

# Guatemala

¿Qué país queremos?

A faint, light blue map of Guatemala is visible in the background of the central section of the cover.

## OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE: HAMBRE CERO

DEFINICIÓN, DIAGNÓSTICO, DESAFIOS Y  
PROPUESTAS DE ACCIÓN

Documento elaborado para el Consejo Económico y Social de Guatemala

## Contenido

1	TABLA DE ILUSTRACIONES.....	3
2	INTRODUCCIÓN .....	4
3	OBJETIVO DE DESARROLLO 2.....	5
3.1	Definición .....	5
3.2	Objetivo.....	6
3.3	Alcance Geográfico y Técnico .....	6
4	DIAGNÓSTICO .....	8
4.1	Situación en el País .....	8
4.1.1	Reporte de Desarrollo Sostenible 2019 .....	9
4.1.2	Revisión Nacional Voluntaria 2019. ....	10
4.1	Planes y Programas.....	12
4.1.1	Pacto Hambre Cero 2012-2015 .....	12
4.1.2	Estrategia Nacional por la Prevención de la Desnutrición Crónica 2016-2019	15
4.1.3	Gran Cruzada Nacional por la Nutrición 2020 - 2023 .....	19
5	DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE ACCIONES .....	22
5.1	Marco Estratégico y Normativo.....	22
5.2	Ejecución Presupuestaria .....	24

5.3	Inversión para el Desarrollo .....	25
5.4	Rectoría en la Inversión Territorial.....	28
5.5	Perdida de Eficiencia en la Gestión Pública .....	30
5.6	Información Estratégica para la Toma de Decisiones .....	32

## 1 TABLA DE ILUSTRACIONES

Gráfica 1: Alineación entre ODS Hambre Cero y Meta Estratégica de PNS. ....	5
Gráfica 2: Acciones que conforman el Alcance Técnico desarrollado en esfuerzo interinstitucional para el cumplimiento del ODS Hambre Cero. ....	7
Gráfica 3: Informes utilizados para diagnóstico de situación del ODS 2 HAMBRE CERO..	8
Gráfica 4: Índice Consolidado en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	9
Gráfica 5: Situación actual de la tasa de prevalencia de retraso de crecimiento en niños menores de 5 años y prevalencia de malnutrición. ....	11
Gráfica 6: Pacto Hambre Cero. Alcance Técnico .....	13
Gráfica 7: Pacto Hambre Cero. Recursos Presupuestarios asignados .....	14
Gráfica 8: Estrategia Nacional por la Prevención de la Desnutrición Crónica. Alcance Técnico.....	17
Gráfica 9: Estrategia Nacional por la Prevención de la Desnutrición Crónica. Recursos presupuestarios asignados .....	18
Gráfica 10: Gran Cruzada Nacional por la Nutrición. Alcance Técnico .....	20
Gráfica 11: Hoja de Ruta para la implementación de la Gran Cruzada por la Desnutrición .....	21
Gráfica 12: Conclusiones de la Revisión Nacional Voluntaria referente a la Gestión por Resultados .....	23
Gráfica 14: Presupuesto de Inversión Pública de los Ministerios de Estado incluidos en combate a la Desnutrición Crónica .....	26
Gráfica 15: Comparativo de Inversión Pública entre entidades del Organismo Ejecutivo, Municipalidades y Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo .....	27
Gráfica 16: Comparativo de Inversión Pública entre Ejecutivo, Municipalidades y Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo .....	29
Gráfica 17: Comparativo de Inversión Pública entre Ejecutivo, Municipalidades y Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo .....	30
Gráfica 18: Comparativo de Inversión Pública entre Ejecutivo, Municipalidades y Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo .....	31
Gráfica 19: Disponibilidad de información para la medición de indicadores asociados al ODS 2.....	32

## 2 INTRODUCCIÓN

El Consejo Económico y Social de Guatemala, ha establecido dentro del plan de trabajo para el año 2020, el seguimiento a temas de alto interés para la población guatemalteca; se incluyeron en el seguimiento al plan de reactivación económica y social las políticas nacionales que se relacionan con los ejes temáticos y áreas operativas. Para establecer la formulación de propuestas, alternativas o soluciones a la situación del país, se hace necesario interactuar con el diferente reparto del quehacer nacional, para ello se ha considerado una base amplia y de aceptación nacional de interés como lo son los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El Consejo, promueve el diálogo social como el instrumento o ruta más idónea para alcanzar acuerdos, asimismo, en un ambiente de acercamiento a la veracidad de los hechos, se llevó a cabo un foro temático que busco establecer el diagnóstico actual en el nivel de cumplimiento del Objetivo de Desarrollo 2, denominado Hambre Cero. Este folleto técnico contiene en detalle la información presentada durante el Foro, se estructura en tres secciones, la primera desarrolla de forma concisa el alcance técnico del ODS 2, lo cual incluye la descripción de sus metas y la alineación nacional con las metas estratégicas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

La segunda sección se enfoca en el diagnóstico de situación actual, relacionado con el nivel de cumplimiento de las metas del objetivo, para ello se utilizaron dos fuentes de información que permiten establecer nuestro avance en comparación con el resto de los países miembros y la revisión nacional voluntaria, ejercicio institucional realizado a lo largo del 2019 y que permite establecer nuestro avance y nuestras limitaciones.

Por último el informe establece un comparativo entre las distintas estrategias que desde el año 2012 a la fecha se han implementado para combatir la tasa de desnutrición crónica en el país, esta comparación permite al final establecer los desafíos que el Gobierno en su integralidad, debe aún superar para lograr que los recursos, programas y planes logren impactar de forma tangible en las causas que provocan la desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años y que a pesar de los esfuerzos aun es una problemática vigente.

## 3 OBJETIVO DE DESARROLLO 2

### 3.1 Definición

El objetivo de desarrollo 2, denominado Hambre Cero, busca poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, promoviendo además la agricultura sostenible. En Guatemala en reunión celebrada el 5 de diciembre del año 2017, en el marco del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y rural -CONADUR-, se aprobaron las diez prioridades Nacionales del Desarrollo y sus 16 metas estratégicas, lo anterior oficializado en el punto resolutivo 08-2017.

Este proceso de priorización implicó para el CONADUR y sus integrantes la alineación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al Plan Nacional de Desarrollo, esto se traduce en la integración de las 80 metas del Plan K'atun y las 129 metas de los ODS priorizadas por el país en 99 metas armonizadas.



Gráfica 1: Alineación entre ODS Hambre Cero y Meta Estratégica de PND. Fuente Propia

La meta estratégica vinculada a este objetivo fue denominada Seguridad Alimentaria y Nutricional y busca la disminución de los índices de desnutrición crónica en niños menores de 5 años, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos maya, xinka y garífuna, y del área rural.

En enero del 2020 y como resultado del cambio de autoridades a nivel del Organismo Ejecutivo, se oficializa la Política General de Gobierno 2020-2024, esta Política General de Gobierno<sup>1</sup> -PGG- establece 50 metas estratégicas las cuales a su vez se distribuyen en 5 pilares. El eje denominado Desarrollo Social, se establecen las acciones vinculadas al combate a la pobreza, el fortalecimiento de la protección social, así como el acceso a la

<sup>1</sup> Acuerdo Gubernativo 32-2020. Política General de Gobierno. Enero 2020.

educación, servicios de salud entre otros; es justo en este Eje de la PGG donde se define la meta estratégica que se alinea al Objetivo de Desarrollo Hambre Cero y a la prioridad Nacional de Seguridad Alimentaria. Esta meta estratégica establece que para el año 2023 se reducirá la tasa de desnutrición crónica en 7 puntos porcentuales.

### 3.2 Objetivo

El Objetivo de Desarrollo de Hambre Cero busca poner fin al hambre, logrando la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, promoviendo la agricultura sostenible. El proceso de alineación de los ODS con el Plan Nacional de Desarrollo establece una meta nacional para este objetivo que busca reducir para el año 2033 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.

En este proceso de alineación, con la entrada en vigor de la Política General de Gobierno, se asocia al ODS de Hambre Cero una nueva meta estratégica, que establece como objetivo nacional la disminución para el año 2023 en 7 puntos porcentuales de la tasa de desnutrición crónica.

### 3.3 Alcance Geográfico y Técnico

En Guatemala desde la entrada en vigor del Pacto Hambre Cero en el año 2012 se han priorizado los municipios más afectados por los índices de desnutrición crónica. Para establecer el alcance geográfico de las acciones en caminadas al combate de la desnutrición en Guatemala, podemos referir la Evaluación de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>2</sup> realizada en el 2019, en esta evaluación se evidencia que tanto los porcentajes como la cantidad de personas que presentan los números más altos se encuentran en la zona occidental del país y en el departamento de Chiquimula. Por otra parte, Huehuetenango y Alta Verapaz tienen el mayor número de personas en inseguridad alimentaria moderada, San Marcos es el departamento con el mayor número de personas en inseguridad alimentaria severa.

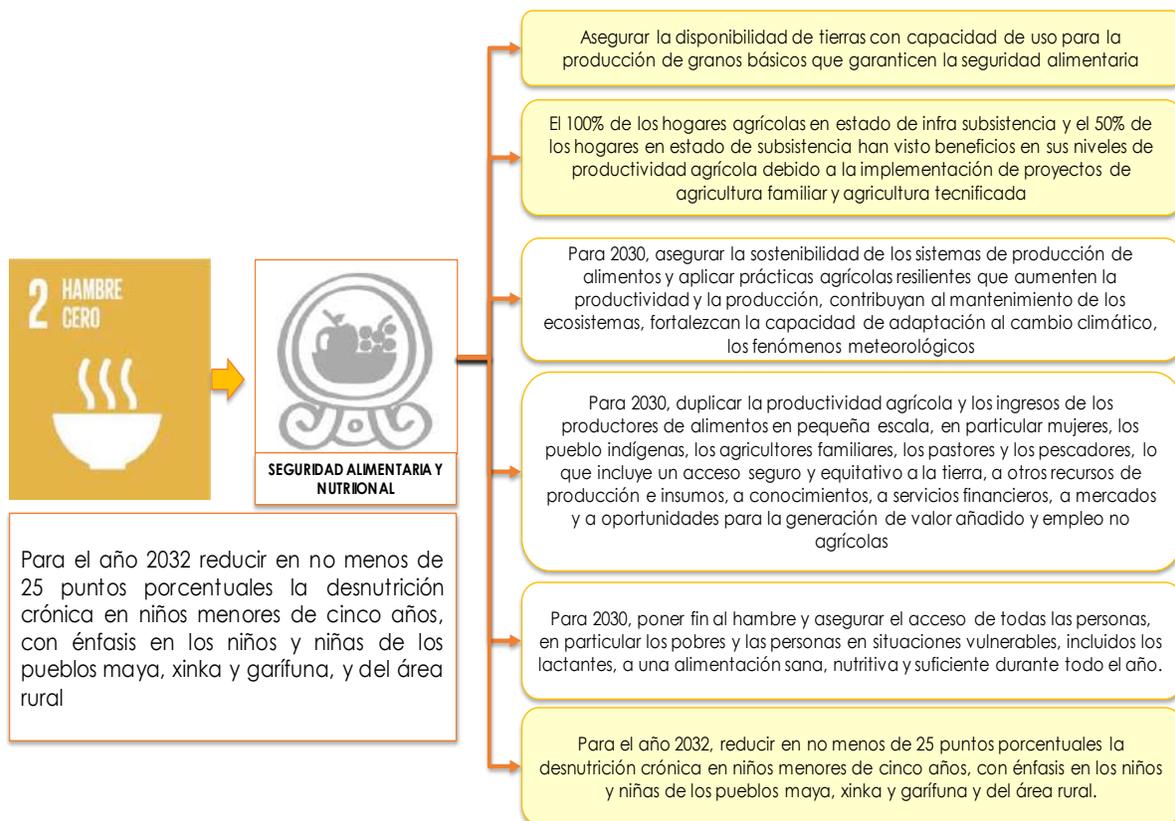
Para la definición del alcance técnico de las acciones que se impulsan para el combate a la desnutrición, es importante destacar que el objetivo de desarrollo Hambre Cero implica una serie de procesos simultáneos para alcanzar su objetivo principal que es la disminución de la tasa de desnutrición crónica en poblaciones vulnerables. En Guatemala se vinculan el trabajo de 7 Ministerios de Estado, 4 Secretarías de Estado y 5 Entidades Descentralizadas.

---

<sup>2</sup> Evaluación de Seguridad Alimentaria de Emergencia-ESAE-, Programa Mundial de Alimentos, Guatemala 2019.

Todos estos esfuerzos son monitoreados a través de la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-.

Cada una de las entidades vinculadas al combate de la desnutrición en Guatemala, define sus acciones a través de programas presupuestarios que establecen a su vez productos y subproductos que según la especialización de sus carteras y alcances de trabajo son ejecutados a nivel nacional, la gráfica siguiente resume las acciones que desde las diferentes instituciones vinculadas al combate a la desnutrición se han definido como parte del alcance técnico vinculado al ODS Hambre Cero.

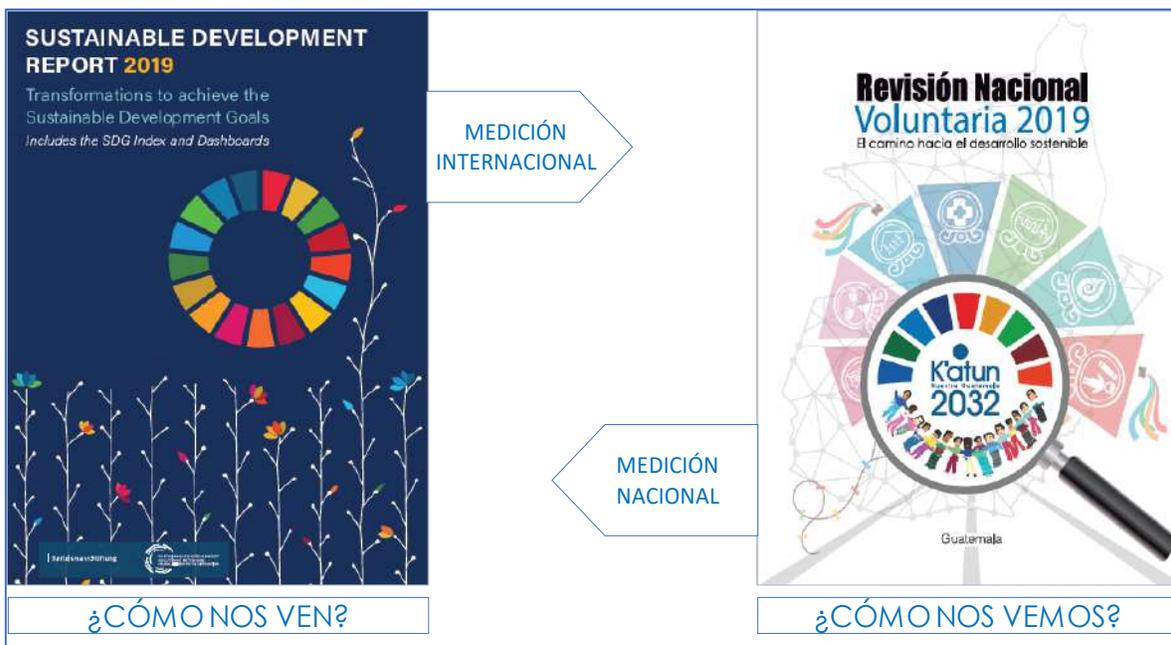


Gráfica 2: Acciones que conforman el Alcance Técnico desarrollado en esfuerzo interinstitucional para el cumplimiento del ODS Hambre Cero. Fuente Propia

## 4 DIAGNÓSTICO

### 4.1 Situación en el País

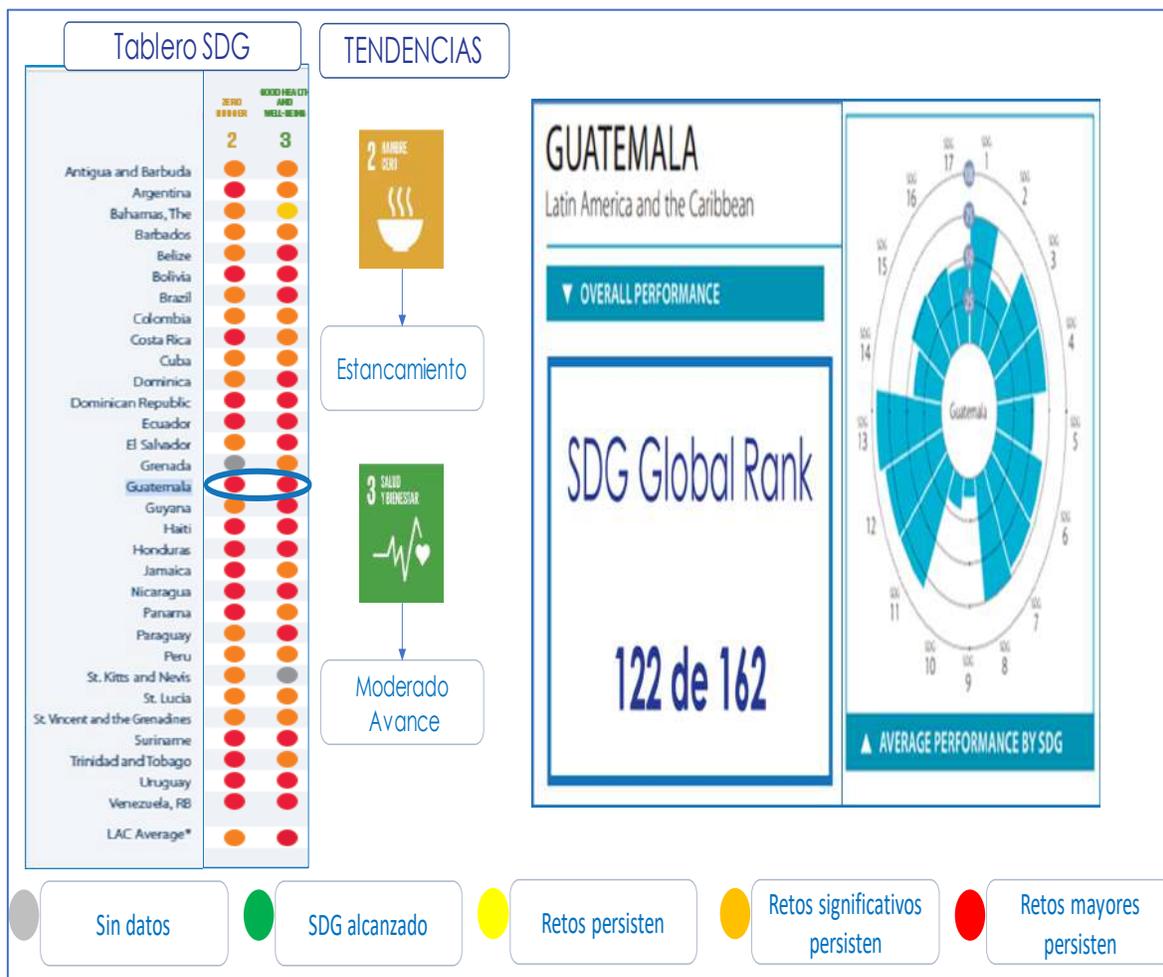
El Diagnóstico del avance en la implementación del Objetivo de Desarrollo de Hambre Cero se presenta en este documento a través de dos fuentes, la primera de ellas es una fuente externa al país y se basa en el documento denominado “Sustainable Development Report 2019”, este documento es el cuarto informe desarrollado por de manera conjunta por El Bertelsmann Stiftung y la Red de soluciones para el Desarrollo Sostenible, este reporte genera información consolidada de 193 países miembros de las Naciones Unidas y consolida un índice de desarrollo sostenible para cada uno. La segunda fuente de información es una fuente nacional que se basa en la Revisión Nacional Voluntaria 2019, esta revisión desarrollada por todas las estructuras de Gobierno revisa los primeros 5 años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo en Guatemala, su elaboración conto con la participación e insumos de instituciones públicas, municipalidades, consejos de desarrollo, cooperación internacional, sector empresarial, y sociedad civil. El objetivo de vincular dos diagnósticos que nacen de fuentes con diferente origen es importante para establecer la consistencia de la información que se presenta en ambos reportes, como se aprecia en la descripción de cada informe es vital el fortalecimiento de los sistemas de información institucionales que permitan acceder a datos confiables que permitan la toma de decisiones para alcanzar los resultados esperados en el combate a la desnutrición en nuestro país.



Gráfica 3: Informes utilizados para diagnóstico de situación del ODS 2 HAMBRE CERO.

### 4.1.1 Reporte de Desarrollo Sostenible 2019

Este informe es redactado por expertos de la red de soluciones de desarrollo sostenible (SDSN) y la Bertelsmann Stiftung, bajo la autoría principal del Asesor Especial de la ONU y economista de fama mundial, el profesor Jeffrey Sachs. El índice SDG clasifica a los países en función de su desempeño general en los 17 ODS. Los tableros SDG usan un cuadro de semáforos para evaluar dónde se encuentra un país en cada uno de los 17 ODS. SDSN es una red mundial de instituciones de conocimiento para apoyar la implementación de los ODS a escala local, nacional y global, por su parte Bertelsmann Stiftung es una de las fundaciones más grandes de Alemania y trabaja para promover la inclusión social para todos.



Gráfica 4: Indicice Consolidado en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Según el informe para Guatemala los mayores retos se centran en materia social, en los ODS 2, 3, 5 y 6 resaltando la importancia de la salud y nutrición de la población, y la equidad

de género. El informe ubica a Guatemala en la posición 122 de 162 países evaluados a través del índice general que es un consolidado resultado del avance en la implementación de los 17 objetivos de desarrollo sostenible. Con relación al objetivo 2 de Hambre Cero, Guatemala reporta una tendencia al estancamiento en el avance de su implementación, y se reportan aun retos mayores que no permiten una implementación plena de cada una de las metas del objetivo de desarrollo.

#### 4.1.2 Revisión Nacional Voluntaria 2019.

La Revisión Nacional Voluntaria es un documento desarrollado a lo largo del 2019, que buscaba dar a conocer el avance en la implementación de los 17 objetivos de desarrollo sostenible, la metodología utilizada para la revisión contempló métodos cualitativos y cuantitativos, este informe representa una visión amplia e integradora que busca construir una herramienta útil para los próximos años.

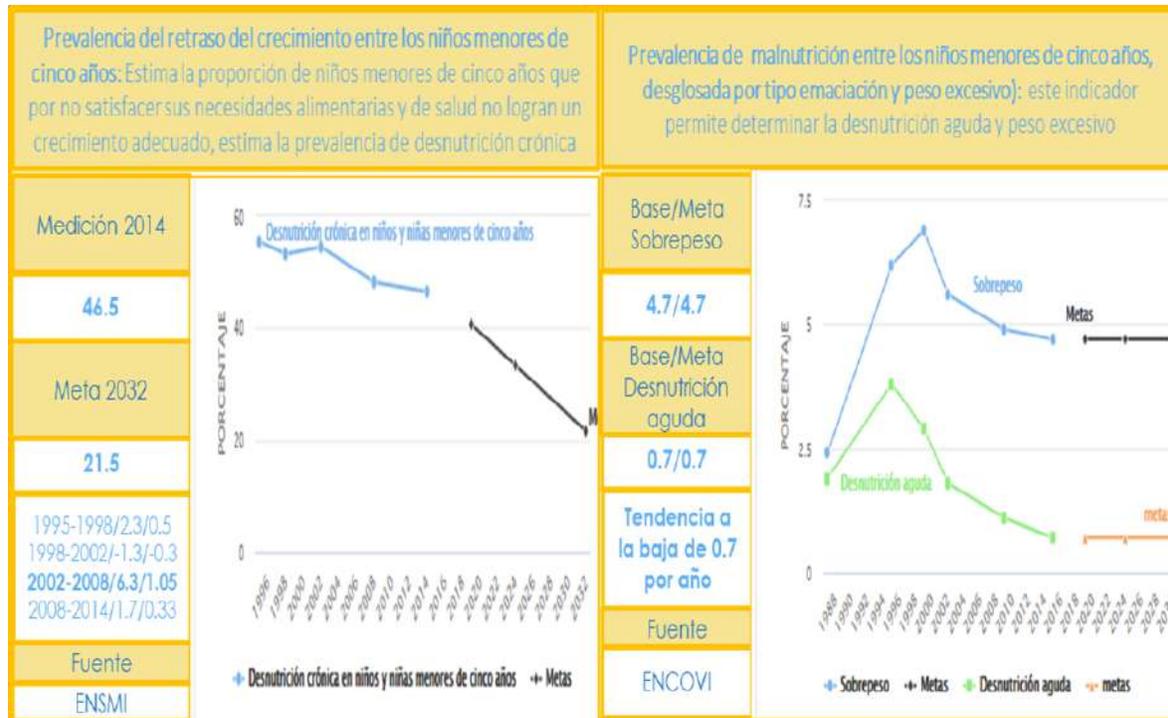
Según el informe, el objetivo de desarrollo Hambre Cero contiene 13 indicadores de los cuales únicamente el 62% contaba con información estadística, un 8% de los indicadores reporto información estadística parcial y el 30% no cuenta con información.

- El análisis cualitativo de la información destaca principalmente las siguientes conclusiones cualitativas:
- Persisten graves desafíos de desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años que están por encima de los promedios de América Latina.
- La población guatemalteca percibe un aumento de la inseguridad alimentaria por la falta de ingresos.
- Las intervenciones del Estado no se enfocan en la prevención.
- Se percibe por representantes indígenas poco apoyo a pequeños productores.

Con relación a las conclusiones de carácter cuantitativo se reportan complicaciones para acceder a la información, de los trece indicadores tan solo 8 indicadores cuentan con información, de estos destacamos en este reporte principalmente el indicador de prevalencia del retraso del crecimiento entre los niños menores de cinco años, que según la medición de la Encuesta Nacional de Situación Materno Infantil-ENSMI-, desarrollada en el año 2014, el 46.5% de niños y niñas menores de cinco años sufre de desnutrición crónica; la meta del objetivo de desarrollo sostenible y específicamente de la meta estratégica de seguridad alimentaria y nutricional es de 21.5% en la misma población, lo que significa una reducción de 25 puntos porcentuales del 2014 al 2032, lo que significaría una disminución anual de 1.39 % anualmente. Como apreciamos en la imagen siguiente, en el período de 1995 a 1998, se logró disminuir anualmente un 0.5% el porcentaje de desnutrición crónica, en el periodo 1998 al 2002, se tuvo un incremento en la prevalencia de retraso de crecimiento del 0.3% anual, del período del 2008 al 2014 tan solo se logró reducir un 0.33

% anual; el comportamiento de la disminución de la prevalencia de retraso del crecimiento hace pensar basado en estos datos, que reducir un 1.39% anual dicha prevalencia es una meta complicada de alcanzar.

Gráfica 5: Situación actual de la tasa de prevalencia de retraso de crecimiento en niños menores de



5 años y prevalencia de malnutrición. <sup>3</sup>

Fuente Propia

En el caso de la prevalencia de malnutrición entre los niños menores de cinco años desglosada por tipo de emaciación y peso excesivo podemos apreciar en la gráfica anterior que el tema de sobrepeso no se considera aun un problema de salud, ya que tenemos una meta de 4.7 % para prevalencia de sobrepeso, que se ha alcanzado y una meta de 0.7 de prevalencia de desnutrición aguda, la cual de igual forma se ha alcanzado, ambas mediciones establecida en la Encuesta de Condiciones de Vida-ENCOVI-

<sup>3</sup> Fuente de Consulta para gráficas <http://pnd.gt/Home/NodosP1>

## 4.1 Planes y Programas

### 4.1.1 Pacto Hambre Cero 2012-2015

La presentación de los planes y programas asociados a la implementación del objetivo de desarrollo sostenible 2, se presentan a partir del año 2012, durante este periodo de gobierno se impulsó el combate a la desnutrición crónica, alineando programas presupuestarios de 6 Ministerios de Estado, 4 Secretarías y 5 entidades descentralizadas, esta estrategia fue denominada Pacto Hambre Cero.

Adicionalmente la este eje gubernamental se desarrollaron enfoques de trabajo complementarios, como la estrategia de la Ventana de los 1000 días, esta estrategia se define según la OPS como “Un paquete de atención en salud y nutrición, que busca garantizar a las madres y sus hijos, cuidados prenatales, una atención calificada del parto, buenas prácticas alimentarias incluyendo la lactancia materna, una alimentación adecuada a los menores, la suplementación con vitaminas y minerales; y el tratamiento de la desnutrición aguda, entre otras”<sup>4</sup>.

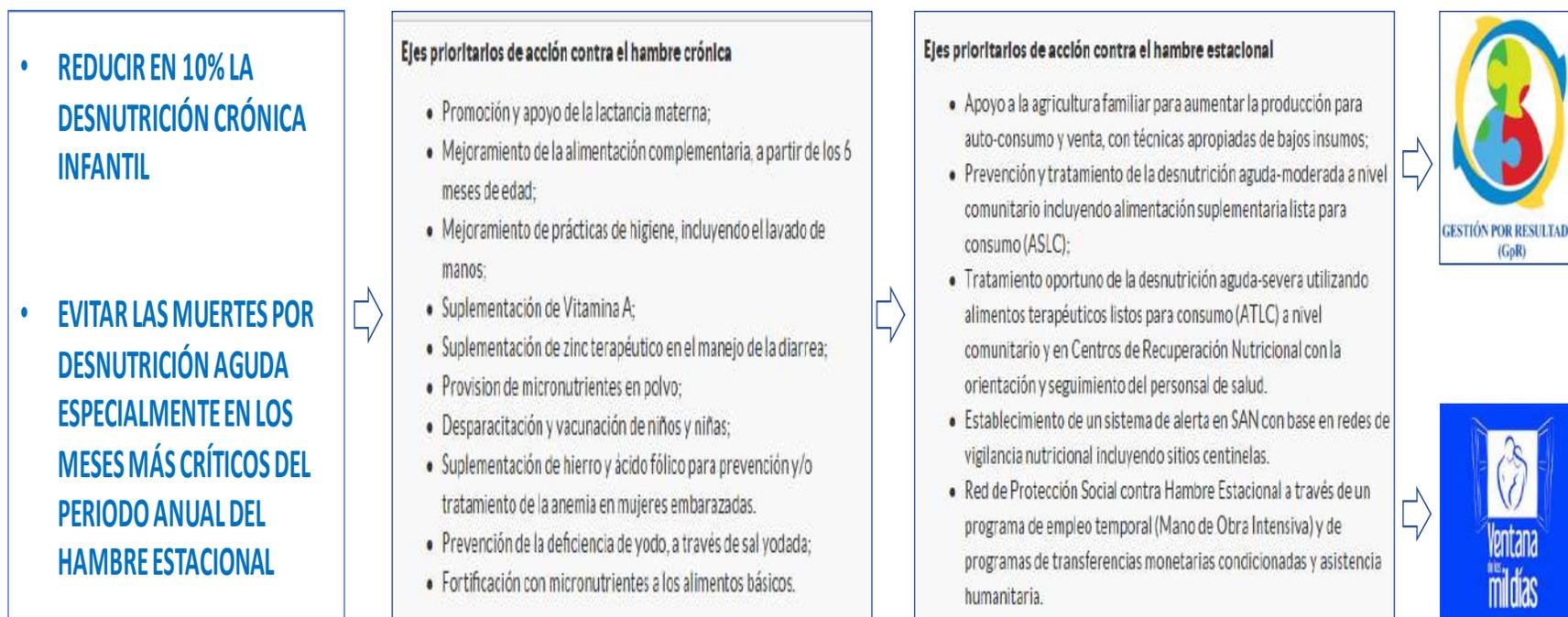
La puesta en marcha del Pacto Hambre Cero, requirió por parte de las entidades de gobierno la definición de nuevos modelos de gestionar los recursos asignados al combate a la desnutrición, es así como el Ministerio de Finanzas Públicas lanza la estrategia presupuestaria de Gestión por Resultados, que buscaba la alineación entre los planes y los presupuestos de las entidades del organismo ejecutivo; con la implementación de esta estrategia se aparecen conceptos novedosos en la gestión presupuestaria estatal como, centros de costo, catálogo de insumos, productos y subproductos; y adicionalmente nuevos sistemas de gestión presupuestaria como el Sistema de Gestión Presupuestaria-SIGES-.

---

4

[https://www.paho.org/gut/index.php?option=com\\_content&view=article&id=632:lanzamiento-ventana-de-mil-dias&Itemid=405#:~:text=La%20Ventana%20de%20los%20mil%20d%C3%ADas%20es%20un%20paquete%20de,la%20suplementaci%C3%B3n%20con%20vitaminas%20y](https://www.paho.org/gut/index.php?option=com_content&view=article&id=632:lanzamiento-ventana-de-mil-dias&Itemid=405#:~:text=La%20Ventana%20de%20los%20mil%20d%C3%ADas%20es%20un%20paquete%20de,la%20suplementaci%C3%B3n%20con%20vitaminas%20y)

Todas estas innovaciones hacen de la estrategia integral del Pacto Hambre Cero, probablemente la más importante vinculación de los esfuerzos gubernamentales para disminuir los índices de desnutrición crónica en el país. La siguiente grafica resume las intervenciones técnicas que la estrategia del Pacto Hambre cero incluyo como parte de su alcance técnico.



Gráfica 6: Pacto Hambre Cero. Alcance Técnico <sup>5</sup>

<sup>5</sup> Gráfica elaborada con base en información disponible de la Plataforma digital de CELAC. <https://plataformacelac.org/politica/37>

Los recursos presupuestarios asignados durante este periodo de gobierno según fuentes del Sistema de información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SIINSAN-, indican que durante los años 2013 y 2015 se asignaron a los Ministerios de Estado 11,805 millones de quetzales, en el caso de las Secretarías de Estado recibieron aproximadamente 298 millones de quetzales y en el caso de las entidades descentralizadas recibieron 630 millones de quetzales. La grafica siguiente representa de forma detallada los recursos presupuestarios asignado y el comportamiento en la ejecución de estos.



Gráfica 7: Pacto Hambre Cero. Recursos Presupuestarios asignados <sup>6</sup>

<sup>6</sup> Gráfica elaborada con base en información de SIINSAN. <http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/ejecucion-presupuestaria>

Como se puede apreciar en la gráfica anterior las Secretarías de Estado alcanzaron en promedio una ejecución del 90% de los recursos asignados, en el caso de los Ministerios de Estado la ejecución no superó el 80% de los recursos asignados y el año 2015 incluso reportó una ejecución conjunta de menos del 70% de los recursos disponible, esto provocado en parte por la crisis institucional que se vivió tras la renuncia de las máximas autoridades del país. En el caso de los recursos asignados a las entidades descentralizadas el año 2013 fue el mejor en cuanto a recaudación alcanzando únicamente el 63%, posteriormente el año 2014 se alcanzó tan solo un 26% de ejecución y el 2015 un 41%.

Al final del periodo 2012-2015, los resultados no fueron los más alentadores, por un lado el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de manera conjunta con la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, deciden cancelar el programa de extensión de cobertura, que sostenía el primer nivel de atención del ministerio de salud en los servicios que se entregaban en 2,300 centros de convergencia ubicados a nivel nacional, dejando una población de 2.5 millones de niños menores de cinco años y mujeres embarazadas sin cobertura del sistema público de salud.

En el 2014 se mide la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil-ENSMI-, que arroja el dato de 46.5 % de prevalencia en el retraso del crecimiento entre los niños menores de cinco años, una disminución de apenas tres puntos porcentuales en comparación con la ENSMI 2008-2009, en donde la prevalencia fue del 50% <sup>7</sup>.

#### 4.1.2 Estrategia Nacional por la Prevención de la Desnutrición Crónica 2016-2019

Durante el período de gobierno del 2016-2019 se retoma por parte de las autoridades el combate a la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años, la estrategia en este período sufre un cambio en su denominación, ya que de Pacto Hambre Cero, fue cambiado su nombre a “Estrategia Nacional por la Prevención de la Desnutrición Crónica”, este nuevo esfuerzo de gobierno lleva el énfasis de sus intervenciones a niños y niñas menores de 2 años y mujeres embarazadas y madres de niños o niñas menores de dos años, su ámbito de aplicación se concentra en los Departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché, Chiquimula, San Marcos, Totonicapán y Sololá.

Durante esta estrategia de igual forma que con el Pacto Hambre Cero se mantienen las acciones de la estrategia complementaria denominada Ventana de los 1000 días y los recursos presupuestarios se continúan programando y ejecutando a través de la estrategia

---

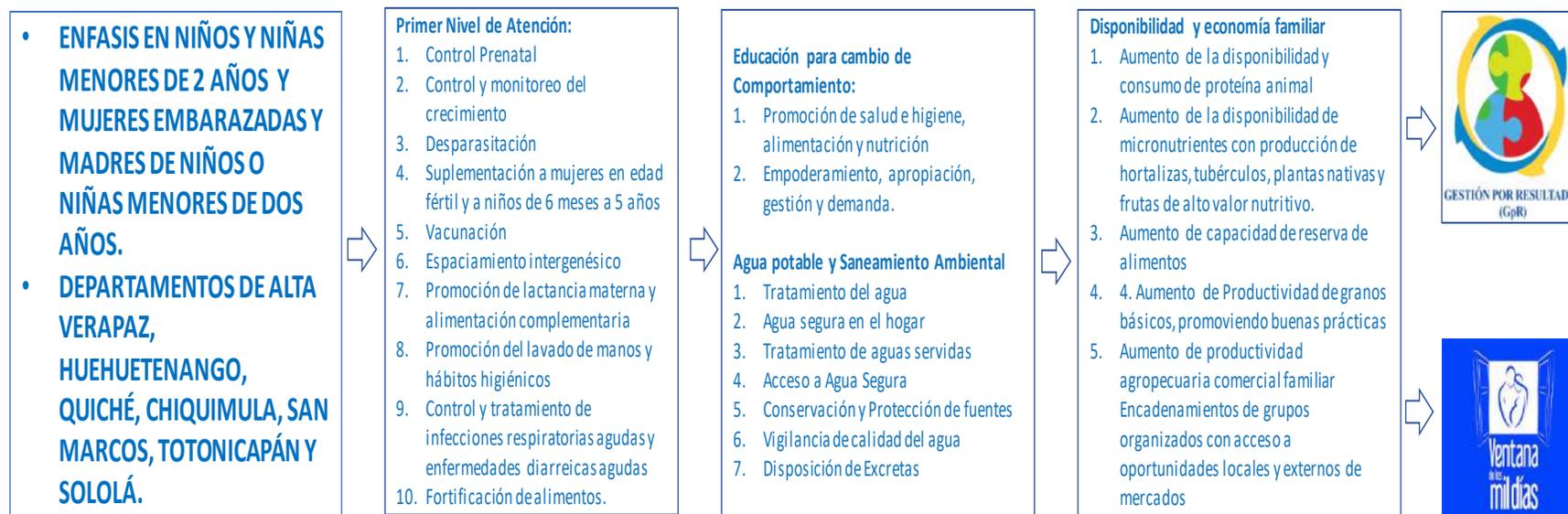
<sup>7</sup> VI Encuesta Nacional de Salud Materno infantil 2014-2015. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Instituto Nacional de Estadística y Secretaría de Planificación y Programación. Guatemala Enero 2017. Página 291.

de Gestión por Resultados. La diferencia más importante en el alcance técnico de la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica en comparación con el Pacto Hambre Cero, lo constituye la inclusión del Ministerio de Economía, como uno de los Ministerios de Estado que se enfocan en el combate a la desnutrición crónica, esta inclusión institucional permite que el alcance técnico de la estrategia vincule un componente enfocado en garantizar disponibilidad de alimentos y fortalecimiento de la economía familiar, esto incluye acciones enfocadas en el aumento de productividad de granos básicos, promoviendo buenas prácticas y el aumento de productividad agropecuaria comercial familiar, adicionalmente el encadenamiento de grupos organizados con acceso a oportunidades locales.

Las acciones del primer nivel de atención se concentran en los servicios de atención materna neonatal, control y monitoreo del crecimiento, inmunizaciones, desparasitación y la promoción de la lactancia materna, es importante destacar que durante este gobierno se intenta implementar en el primer nivel de atención tres modelos de atención diferentes, debido a la cancelación en el año 2014 del programa de extensión de cobertura. En un primer momento se inicia la implementación de un programa de extensión de cobertura denominado institucional, este enfoque tan solo tuvo una duración de 6 meses de duración ya que con el cambio de Ministro se inició la implementación del Modelo de Salud Incluyente, un modelo que buscaba fortalecer la atención en el ámbito rural, lamentablemente la implementación tan solo tuvo un año calendario para implementarse, tiempo que no le permitió su plena implementación. Al final del periodo el Gobierno se enfocó en la implementación del modelo de atención y gestión<sup>8</sup> con enfoque de redes integradas de servicios de salud, que trata con un enfoque a procesos, de mejorar no solo la parte de la cobertura de servicios de salud sino además lograr mejoras en la gestión institucional del Ministerio de salud.

---

<sup>8</sup> Modelo de Atención y Gestión para Áreas de Salud. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala Septiembre 2018.

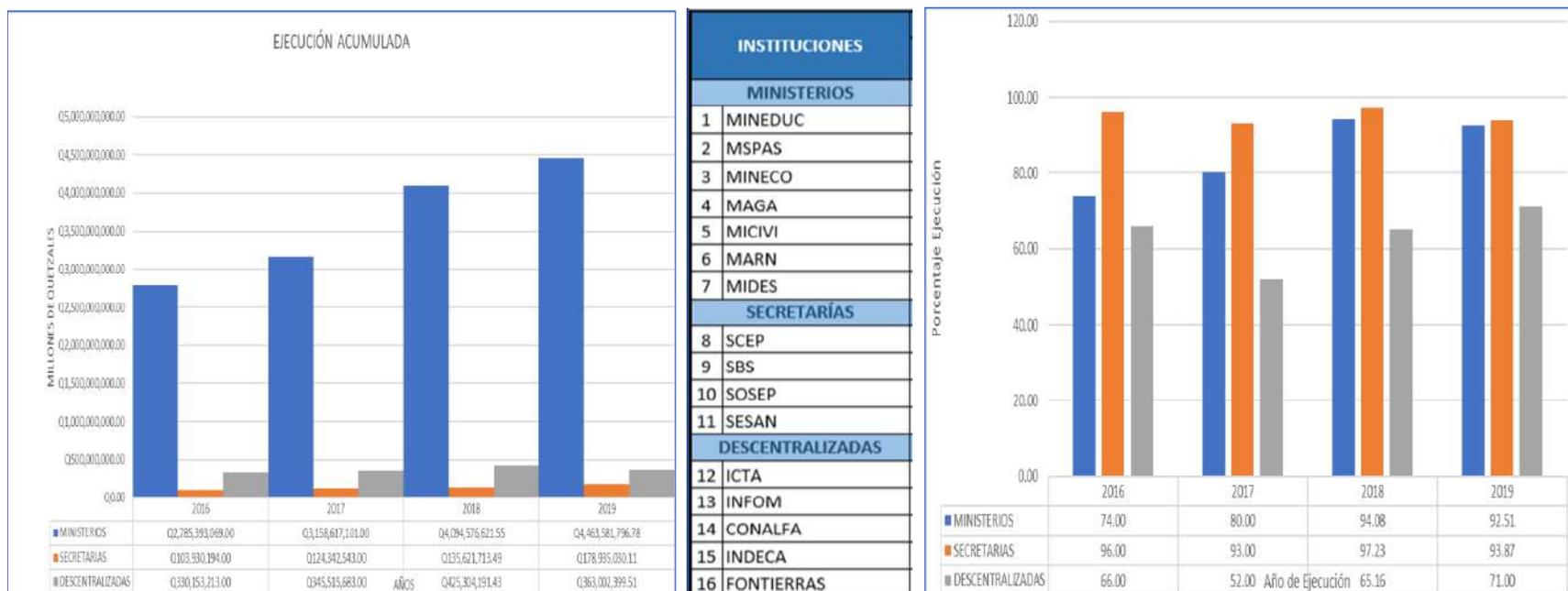


Gráfica 8: Estrategia Nacional por la Prevención de la Desnutrición Crónica. Alcance Técnico<sup>9</sup>

La gráfica anterior muestra en forma resumida el alcance técnico de la estrategia y sus intervenciones específicas en temas de cobertura de servicios de salud, agua y saneamiento y disponibilidad de alimentos,

<sup>9</sup> Gráfica elaborada con base en información disponible de la Plataforma digital de CELAC. <https://plataformacelac.org/politica/37>

Los recursos presupuestarios asignados durante este periodo de gobierno según fuentes del Sistema de información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SIINSAN-, indican que durante los años 2016 y 2019 se asignaron a los Ministerios de Estado aproximadamente 14,500 millones de quetzales, en el caso de las Secretarías de Estado recibieron aproximadamente 543 millones de quetzales y en el caso de las entidades descentralizadas recibieron 1,463 millones de quetzales. La grafica siguiente representa de forma detallada los recursos presupuestarios asignados y el comportamiento en la ejecución de estos.



Gráfica 9: Estrategia Nacional por la Prevención de la Desnutrición Crónica. Recursos presupuestarios asignados<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Gráfica elaborada con base en información de SIINSAN. <http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/ejecucion-presupuestaria>

Como se puede apreciar en la gráfica anterior las Secretarías de Estado alcanzaron en promedio una ejecución por arriba del 93% de los recursos asignados, en el caso de los Ministerios de Estado la ejecución al inicio del periodo no alcanzo más del 74% de ejecución fue al final del periodo que la ejecución alcanzo superar el 92% de los recursos disponibles, es importante destacar que los primeros dos años de esta gestión se vieron afectados por la crisis institucional del 2015, ya que los eventos de cotización y licitación regularmente no lograban ser concluidos por la falta de integración de las juntas correspondientes. En el caso de prácticamente se duplico en relación con el anterior periodo de gobierno pero la ejecución en estas entidades no logro superar el 70% de los recursos asignados.

Al final del periodo 2016-2019, los resultados no fueron los más alentadores, según la evaluación de seguridad alimentaria de Emergencia -ESAE- elaborada en el año 2019, reporta entre sus hallazgos los siguientes<sup>11</sup>:

- 2.3 millones de personas se encuentran en inseguridad alimentaria.
- Las zonas más afectadas son el altiplano, las Verapaces y departamentos de la región del pacifico y el oriente del país.
- 40% de los hogares gastan más del 65% de sus ingresos únicamente en alimentos.
- 81% de los hogares tienen una diversidad de dieta deficiente.
- La mayoría de los hogares indica tener acceso a agua. Sin embargo esta no tiene un tratamiento adecuado para el consumo, aumentando el riesgo de enfermedades diarreicas y por lo tanto el riesgo de desnutrición aguda de niños y niñas de 0 a 5 años.

#### 4.1.3 Gran Cruzada Nacional por la Nutrición 2020 - 2023

Durante el período de gobierno que inicia este año, el combate a la desnutrición crónica continúa siendo un eje transversal, en este caso la estrategia ha sido denominada la Gran Cruzada nacional por la Nutrición<sup>12</sup>, según lo establecido en la estrategia se tenían consideradas 5 líneas de acción, siendo estas:

- Promoción de la Salud y Nutrición sostenible;

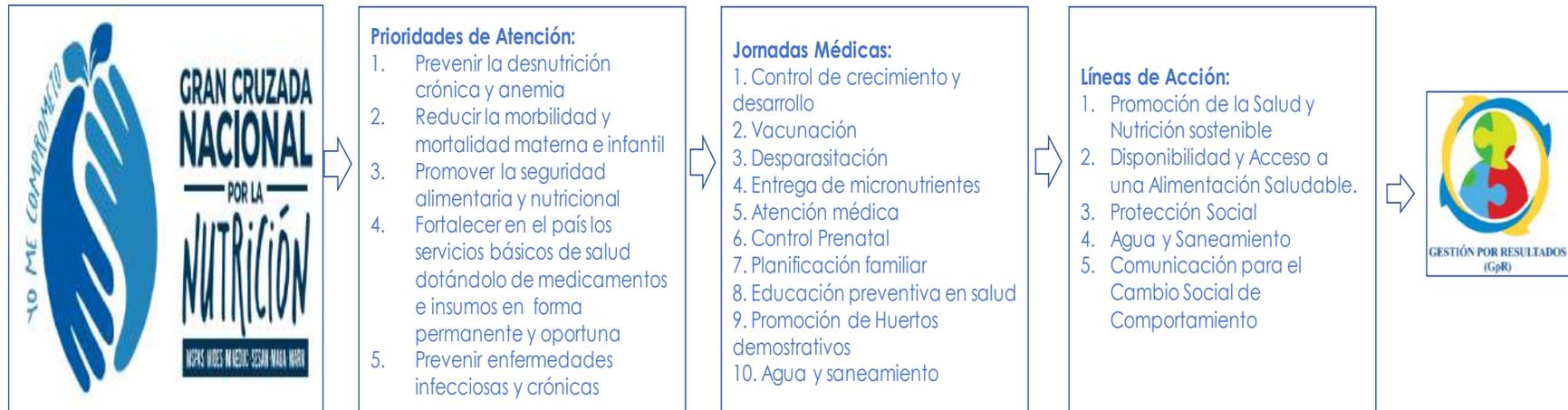
---

<sup>11</sup> Evaluación de Seguridad Alimentaria de Emergencia-ESAE. Programa Mundial de Alimentos. Guatemala 2019. Página 2.

<sup>12</sup> Fuente: <https://www.mspas.gob.gt/index.php/noticias/gran-cruzada-nacional-por-la-nutricion>

- Disponibilidad y Acceso a una alimentación saludable;
- Protección Social;
- Agua y Saneamiento;
- Comunicación para el cambio social de comportamiento.

Los recursos presupuestarios disponibles para la implementación de la estrategia corresponden al presupuesto aprobado durante el ejercicio fiscal anterior, que asciende a 5,144,478,293.79 millones de quetzales, distribuido en 7 Ministerios de Estado, 4 Secretarías de Estado y 5 entidades descentralizadas. La programación y ejecución presupuestaria continúa ejecutándose a través de la estrategia de Gestión por Resultados que nació en el 2012. La gráfica siguiente resume el alcance técnico de la Gran Cruzada por la Desnutrición.



Gráfica 10: Gran Cruzada Nacional por la Nutrición. Alcance Técnico<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Fuente; <https://www.mspas.gob.gt/index.php/noticias/gran-cruzada-nacional-por-la-nutricion>

Debido a que aún nos encontramos en el inicio de la gestión de este período de Gobierno, aun no podemos establecer si este nuevo esfuerzo gubernamental alcanzara el éxito, si es importante mencionar que en la Política General de Gobierno 2020-2024, aprobada mediante el Acuerdo Gubernativo 32-2020, se establece en el eje de Desarrollo Social para el tema de desnutrición la meta estratégica, que para el año 2023 se reducirá la tasa de desnutrición crónica en 7 puntos porcentuales, lo que significa una razón de 1.75 puntos porcentuales por año, este es un reto alto si consideramos que del 2008 al 2014 toda la institucionalidad del país, tan solo pudo disminuir la tasa de desnutrición crónica a una razón de 0.33% anuales.

La gráfica siguiente presenta la estrategia de implementación para la Gran Cruzada por la Desnutrición, que dentro del marco de la emergencia sanitaria provocada por el contagio del virus SARS-COVID-2, probablemente no se ha podido iniciar a implementar plenamente, lo que pone en riesgo la continuidad del combate a la desnutrición crónica.



Gráfica 11: Hoja de Ruta para la implementación de la Gran Cruzada por la Desnutrición

## 5 DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE ACCIONES

### 5.1 Marco Estratégico y Normativo

Como podemos apreciar en la sección anterior, a lo largo de los años han existido programas que vinculan un gran esfuerzo institucional del Estado para combatir las causas que provocan la desnutrición crónica, adicionalmente se han asignado recursos, e incluso del 2012 a la fecha se definió una nueva metodología para programar y ejecutar el presupuesto del organismo ejecutivo, denominada Gestión por Resultados. Los resultados alcanzados nos indican que a pesar de estos esfuerzos no hemos sido capaces de disminuir la tasa de desnutrición crónica, la pregunta que obliga esto es ¿Por qué? En esta sección identificamos 6 causas que se transforman prácticamente en desafíos que la gestión institucional de gobierno atraviesa y que probablemente han provocado que a pesar de la intención política, la asignación de recursos y el esfuerzo institucional de niveles técnicos y operativos de las distintas entidades involucradas, no se alcancen los resultados esperados.

El primero de estos desafíos lo enfocamos en el marco estratégico y normativo, la estrategia de gestión por resultados que nace junto al Pacto Hambre Cero en el año 2012, se define como una estrategia centrada en mejorar el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país, específicamente la gestión por resultados debe centrar su atención en el ciudadano y las necesidades que éste valora para su desarrollo y trasladar estas necesidades a la planificación estratégica y operativa de las entidades la que se debe vincular con el presupuesto institucional.<sup>14</sup>

En la Revisión Nacional Voluntaria dirigida por SEGEPLAN, ente rector de la planificación estratégica, operativa e institucional de Gobierno se establece que solamente el 19% de la producción institucional (434 productos de 2,283) esta vinculado con las metas estratégicas de desarrollo. Adicionalmente indica este informe que el 80% del presupuesto nacional institucional no está siendo dirigido específicamente a áreas estratégicas de desarrollo. Estas afirmaciones producto del análisis de toda la institucionalidad del Ejecutivo nos adviertes de forma dramática que todo el ejercicio de planificación institucional que generan los planes estratégicos institucionales y los planes operativos anuales no generan un impacto importante en el logro de las metas estratégicas de desarrollo. Adicionalmente cuando suponíamos que tras casi una década de haber iniciado la implementación de la estrategia de gestión por resultados que daba por sentado que la alineación de la planificación y el presupuesto es un hecho, venimos a encontrar que según este ejercicio nacional de evaluación que el 80% del presupuesto no está enfocado en metas estratégicas de desarrollo.

---

<sup>14</sup> Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Primera Edición. Guatemala Enero 2013.



Gráfica 12: Conclusiones de la Revisión Nacional Voluntaria referente a la Gestión por Resultados

Adicionalmente cuando hacemos un análisis de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y su reglamento, nos damos cuenta de que dichas normativas necesitan ser actualizadas, en el caso de la política debe alinearse su estructura con la Guía para formulación de políticas públicas de SEGEPLAN, lo que permitiría la mejor definición de las metas y mecanismos operativos de la Política.

El desafío consiste pues en transformar el actual marco estratégico y normativo del Estado en materia del combate a la desnutrición crónica en un esfuerzo de planificación eficiente, efectivo y eficaz, que garantice que las metas físicas y financieras que se definen en los Planes y presupuestos de las entidades, afecten de forma eficiente las variables que provocan el aumento de la tasa de desnutrición crónica en el país, lo anterior implica una revisión profunda de cada programa presupuestario, cada producto institucional y para ello deberá según la metodología de gestión por resultados revisar incluso las cadenas de causalidad que alimentan cada producto, subproducto y a su vez los programas presupuestarios.

## 5.2 Ejecución Presupuestaria

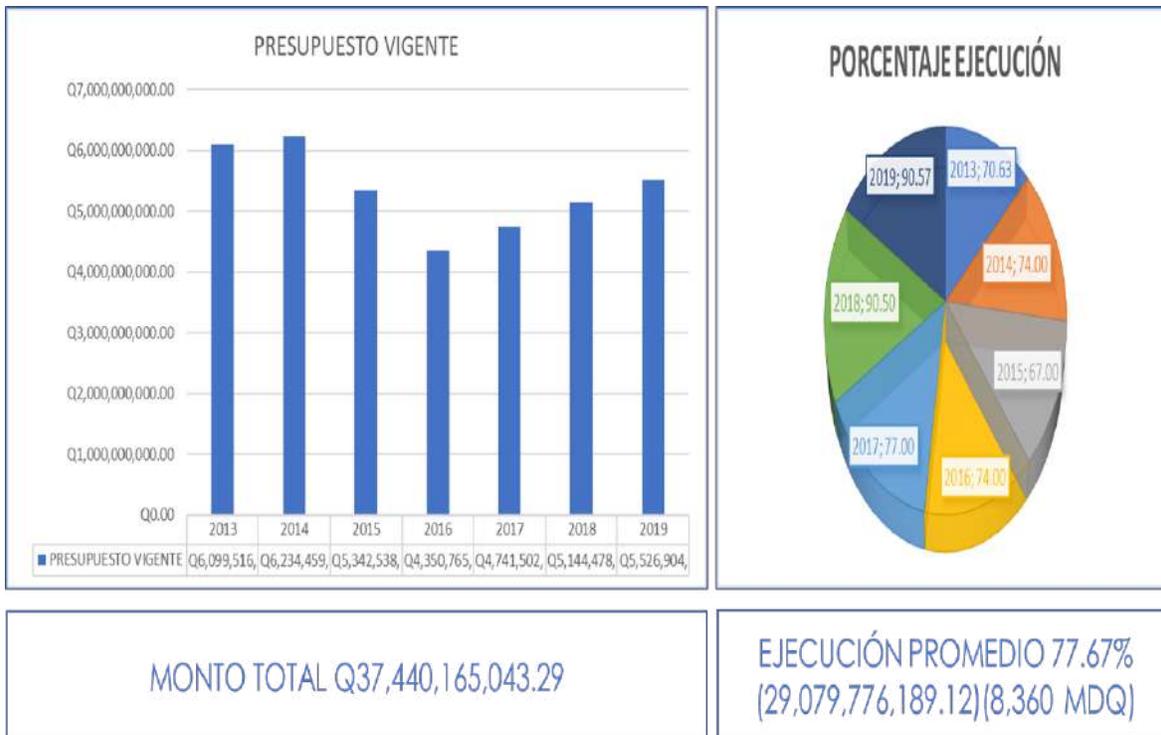
A lo largo de los periodos de gobierno que se presentan en este informe (2013-2019) es evidente que ha existido una permanente y constante asignación presupuestaria a nivel de Ministerios de Estado, Secretarías y Entidades Descentralizadas para el financiamiento de las acciones vinculadas al combate a la desnutrición crónica.

Durante este periodo el Estado ha asignado como presupuesto vigente un monto total de Q37,440,165,043.20 millones de quetzales, cuando reflexionamos que de este presupuesto, como lo menciona la Revisión Nacional Voluntaria, el 80% no esta vinculado áreas estratégicas de desarrollo, podemos entender que aun y cuando se hubieran asignado el doble de los recursos no estaríamos alcanzando los resultados esperados, esta afirmación fue la que alimento en el 2012 el deseo del ejecutivo de redefinir la forma en que las entidades del ejecutivo gestionaban su presupuesto, naciendo a la gestión institucional la estrategia de Gestión por Resultados.

La conclusión anterior es ya preocupante, pero adicionalmente las cifras en el mismo periodo observado en este informe, nos permite identificar que en promedio anual, del 100 por ciento de los recursos disponibles, únicamente se ejecutó en promedio de todas las entidades vinculadas al combate a la desnutrición crónica un 77.67%; al combinar ambas conclusiones, podemos decir que tenemos una ejecución presupuestario poco eficaz al no alcanzar porcentajes de ejecución por arriba del 90%, y del total ejecutado tan solo el 80% esta enfocado en metas estratégicas de desarrollo.

Para revertir estos graves comportamientos, por un lado debe hacerse como ya mencionábamos una revisión de las cadenas de causalidad, productos y subproductos asociados a resultados estratégicos y de esta forma afectar los programas presupuestarios, pero adicionalmente deben evaluarse los actuales mecanismos de ejecución presupuestaria, lo que implica establecer los problemas en la gestión interna de las entidades, para ejecutar procesos de compra en sus distintas modalidades, ya que a la vista de los datos, no son capaces de ejecutar los recursos disponibles, lo que es aún peor que no tener recursos disponibles.

La búsqueda de una Ejecución presupuestaria eficaz y eficiente es un desafío que la gestión institucional vinculada al combate a la desnutrición crónica debe alcanzar, para mejorar los resultados obtenidos hasta ahora.



Gráfica 13: Comparativo entre Presupuesto Vigente y Ejecución Presupuestaria<sup>15</sup>

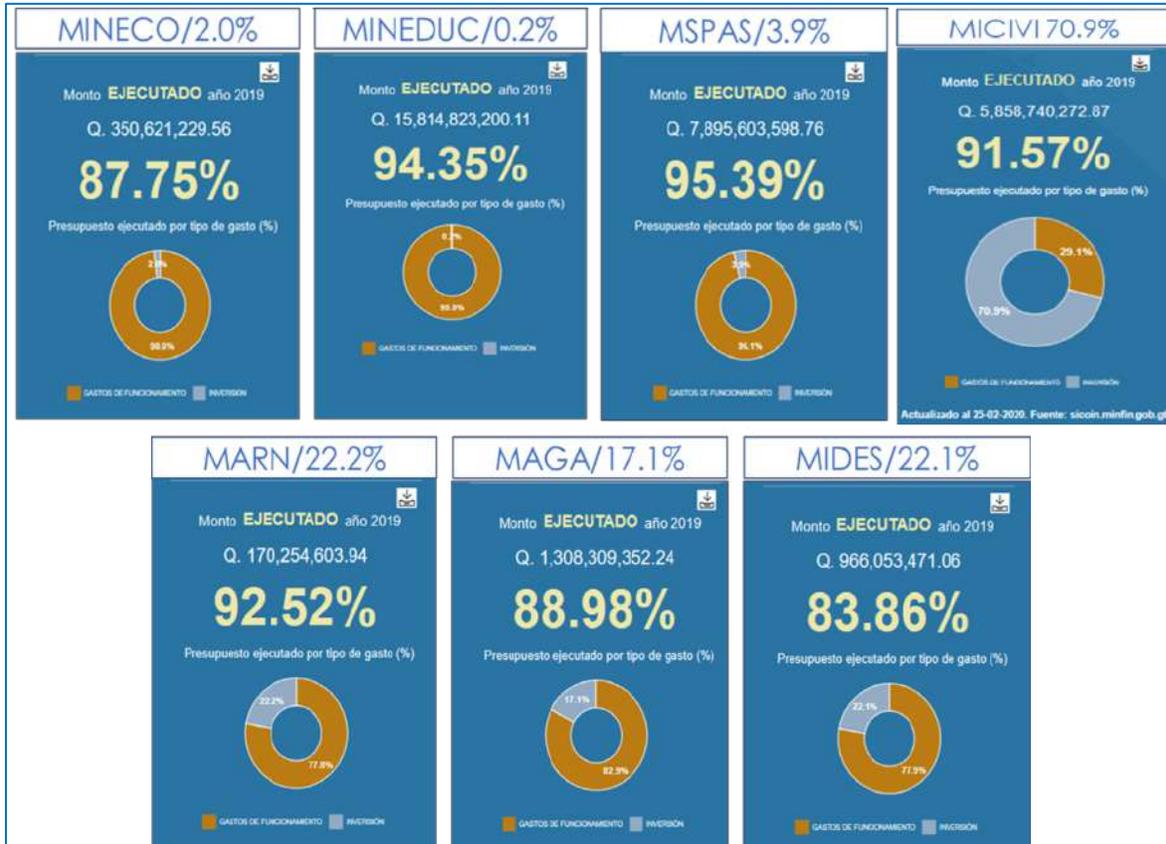
### 5.3 Inversión para el Desarrollo

Hemos hasta este punto enumerado dos grandes desafíos en la búsqueda de alcanzar los resultados vinculados al combate a la desnutrición crónica, por un lado mejorar la planificación, cadenas de causalidad, programas presupuestarios y por el otro definir una mejora sustancial en la capacidad institucional de ejecutar los recursos financieros disponibles.

El siguiente desafío nace cuando se analiza con mas detalle la ejecución presupuestaria de las entidades vinculadas al combate a la desnutrición crónica, para ejemplificarlo usamos datos del observatorio del gasto del Ministerio de Finanzas Públicas y del Sistema Nacional de Inversión Pública de SEGEPLAN, la grafica siguiente nos muestra para el año 2019, el presupuesto de inversión pública que las entidades programaron, esta observación nos permite identificar que en el caso de Ministerios de Estado como Salud y Educación tan solo se programa un 3.9% y un 0.2% respectivamente para el desarrollo de inversión pública. Lo anterior tiene una implicación que es importante remarcar, en el caso del Ministerio de Salud a lo largo de los años se han programado acciones de intervención que

<sup>15</sup> Gráfica elaborada con base en información de SIINASAN <http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/ejecucion-presupuestaria/>

requieren una infraestructura en salud que permita aumentar la cobertura a nivel nacional, pero tan solo se programó el año pasado un 3.9 % del total de recursos disponibles, lo que hace evidente que mejorar la infraestructura en salud, que implica el mantenimiento de la actual y el desarrollo de más, sea un reto complicado de alcanzar. En el caso del Ministerio de Educación con una asignación de recursos para el desarrollo de bienes de capital fijo, únicamente se programó el 0.2 % de los recursos disponibles, esto significa que aumentar la cobertura en educación a través de la construcción de escuelas a nivel nacional se convierte en una tarea complicada de alcanzar.

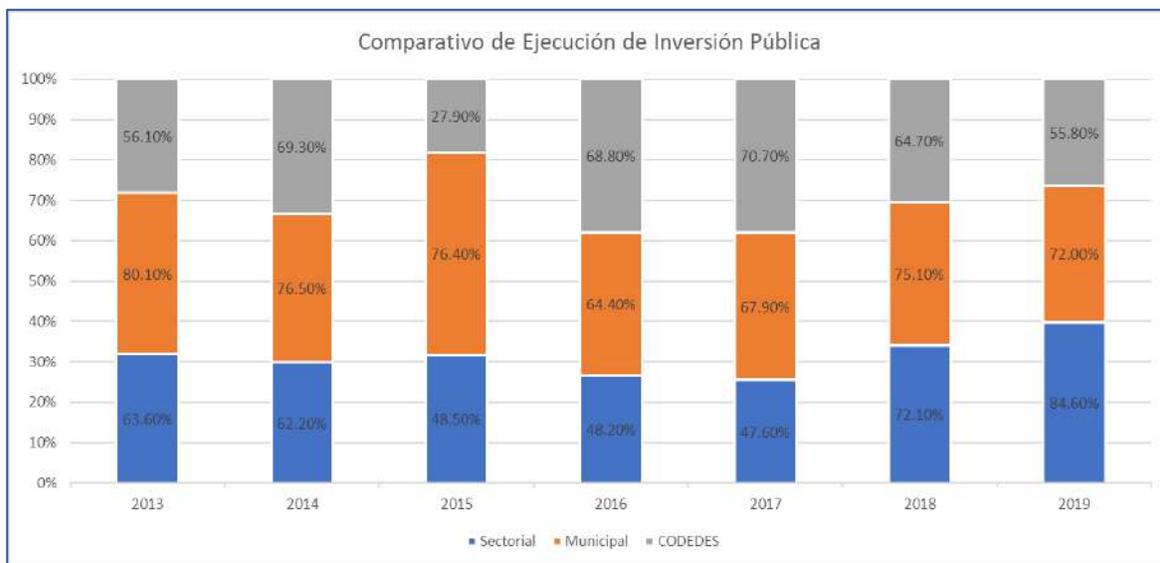


Gráfica 14: Presupuesto de Inversión Pública de los Ministerios de Estado incluidos en combate a la Desnutrición Crónica<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Fuente: <https://observatorio.minfin.gob.gt/#tablero>

Pero al analizar la gráfica en general, los siete Ministerios de Estado enfocados en el combate a la desnutrición crónica presentan un comportamiento similar, el porcentaje de recursos asignados al desarrollo de infraestructura pública no supera el 20%, con excepción del Ministerio de Comunicaciones que por su naturaleza, es justamente el desarrollo de inversión pública la función esencial de su entidad.

Ahora bien, la conclusión anterior supondría que el Estado no programa recursos para el desarrollo de inversión pública, pero esta afirmación no es correcta, si comprendemos al Estado como el conjunto de entidades que financian sus actividades a través del presupuesto de la Nación; pues bien, el Estado integrado a través de las entidades del Organismo Ejecutivo efectivamente están ejecutando recursos limitados para generar bienes de capital fijo, pero el Estado integrado también por los gobiernos locales y por el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, cambia la afirmación anterior. La gráfica siguiente compara los recursos del organismo ejecutivo vinculados al desarrollo de inversión pública, con los recursos ejecutados por los gobiernos locales y por el sistema nacional de consejos de desarrollo para el mismo fin.



Gráfica 15: Comparativo de Inversión Pública entre entidades del Organismo Ejecutivo, Municipalidades y Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo<sup>17</sup>

Como se puede apreciar, a lo largo del periodo observado (2013-2019), la proporción de recursos asignados por los gobiernos locales y el sistema nacional de consejos de desarrollo, para el desarrollo de proyectos de inversión pública es cada vez mayor, llegando

<sup>17</sup> Grafica elaborada con datos del Sistema Nacional de Inversión Pública de SEGEPLAN

proporcionalmente a ser incluso superior a lo asignado por las entidades que conforma el Organismo ejecutivo.

Lo anterior significa que aquellas intervenciones enfocadas en el combate a la desnutrición crónica que requieran el desarrollo de proyectos de inversión pública probablemente no se podrán ejecutar por la vía del presupuesto de los Ministerios de Estado, ya que el presupuesto de estas entidades esta siendo cada vez mas consumido por gastos de funcionamiento. Para lograr el financiamiento de estas acciones deberá coordinarse con gobiernos locales y con el sistema nacional de consejos de desarrollo para lograr que los presupuestos de inversión pública de estas entidades se vinculen a lo esfuerzos del Estado por combatir la desnutrición crónica.

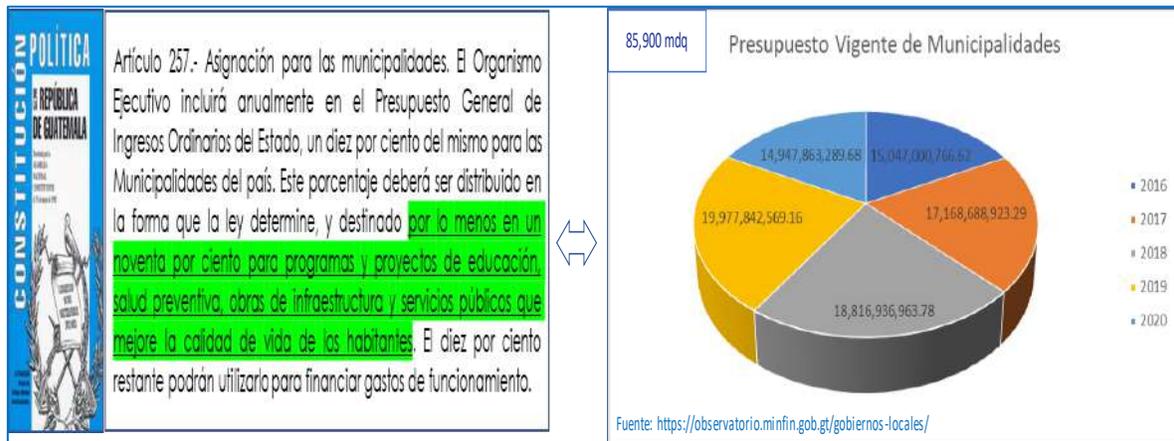
En resumen, el desafío en este caso, es aumentar los recursos del estado asociados al desarrollo de proyectos de inversión pública, lo cual según el comportamiento analizado, se podrá alcanzar únicamente si se coordinan acciones con las entidades ubicadas en la gestión de los territorios, como municipalidades y consejos de desarrollo, lo anterior implicara una reconstitución del monitoreo de recursos del Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que actualmente no monitorea el presupuesto asignado y ejecutado de estas estructuras.

#### 5.4 Rectoría en la Inversión Territorial

Observamos en la sección anterior como los recursos para la inversión pública se han trasladado al nivel local, a través de los presupuestos municipales y las asignaciones al sistema nacional de consejos de desarrollo. Estas asignaciones tienen finalidades claramente definidas en la normativa nacional vigente.

En el caso del presupuesto municipal, se constituye por distintas fuentes, la más importante probablemente es el aporte constitucional que se encuentra regulado por el artículo 257 de la Constitución de la Republica de Guatemala; en este articulo se establece que la asignación a municipalidades debe ser utilizado por lo menos en un 90% para el desarrollo de programas y proyectos de salud preventiva, educación, servicios públicos y proyectos de infraestructura que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos, lo anterior es de suma importancia en las acciones que el Estado implementa para combatir los niveles de desnutrición crónica, ya que ante el presupuesto de Ministerios como el de Salud Pública y de Educación que están siendo consumidos por gastos de funcionamiento, los recursos del situado constitucional pueden complementar las acciones de estas carteras, en las acciones vinculadas al combate a la desnutrición crónica. El inconveniente es que los recursos de situado constitucional son ejecutados por unidades ejecutoras asignadas a las municipalidades y además estos entes gozan de autonomía, por lo que la programación de actividades no puede ser ordenada por un Ministerio de Estado.

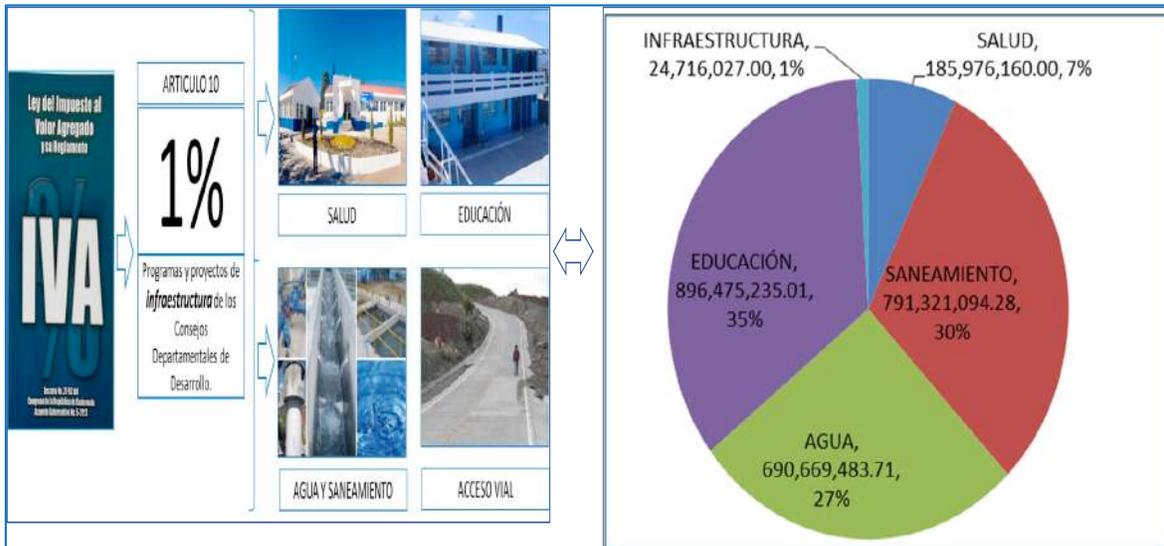
Para coordinar las acciones de una cartera como el Ministerio de Salud con un gobierno local y armonizar esfuerzos y recursos es necesario que la rectoría de Ministerios como el de salud y educación, aumente en el ámbito local, esta rectoría ejercida por derecho normativo por un lado, pero también como consecuencia de una capacidad sectorial de sensibilizar y vincular las acciones de los Gobiernos locales a sus planes territoriales.



Gráfica 16: Comparativo de Inversión Pública entre Ejecutivo, Municipalidades y Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo

De igual forma sucede con los recursos asignados al sistema nacional de consejos de desarrollo, que se encuentran normados en el artículo 10 de la ley del IVA, y que son asignados para el desarrollo de programas y proyectos de infraestructura; adicionalmente el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural a través del punto resolutivo 02-2010 aprobó el Normativo para la Distribución y Administración de los Recursos Financieros, así como la planificación, ejecución y supervisión de los programas y proyectos financiados con el aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo, en este instrumento se priorizaron proyectos de salud, educación, infraestructura y temas de agua y saneamiento.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Normativo para la Distribución y Administración de los Recursos Financieros, así como la Planificación, ejecución y supervisión de los programas y proyectos, financiados con el aporte de los Consejos de Desarrollo. Punto resolutivo 02-2019. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Artículo 7. Guatemala 01 de Enero de 2019.

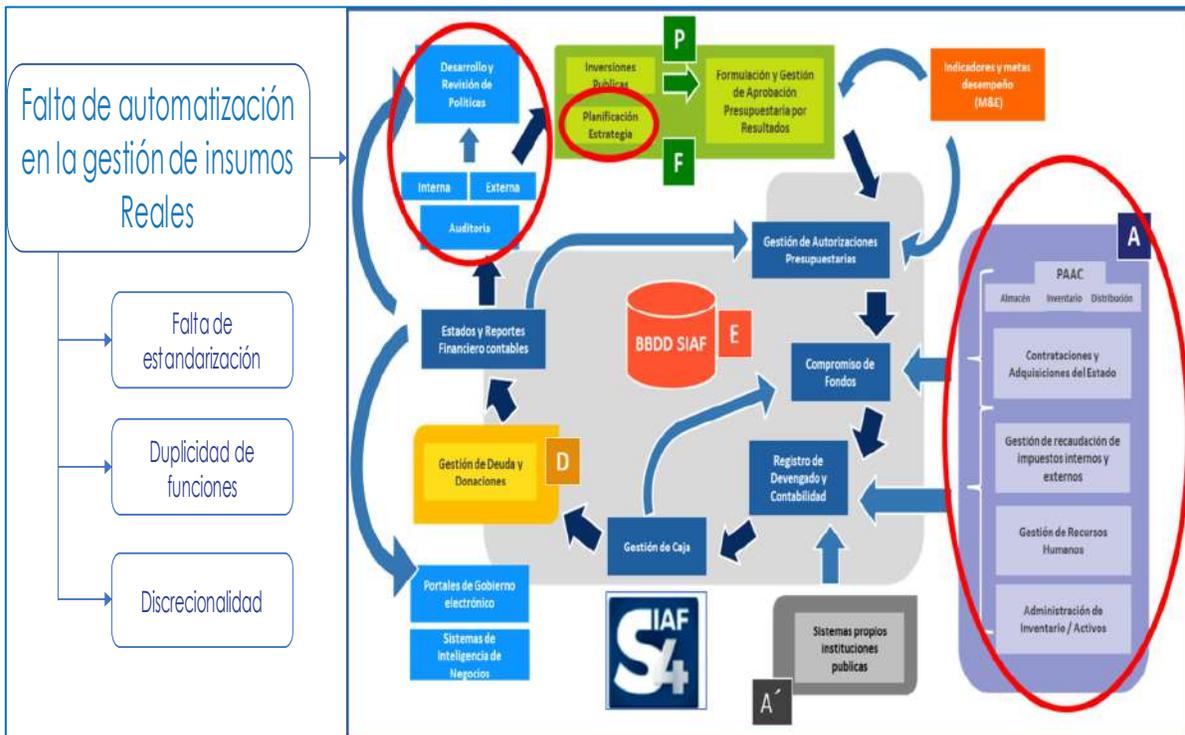


Gráfica 17: Comparativo de Inversión Pública entre Ejecutivo, Municipalidades y Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo

## 5.5 Pérdida de Eficiencia en la Gestión Pública

Los niveles de ejecución presupuestaria de los Ministerios vinculados al combate a la desnutrición crónica hacen reflexionar sobre los mecanismos que las entidades tienen para la ejecución de sus recursos disponibles. Todas las entidades ejecutan sus recursos a través de la generación de procesos de compras en sus distintas modalidades (baja cuantía, compra directa, cotización y licitación), además de generar contrataciones para servicios contratados a través de renglones permanentes o temporales. Todos los procesos de gestión interna que se deben vincular para lograr concluir con éxito estos eventos de compras y/o contrataciones, en la actualidad funcionan a nivel de los Ministerios de Estado, a través de procesos manuales en la mayoría de los casos, desde que se genera la orden de compra de un bien o insumo o la contratación de servicios técnicos o profesionales, se generan una serie de gestiones que se registran y gestionan en archivos de Word y Excel.

La automatización de los procesos de gestión de insumos reales es uno de los módulos pendientes por desarrollar en el Sistema de Gestión -SIGES- sistema que nace con la entrada en vigor de la Estrategia de Gestión por Resultados y que conceptualmente sería desarrollado por la versión actualizada del Sistema integrado de Administración Financiera-SIAFIV-, esta falta de automatización provoca una serie de inconvenientes en la gestión institucional entre las que destacan, la falta de estandarización de los procesos, la duplicidad de funciones, roles, responsabilidades y actividades y por último quizás una de las complicaciones mas importantes, el aumento en la discrecionalidad del manejo de los recursos del Estado.



Gráfica 18: Comparativo de Inversión Pública entre Ejecutivo, Municipalidades y Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo<sup>19</sup>

Lamentablemente lo anterior se complica aun más cuando se puede evidenciar que los procesos de planificación institucional tampoco cuentan con un sistema informático que integre el plan con el presupuesto, toda la planificación de las distintas entidades que

<sup>19</sup> Fuente: Modelo AS IS Sistema Integrado de Contabilidad Financiera, Banco Interamericano de Desarrollo. Guatemala 2015

conforman el Organismo Ejecutivo se desarrolla a través de matrices generadas y registradas en archivos de Word y Excel.

El desafío del Organismo Ejecutivo para alcanzar niveles de automatización óptimos que permitan una gestión mas eficiente y transparente es aun una realidad, los primeros pasos han sido encaminados en el Ministerio de Finanzas Públicas, en donde a finales del año 2018 se conformo una unidad técnica de la Dirección Técnica del Presupuesto denominada SIAF IV, en donde actualmente se conceptualizan una serie de desarrollos enfocado en la modernización de este sistema de administración financiera.

## 5.6 Información Estratégica para la Toma de Decisiones

El último de los desafíos encontrados incluso para la elaboración del presente informe, lo constituye la disponibilidad de información estratégica para la toma de decisiones, como se aprecia en la siguiente gráfica prácticamente el 40% de los indicadores utilizados para medir el avance del objetivo de desarrollo 2 y la metas estratégica de seguridad alimentaria y nutricional, no disponen de información; adicionalmente las fuentes de información utilizadas para la medición de los indicadores que pueden ser cuantitativamente medidos, son fuentes de información relacionadas con mediciones nacionales que son financiadas con fuentes de cooperación externa.



Gráfica 19: Disponibilidad de información para la medición de indicadores asociados al ODS 2.

Lo anterior significa que los sistemas de información institucionales aun son muy dispersos y la información disponible en los mismos es

limitada, no se actualiza de forma oportuna e incluso en muchos casos existen distintas fuentes para un mismo dato, esto implica para las entidades vinculadas al combate a la desnutrición la toma de decisiones prácticamente a ciegas, sin contar con información que les permita decisiones basadas en evidencia. El desafío es el fortalecimiento institucional de los Sistemas de información, lo cual va de la mano con la automatización de procesos de gestión interna y la integración de los distintos subsistemas que conviven en una misma institución.