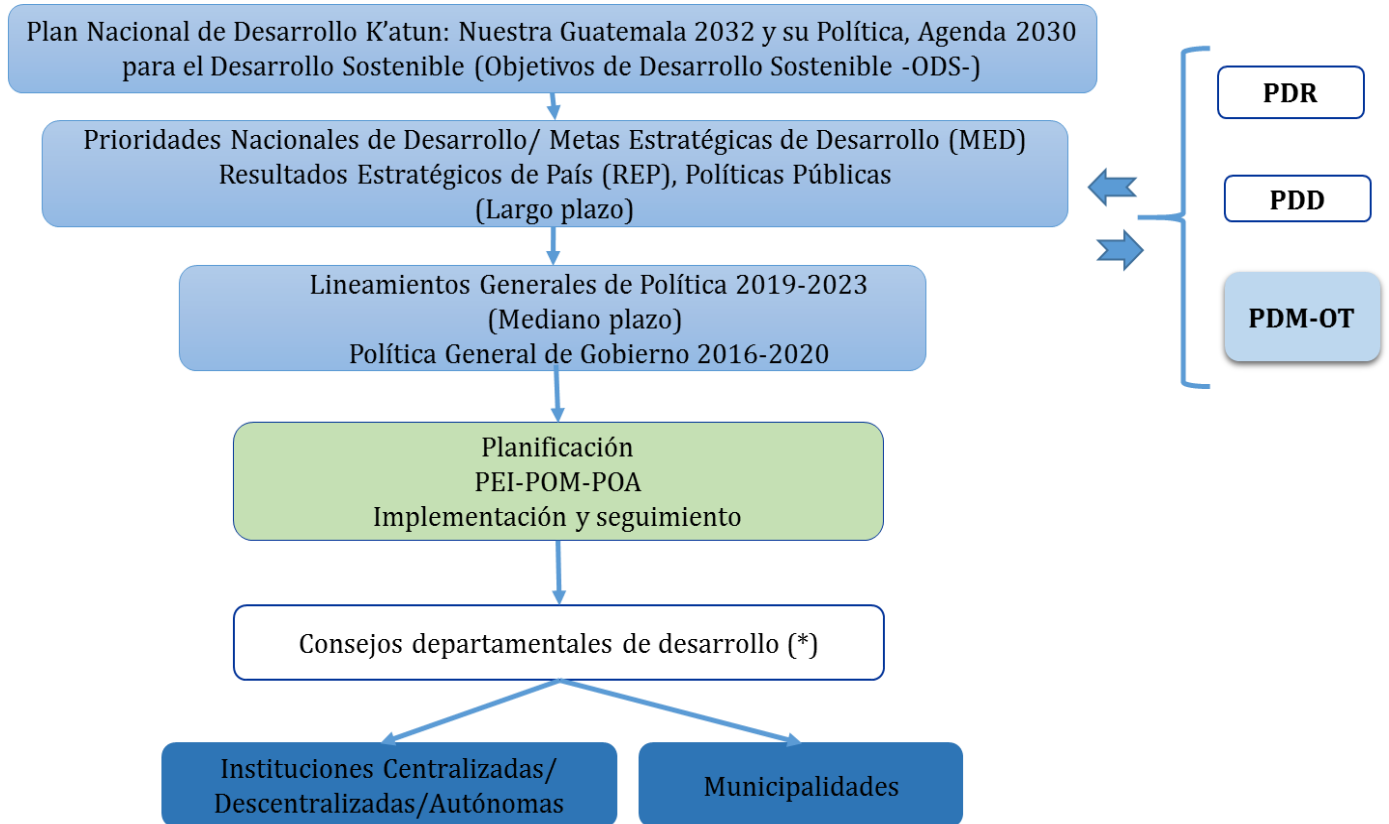
Figura 1
Sistema Nacional de Planificación



Fuente: Segeplán, 2018

La Segeplán como ente rector de la planificación, ha diseñado una ruta de trabajo que busca la articulación de la planificación estratégica y operativa de las instituciones de la administración pública en el territorio, basada en el marco legal y normativo que rige la gestión pública en el país, tal como se presenta en el esquema siguiente.

Figura 2.
Relación del proceso de planificación en sus diferentes niveles, implementación y seguimiento



(*) En el caso de los Codede elaboran PEI y POM a nivel departamental, como insumo territorial para la planificación de las instituciones de administración central y las municipalidades. Así mismo, brindarán seguimiento a la implementación de los planes según corresponda, principalmente los planes de las municipalidades, donde se operativizan las prioridades definidas desde el Conadur, ya que, no tiene función de ejecución.

Fuente: Segeplán 2018

2.2.2 Prioridades Nacionales de Desarrollo

A partir de agosto de 2014, Guatemala cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) K'atun 2032 que contiene cinco ejes, 36 prioridades, 80 metas, 123 resultados y 730 lineamientos. El PND se constituye en un instrumento de planificación de largo plazo que plantea la visión de país y que a su vez, constituye la hoja de ruta que define las transformaciones estructurales necesarias para cerrar las brechas de desigualdad e inequidad que persisten en Guatemala.

Con base en el PND se elaboró la Política Nacional de Desarrollo, que es el instrumento estratégico de largo plazo, vigente hasta el 2032, que da respaldo político institucional a la operatividad del K'atun. Esta política institucionaliza las acciones y procesos para el desarrollo, con una visión de largo plazo y permite dar seguimiento, así como evaluar las acciones de política y los impactos, para reorientar o replantearlas, según sea la calidad de la ejecución.

En septiembre de 2015, Guatemala se comprometió con la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al firmar en conjunto con 193 países alrededor del mundo la Declaración “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

Esta, es una Agenda que define un plan de acción para erradicar la pobreza, proteger el planeta y lograr una prosperidad sostenible para todos; ámbitos, que se aspiran operativizar mediante un conjunto de 17 objetivos, 169 metas y 241 indicadores, los cuales se proyectan alcanzar al 2030. De éstos el país priorizó 17 objetivos, 129 metas y 200 indicadores en un proceso participativo y de consenso con los actores de la sociedad guatemalteca, lo cual quedó establecido en el punto resolutivo del Conadur 15-2016.

Para lograr la implementación del PND y los ODS, se realizó un ejercicio de integración y jerarquización de las metas de ambas agendas de desarrollo, dando como resultado la identificación de diez prioridades nacionales y dieciséis metas estratégicas de desarrollo que fueron aprobadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) en diciembre 2017 mediante el Punto Resolutivo 08-2017, el cual a su vez instruye a las instituciones y a las entidades del Estado que correspondan para que, en el ámbito de su competencia, atiendan las prioridades y metas estratégicas de desarrollo aprobadas para ser incluidas en su planificación y formulación presupuestaria 2019-2032”.

Cuadro 1.
Prioridades y Metas Estratégicas de Desarrollo aprobadas por el Conadur³

Eje del PND	Prioridad nacional de desarrollo	Metas Estratégicas del Desarrollo
Bienestar para la gente	Protección social y disminución de la pobreza	Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. Implementar sistemas y medidas de protección social para todos nacionalmente apropiadas, incluidos pisos, y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerables.
	Acceso a servicios de salud	Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esencial de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.
Recursos naturales hoy y para el futuro	Disponibilidad y acceso al agua y gestión de los recursos naturales	Para 2030, lograr la ordenación sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.
		Para 2020, promover la ordenación sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación en un [x] % a nivel mundial.
Riqueza para todas y todos	Impulso de la inversión y el empleo	En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%: a) Rango entre 3.4 y 4.4% en el quinquenio 2015-2020 b) Rango entre 4.4 y 5.4% en el quinquenio 2021-2025. c) No menor del 5.4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032.
		Se ha reducido la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad.
		a) Disminución gradual de la tasa de subempleo a partir del último dato disponible: 16.9%.
		b) Disminución gradual de la informalidad a partir del último dato disponible: 69.2%.
		c) Disminución gradual de la tasa de desempleo a partir del último dato disponible: 3.2%.
		d) Eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema.
Para 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.		

³ Conadur en diciembre 2017 mediante el Punto Resolutivo 08-2017.

Eje del PND	Prioridad nacional de desarrollo	Metas Estratégicas del Desarrollo
Bienestar para la gente	Seguridad alimentaria y nutricional	Para el año 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos maya, xinka y garífuna, y del área rural.
Recursos naturales hoy y para el futuro	Valor económico de los Recursos Naturales	Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.
Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo	Fortalecimiento institucional, seguridad y justicia	Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
		Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.
Bienestar para la gente	Educación	Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad que produzca resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.
Riqueza para todas y todos	Reforma fiscal integral	La carga tributaria ha superado el nivel observado en 2007 (12.1%), y el gasto social ha superado el nivel del 7% del PIB, obtenido en 2010.
Guatemala Urbana y Rural	Ordenamiento territorial	El 100% de los municipios cuenta con planes de ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente.
		En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.

2.2.3. Enfoques transversales en el proceso de planificación y ordenamiento territorial

Enfoque de equidad étnica y de género: comprenderá los procesos que buscan la reducción de brechas de desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres, así como las brechas de desigualdad, inequidad, racismo y discriminación en los pueblos indígenas.

Enfoque de gestión de riesgo y cambio climático: La gestión de riesgo, como enfoque de la planificación, alude a la incorporación de criterios, orientaciones e instrumentos, que contribuyen al desarrollo resiliente y sostenible. Aporta de forma anticipada, las medidas necesarias para reducir el efecto de los eventos naturales y antropogénicos, que afectan el desarrollo nacional y territorial. En este sentido, la prospectiva es un elemento clave para anticiparse a los efectos adversos en la población, en los medios de vida y en la infraestructura vital, ya que es importante conocer el territorio e identificar previamente las amenazas y las vulnerabilidades.

Enfoque eco sistémico: orienta de manera transversal la gestión integrada del territorio, de los recursos hídricos y de los recursos vivos para promover su conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Por lo tanto, la aplicación del enfoque eco sistémico ayudará a lograr un equilibrio entre los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB): conservación; utilización sostenible; y distribución justa y equitativa de los beneficios provenientes de la utilización de los recursos genéticos. En dicho enfoque se reconoce que los seres humanos con su diversidad cultural, constituyen un componente integral de muchos ecosistemas.

Enfoque de mejoramiento de vida: se comprende como un proceso que pretende fomentar en las personas un cambio sostenible de actitud y mentalidad para la mejora constante de las condiciones de vida en una comunidad a partir de ejercicios de autoanálisis, reflexión y autogestión, aprovechando los recursos propios en el marco del trabajo solidario, la acción colectiva y el valor a la vida.

2.2.4. Política General de Gobierno (PGG)

A partir de la propuesta de desarrollo contenida en el Plan Nacional de Desarrollo y su Política, vigente desde el año 2014, la actual administración de gobierno ha tomado esta visión de largo plazo, como referente principal para definir las prioridades de país a corto plazo, así como las acciones e intervenciones inmediatas que las instituciones públicas incluyendo las municipalidades deben atender de acuerdo a las demandas urgentes de la población.

Los ejes orientadores para el período 2016-2020, son los siguientes:

1. Tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado
2. Seguridad alimentaria y nutricional, salud integral y educación de calidad

3. Fomento de las Mipymes, turismo, vivienda y trabajo digno y decente
4. Seguridad Ciudadana
5. Ambiente y Recursos naturales

Estos ejes tienen como finalidad la reducción de la pobreza general y pobreza extrema, que coincide también con la visión de desarrollo del PND. Se contemplan 29 metas de las cuales se elaboraron modelos de gestión por resultados.

Para el presente ejercicio se han considerado los 14 Resultados Estratégicos de País (REP)⁴ derivados de las metas antes mencionadas, que contienen el análisis de la relación causal de la problemática y la identificación o relacionamiento de las intervenciones institucionales.

Así mismo, se incluye la lista de los resultados planteados según la prioridad de país y las metas estratégicas de desarrollo para un período de largo plazo que corresponde al horizonte del Plan Nacional de Desarrollo 2032, como se observa en la siguiente tabla (Se incluye como ejemplo, la tabla completa se incluye en el archivo Excel de las herramientas):

⁴ Los 14 REP están contenidos en la Política General de Gobierno para el período 2016-2020, aunque la orientación para la planificación abarca el período 2017-2022.

Cuadro 2.
Prioridades y Metas Estratégicas de Desarrollo aprobadas relacionadas con la PGG-PND

Prioridad (No.)	Meta Estratégica de Desarrollo (MED No.)	Resultado PGG (Resultados Estratégicos de País-REP)/ PND
1) Reducción de la pobreza y protección social	<p>Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.</p> <p>Implementar sistemas y medidas de protección social para todos nacionalmente apropiadas, incluidos pisos, y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerables.</p>	Para el 2019, se ha reducido el déficit habitacional en 4.0% (de 1.6 millones de viviendas en 2015 a 1.5 millones de viviendas en 2019)
1) Protección social y disminución de la pobreza	<p>Implementar sistemas y medidas de protección social para todos nacionalmente apropiadas, incluidos pisos, y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerable</p> <p>Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacuna seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.</p>	Para el 2019, se ha disminuido la mortalidad en la niñez en 10 puntos por cada mil nacidos vivos (de 35 muertes por mil nacidos vivos en 2015 a 25 muertes por mil nacidos vivos en 2019)
1) Protección social y disminución de la pobreza	<p>Implementar sistemas y medidas de protección social para todos nacionalmente apropiadas, incluidos pisos, y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerable</p> <p>Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.</p>	Para el 2019, se ha disminuido la razón de mortalidad materna en 20 puntos (de 113 muertes por cada cien mil nacidos vivos en 2013 a 93 muertes por cada cien mil nacidos vivos en 2019)
1) Protección social y disminución de la pobreza	<p>Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.</p> <p>Implementar sistemas y medidas de protección social para todos nacionalmente apropiadas, incluidos pisos, y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerables.</p>	Las poblaciones atendidas (niños, niñas, adultos mayores, mujeres, jóvenes, diversidad sexual y personas con discapacidad) cuentan con las condiciones para realizar el tránsito de la asistencia social al desarrollo de medios de vida sostenibles.
2) Acceso a servicios de salud	<p>Implementar sistemas y medidas de protección social para todos nacionalmente apropiadas, incluidos pisos, y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerable</p> <p>Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.</p>	Para el 2019, se ha disminuido la mortalidad en la niñez en 10 puntos por cada mil nacidos vivos (de 35 muertes por mil nacidos vivos en 2015 a 25 muertes por mil nacidos vivos en 2019)

Luego de establecidas las orientaciones estratégicas de país con las prioridades y metas definidas, las instituciones públicas debe elaborar su proceso de planificación de acuerdo a la normativa y orientaciones emitidas por la Segeplán.

2.2.5 Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial

Es el instrumento de gestión formulado por las municipalidades, dentro de un proceso metodológico participativo para propiciar el desarrollo, social, económico, ambiental y el ordenamiento territorial de su jurisdicción. Se elabora en 4 fases metodológicas: 1) Generación de condiciones, 2) Diagnóstico y análisis territorial, 3) Planificación y ordenamiento territorial y 4) Gestión y seguimiento. En esta última fase es donde se elabora el Plan estratégico institucional, plan operativo multianual y anual, entre otros documentos de gestión.

2.2.6 Lineamientos específicos de política para la planificación estratégica y operativa multianual 2019-2023 y anual 2019

Considerando la vinculación existente entre la Política General de Gobierno 2016-2020 y las Metas Estratégicas de Desarrollo, las orientaciones específicas que deben ser consideradas en la planificación estratégica y operativa de las instituciones públicas, deben estar en función de aportar en el cumplimiento de dichas metas.

Las instituciones públicas centralizadas, descentralizadas, autónomas y semiautónomas deberán hacer un análisis sobre la vinculación de sus mandatos institucionales en función de las prioridades de país, para posteriormente definir sus planes estratégicos institucionales y operativos. En este análisis también deberán identificar los programas y proyectos que actualmente están implementando y que tienen correspondencia con el contenido de estas orientaciones, a manera de generar acciones enfocadas a su continuidad y fortalecimiento, definiendo a su vez los indicadores institucionales mediante los cuales se pueda dar seguimiento a la implementación de los mismos.

2.2.7 Gestión por resultados

Es un enfoque de la administración pública que orienta sus esfuerzos a dirigir todos los recursos humanos, financieros y tecnológicos, sean estos internos o externos, para darle coherencia al quehacer institucional y la consecución de resultados de desarrollo.

Resultado: Son los cambios positivos en las condiciones de vida de la población o su entorno inmediato.

Producto: Son los bienes y servicios que la municipalidad brinda a la población y que contribuye al logro de los resultados.

Intervenciones: Son las acciones, actividades o proyectos que la municipalidad debe realizar para entregar un producto de acuerdo a sus competencias.

2.2.8 Planificación

Es un proceso sistémico que tiene un carácter técnico-político y participativo². Está basado en el conocimiento, análisis e interpretación cuantitativa y cualitativa de los procesos y dinámicas sociales, económicas, ambientales, de riesgo y político institucionales. Con base en ello, se estipula el qué, cómo y cuándo debe definirse la ruta estratégica para las acciones e intervenciones de instituciones e instancias públicas con el propósito de alcanzar los objetivos de desarrollo de corto, mediano y largo plazo (Segeplán, 2016 b, p.21).

2.3 Instrumentos de Planificación Institucional

Se denominará instrumentos de planificación a los documentos que expresen la orientación y lineamientos para la gestión y función de las municipalidades, los cuales articulan las prioridades nacionales, sectoriales y municipales con la programación que se establezca para el período 2019-2023. A continuación se describe cada uno:

2.3.1 Plan Estratégico Institucional

Ayudará a las municipalidades a trazar la ruta a seguir para el periodo establecido (mediano plazo) que prioriza algunos temas relevantes que tienen relación con sus competencias propias y/o delegadas y que contribuirán a alcanzar los resultados de desarrollo de acuerdo al PND. Se expresa por medio del **Plan Estratégico Institucional (PEI)**, que busca aportar para el logro en el cambio de las condiciones de vida de la población por lo tanto se convierte en el documento de gestión municipal.

2.3.2 Plan Operativo Multianual

Se deriva del Plan Estratégico Institucional y orienta el qué hacer de las entidades, en un período entre tres y cinco años. Este instrumento de gestión es el vínculo entre el marco estratégico del PEI con la Planificación Operativa Anual de la Institución, dado que en él se materializan los programas estratégicos de gobierno. El POM presenta las metas de resultados esperados en función de la producción.

El POM contiene dos características básicas:

- a) Es de carácter indicativo, dado que sirve de guía para la implementación de las prioridades institucionales de mediano plazo,
- b) Opera como el marco referencial del plan operativo anual para apoyar el cumplimiento de los resultados estratégicos

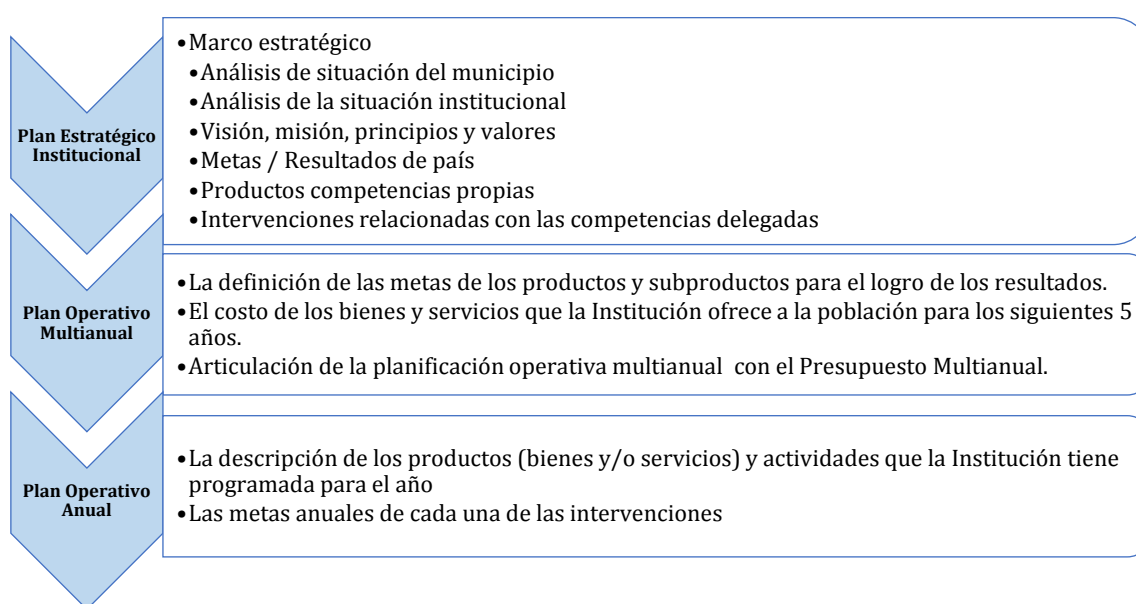
Expresa la programación de las acciones y proyectos municipales, así como la asignación de recursos, basados en la priorización establecida en el PEI para los próximos cinco años. La programación y la asignación de recursos para los productos (bienes y servicios) e intervenciones, se realiza para cada año del período, para lo cual deberá tomarse en cuenta diferentes criterios según sea la naturaleza de la institución y el tipo de bienes y servicios que presta, así como de la temporalidad en que es necesario aportar o incrementar la prestación de determinado bien o servicio. Para la actual administración, la planificación operativa multianual cubrirá el período **2019-2023**, esto con el fin de facilitar la programación tanto física como financiera y no causar algún desfase en la presentación del anteproyecto de presupuesto multianual y anual.

2.3.3 Plan Operativo Anual.

Se deriva del Plan Operativo Multianual y orienta el qué hacer de las instituciones de forma anual. Este instrumento de gestión evidencia la operativización de la programación multianual y su relación con el marco estratégico del PEI, ayuda a concretar las metas por medio de los programas estratégicos de gobierno.

El **Plan Operativo Anual (POA)** es un instrumento de gestión operativa el cual plantea la programación de los productos institucionales (bienes y/o servicios) de competencias propias o las intervenciones que responden a las competencias delegadas, derivado de la planificación y programación Multianual (POM) y que se realizarán durante el período fiscal de un año (2019), en concordancia con las prioridades y resultados de País, los lineamientos generales de política y otros planes según corresponda a la municipalidad.

Figura 3.
Proceso de planificación de las municipalidades



3 Metodología para la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Multianual (POM), y Plan Operativo Anual (POA)

La naturaleza y función de las municipalidades la convierten en una institución medular para el desarrollo del municipio, es por ello que la planificación de los gobiernos locales debe tener una sinergia con las prioridades identificadas según la demanda de la población.

Para ello, se realizó una revisión de las prioridades de país, las metas estratégicas de desarrollo y los resultados que se han identificado como los más relevantes para el período, y que además están relacionados con las competencias propias y delegadas de la municipalidad. Así mismo, se revisó el instrumental metodológico que facilita la integración de la información a los equipos técnicos, para el proceso de planificación a nivel de las municipalidades. En ese sentido, se dispone de varios instrumentos/herramientas metodológicos que orientan la integración de la información paso a paso para la elaboración del Plan Estratégico Institucional, Operativo Multianual y Operativo Anual, desde el contenido general del documento así como las especificidades.

Los instrumentos/herramientas metodológicos están incluidos en el anexo en hojas Excel, cada una tiene sus instrucciones para el llenado, donde se indica que información se requiere para completarlas.

3.1 Plan Estratégico Institucional (PEI)

3.1.1 Carátula

La identificación de la municipalidad y el período al que corresponde la planificación estratégica.

3.1.2 Acta de aprobación del PEI, POM, POA:

Los documentos deben ser aprobados por medio de Acta del Concejo Municipal, el cual debe ser incluido en el contenido del documento.

3.1.3 Introducción

Contextualiza el documento. Se debe partir de lo general a lo específico. Por ejemplo, partir del Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032, Objetivos de Desarrollo Sostenible y su relación con las políticas públicas (incluyendo las municipales, en caso que existieran), las prioridades nacionales y las metas

estratégicas de desarrollo y su relación con la Política General de Gobierno⁵. Así mismo, hacer referencia de la información de base contenida en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de su Municipio.

- a. Breve descripción del contenido general del documento.
- b. Breve descripción del mandato municipal

3.1.4 Marco Estratégico⁶:

Deberá contener lo siguiente:

3.1.5 Análisis de situación

Para la elaboración del PEI es importante considerar un **análisis de la situación institucional** que incluye una breve descripción de la problemática del municipio en función de la problemática de país y las causas de ella, la cual corresponde atender a la municipalidad y su relación con la problemática identificada en el PDM vigente o PDM-OT según corresponda. Así mismo, deberán incluirse aspectos positivos y desafíos que enfrenta la municipalidad para atender la problemática relacionada con la demanda de la población. Todo ello de acuerdo con sus competencias.

Es importante revisar la priorización y su vinculación desde las Prioridades Nacionales, las Metas Estratégicas de Desarrollo, la referencia de los Resultados Estratégicos de País y los Resultados que la Municipalidad defina para el período. Esta información deberá ser integrada y analizada en la **Hoja 1_PEI-POM-POA_Población**,⁷ de las herramientas facilitadas en el documento de Excel.

3.1.6 Resultados

Los resultados definidos por la municipalidad pueden ser relacionados con alguna MED, con un REP o con un resultado establecido en el Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT), para ello, se tomará de referencia el listado de los resultados a nivel nacional, cada municipio se vinculará con los que correspondan según la problemática identificada y priorizada.

Para cada resultado, se deberá identificar los productos que la municipalidad debe entregar a la población en el período 2019-2023, de acuerdo a sus competencias.

⁵ Es importante tomar en cuenta los Resultados Estratégicos de País (REP) que fueron priorizados en cada municipio, en caso que la problemática priorizada siga siendo la misma.

⁶ Para el ejercicio 2019-2023 el marco estratégico no cambia por lo que se recomienda que en caso exista alguna prioridad que sea necesario agregar, se incluya a partir del POM, lo que implica además actualizar el análisis de población y el análisis de actores

⁷ Se adjunta el documento "Herramientas_proceso_PEI_POM_POA_2019_2023", este archivo contiene las matrices que deben completarse y analizarse,, que servirán de insumos para completar los documentos del Plan Estratégico Institucional (PEI) el Plan Operativo Multianual y Anual (POM y POA) de la municipalidad.

Por otro lado, es importante señalar que también debe incluir lo que corresponde a sus competencias delegadas. En este caso, no serán productos sino intervenciones relacionadas con un producto que es responsabilidad de otro ente rector (otra institución), para lo cual es necesario que se identifique cual es el producto del ente rector y se indique cual será la intervención de la municipalidad relacionada con dicho producto. Esta información debe ser extraída de la **Hoja 0_Catálogo_productos**, donde ya están incluidos tanto los productos competencia propia de la municipalidad, así como, las probables intervenciones que la municipalidad puede realizar con relación a otros productos que responden a las competencias delegadas.

3.1.7 Visión, misión, principios y valores

Así mismo, revisar o replantear la **visión** como imagen de futuro o la condición deseada de institución municipal dentro de los próximos cinco años 2019-2023, si fuese necesario. Es una mirada prospectiva, una aspiración, una proyección deseada.

Considerar la normativa en torno a la función municipal.

- El estado de situación de la municipalidad en cuanto a sus capacidades para alcanzar dicha visión.
- La visión planteada en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) como el gran desafío para toda la institucionalidad pública.

3.1.8 Misión

Define cual es la razón de ser de la municipalidad según su mandato, qué está llamada a ser y a hacer? Expresa sus particularidades, su identidad, lo que hacen, para qué lo hacen y porqué lo hacen? Debe guardar coherencia con la visión, considerar sus particularidades, fortalezas, potencialidades y lo que el entorno espera de la institución.

3.1.9 Principios y valores

Son actitudes, juicios, decisiones y orientaciones para la acción práctica que permite concretar, materializar la visión. También pueden identificarse como conceptos, costumbres, actitudes, comportamientos o pensamientos distintivos que propician determinar criterio en la toma de decisiones, para lo cual debe asumirse de manera voluntaria e incorporarse con compromiso a la cultura organizacional. En consecuencia, se debe tratar de responder ¿cuáles son los principios y valores que caracterizan a la institución y cuales podrían potenciar alcanzar los retos fijados?

3.2 Plan Operativo Multianual (POM)

Para la elaboración del Plan Operativo Multianual es necesario realizar una breve descripción narrativa de la propuesta que la municipalidad establece para los siguientes cinco años, es relevante indicar el porqué de la priorización de sus productos e intervenciones, la definición de sus metas y la focalización de la población, para ello podrá tomarse como insumo la información generada en la **Hoja 1_PEI-POM-APoblación**, específicamente en el apartado que corresponde al POM, a partir de los productos, intervenciones y la programación física y financiera correspondiente al período 2019-2023, debe incluirse el dato agregado para los cinco años y la meta física y financiera desagregada por año.

En la **Hoja 1** también debe integrarse la información de la problemática relacionada con la población objetivo y elegible. Es decir, la población que se encuentra más afectada por la problemática y la población que será atendida de acuerdo a la capacidad de la municipalidad.

3.2.1 Breve análisis de los actores

Se comprenderá por actores todas aquellas instituciones, organizaciones, entidades y/o personas individuales que establezcan alguna coordinación, alianza o apoyo con relación a la gestión municipal para atender la demanda de la población, en la implementación del PEI-POM-POA. Esta información se integrará en la **Hoja 2_Análisis Actores**, donde se incluyen algunos ejemplos.

3.2.2 Análisis de disponibilidad financiera

Este apartado, debe indicar el total de recursos financieros que ingresan a la municipalidad con su respectiva fuente de financiamiento; el total de recursos comprometidos según el rubro que corresponda y los recursos disponibles para la gestión 2019 (consultar la información de la **Hoja 3_Disponibilidad Financiera**)

3.3 Plan Operativo Anual (POA)

En este punto, la municipalidad debe realizar la planificación y programación de su producción (actividades y proyectos), para el año 2019 (n+1). Para ello, es necesario realizar un análisis general de su ejecución durante el año finalizado (2017). Se inicia con base en la revisión y análisis de los recursos financieros según la información de la **Hoja 3_Disponibilidad Financiera**, de esta forma podrá realizar un análisis descriptivo sobre los alcances y las limitaciones relacionados con la ejecución del POA 2018 y el escenario que pueda identificarse para el POA 2019.

3.3.1 Programación anual

Luego de realizar los análisis correspondientes sobre la disponibilidad financiera y considerar algunos alcances o limitaciones de la municipalidad, se inicia la programación anual de los productos que la municipalidad entregará en el año que planifica, es decir, con base en el POM se toma únicamente la programación para el siguiente año (2019), se indican las metas físicas y financieras de los productos y de cada una de las intervenciones que responden a las prioridades establecidas. Esta información deberá integrarse según la **Hoja 4_POA**.

En ese apartado, la información es más a detalle, esto ayudará a establecer el mecanismo de seguimiento de cada una de las metas físicas y financieras, por lo que se programará de forma cuatrimestral.

3.3.2 Estructura Programática

Por último, al finalizar la planificación de las actividades para el año siguiente, agregar la estructura programática del presupuesto, en la cual deberá visibilizarse la información priorizada en la planificación operativa anual con relación al presupuesto. Esto se obtiene de la **Hoja 5_Estructura Programática** del archivo en Excel.



Nota:

Las Hojas que deben ser consultadas son las contenidas en el archivo Excel “HERRAMIENTAS_PEI_POM_POA” que se facilita a los equipos técnicos de las municipalidades como instrumentos para el proceso de planificación. **ES IMPORTANTE HACER NOTAR QUE AL MOMENTO DE ELABORAR EL DOCUMENTO NARRATIVO DEL PEI, POM Y POA, LAS HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS ÚNICAMENTE SIRVEN DE INSUMO PARA LA ELABORACIÓN**

4 Siglas y Acrónimos

CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
Codede	Consejo Departamental de Desarrollo
Conadur	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
MDTF	Modelo de Desarrollo Territorial Futuro
MED	Metas estratégicas de desarrollo
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PDM-OT	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial
PEI	Plan Estratégico Institucional
PGG	Política General de Gobierno
PND	Plan Nacional de Desarrollo, K'atun: Nuestra Guatemala 2032/Política Nacional de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
POM	Plan Operativo Multianual
REP	Resultado Estratégico de País
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SNP	Sistema Nacional de Planificación

5 Bibliografía

- Constitución Política de la República de Guatemala, (1985)
- Decreto del Congreso de la República (1997) Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo.
- Decreto del Congreso de la República (2002) Decreto 11-2002, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- Guía metodológica para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala. Segeplán, 2018.
- Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán). Guía conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el sector público de Guatemala. (2013)
- Política General de Gobierno, 2016-2020.
- Segeplán (2014). Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032
- Segeplán (2015) Política Nacional de Desarrollo
- Segeplán (2015). Guía General para la Planificación del desarrollo de Guatemala.
- Segeplán (2015) Metodología para la Planificación en el Territorio.