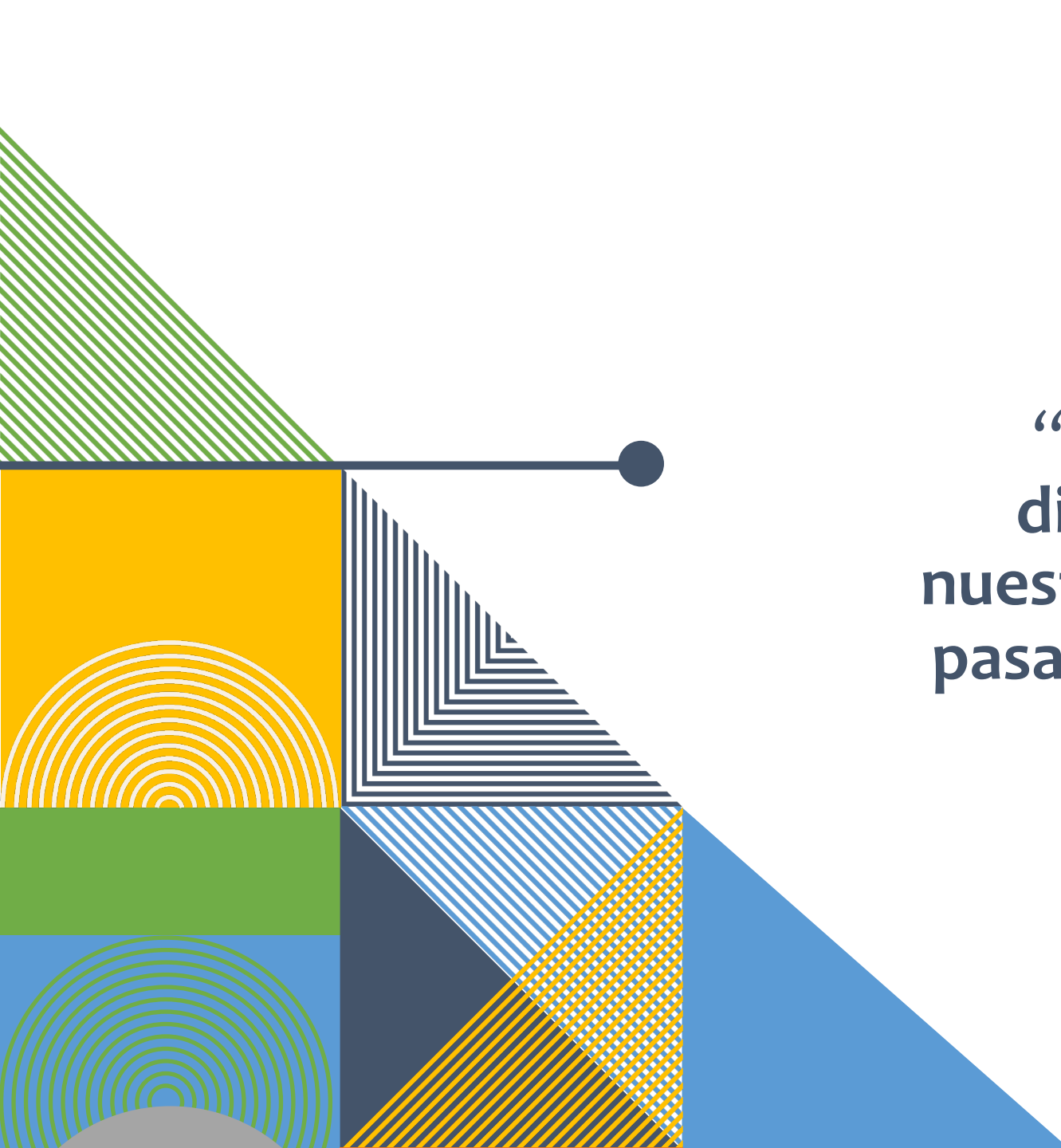


**El rol de la planificación y la
prospectiva en la distribución
de los recursos para el
desarrollo local y nacional.**
Capacidades estatales

19 de noviembre de 2025

M.A. Ekaterina Parrilla



“... nunca podremos escapar del dilema fundamental de que todo nuestro conocimiento trata sobre el pasado, y todas nuestras decisiones tratan sobre el futuro.”

(Ian Wilson, 1975)

Introducción a la prospectiva

- La prospectiva pretende aclarar los objetivos que pueden y deben perseguirse, explorar caminos alternativos, especular y conjeturar sobre posibles cambios, evaluar las posibles consecuencias de nuestras acciones (o de no actuar)
- Abrir opciones posibles, probables o deseables para el futuro y reducir la probabilidad de que este nos sorprenda.
- A la prospectiva le interesa en particular el largo plazo; aquel que permite imaginar futuros radicalmente diferentes del presente, que le da espacio a la dinámica social para que se transforme en algo nuevo.

Los futuros posibles, probables y deseables

- La anticipación implica horizontes de pensamiento de largo plazo, lo que por lo general se entiende como diez años hacia adelante. Un decenio sería un horizonte temporal normal en las decisiones públicas en temas como energía, medio ambiente, educación, infraestructura, seguridad social y otros. En ese lapso de tiempo se expresan en forma tangible las consecuencias e impactos de las decisiones que se toman hoy.

Tipo de futuro	Descripción
Los futuros posibles	Exploran alternativas mutables, sujetas a incertidumbres y rupturas o discontinuidades.
Los futuros probables o esperados	Son resultado del análisis de tendencias y de extrapolaciones de “datos” del presente.
Los futuros deseables o preferidos	Reflejan la expectativa de atención de las demandas actuales de la sociedad, de políticas de gobierno, de estrategias empresariales, entre otras, que se expresan por medio de las metas o valores de los actores sociales.

Planificación, prospectiva y estrategia (Michel Godet)



Planificación, prospectiva y estrategia

- **Planificación estratégica** : concepto aparecido a finales de los 60 para evidenciar el hecho de que la planificación debía tener en cuenta cada vez más las turbulencias del entorno (dicho estratégico) y adaptar, en consecuencia, sus objetivos.
- **Gestión estratégica** : concepto lanzado a mediados de los 70, para establecer las condiciones que permitan a las estructuras y a las organizaciones adaptarse a un mundo cada vez más cambiante.
- **Prospectiva estratégica** : concepto de los años 90 donde la anticipación de la prospectiva se pone al servicio de la acción estratégica.
- **Planificación prospectiva**: Especulación razonada sobre posibles alternativas de futuros (de largo plazo). Establecido el futuro deseable, diseño del curso de acción (¿Qué?, ¿Cómo? ¿Cuándo?, ¿Con que recursos?) para alcanzarlo.

Planificación estratégica

- Herramienta de gestión para apoyar la toma de decisiones:
quehacer actual ⇔ camino que se debe recorrer en el futuro
- Adecuarse a los cambios y las demandas del entorno.
- Lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen.
- Desde un punto metodológico, la planificación estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

Planificación estratégica en el ámbito público

El proceso de planificación estratégica debe ser la base para la articulación de los objetivos institucionales con las metas sectoriales y nacionales, y además facilitar la definición de los planes operativos y la programación presupuestaria.

- ¿qué productos se generan?, ¿para quienes?, ¿en qué condiciones?, ¿que resultados producen? Énfasis debe estar en el **qué se espera lograr en un plazo determinado, para que los productos sean provistos de forma eficiente, eficaz, y de calidad.**
- Las metas y las líneas de acción de corto plazo deben estar alineadas con las definiciones estratégicas. Esta alineación debe permitir la identificación de los requerimientos financieros y operativos para materializar el presupuesto.

Identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados, para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de las metas.





“La visión sin acción es
una alucinación”

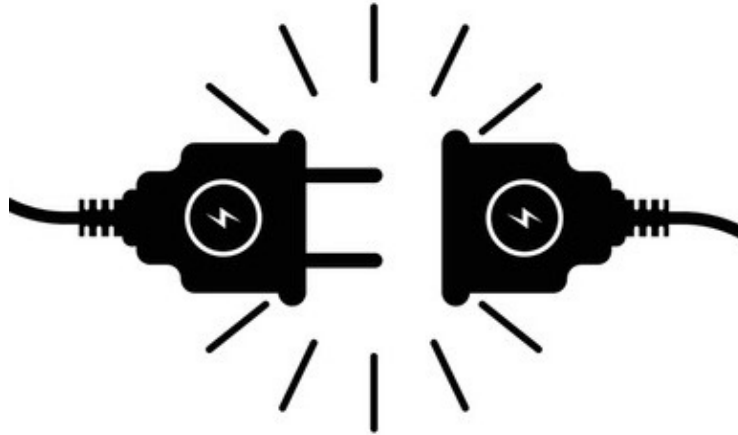
Manfred Kets de Vries, 2014

Sistema Nacional de Planificación (Segeplan, 2021)



Planificación estratégica

- Atención en los aspectos del ambiente externo a la institución: los usuarios finales a quienes se entregan los productos principales o estratégicos y los resultados finales o los impactos.
- Cubre aspectos de carácter macro que involucran el mediano y largo plazo y apoya la identificación de cursos de acción para materializar prioridades.



Planificación operativa

- Determinación de las metas de corto plazo, las cuales permiten hacer operativas las estrategias.
- Programación de las actividades y la estimación del presupuesto que se requiere para llevarlas a cabo.
- Generación de metas y compromisos internos que son parte de la programación para lograr los productos en la cantidad y el plazo requerido.

CAPACIDADES ESTATALES

Guatemala 2050: Estudio prospectivo para el diseño de Políticas Públicas. CES

Capacidad del estado central de brindar servicios básicos.

Definición: Capacidad del Estado para asegurar servicios esenciales

Tendencias: Necesidad de fortalecer las capacidades institucionales

Desenlaces:

- *Optimista: Ampliación significativa de la capacidad del Estado.*
- *Neutral: Rezagos en cobertura y calidad de servicios*
- *Negativo: Reducción de la capacidad del Estado y crisis de servicios*
- *Cisne blanco: Descentralización acelerada y desregulada*

Capacidades del Gobierno local.

Definición: Capacidad de los Gobiernos locales para gestionar recursos y servicios

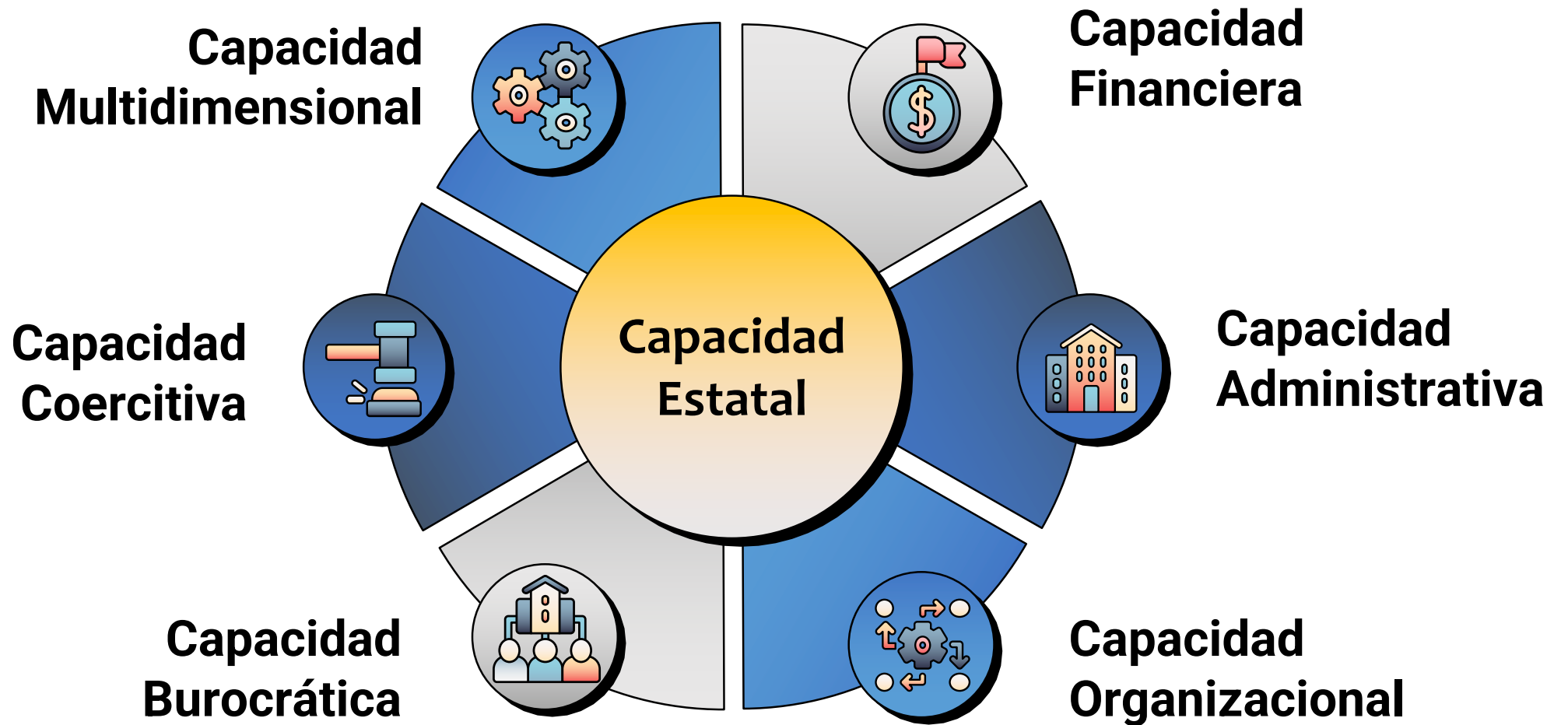
Tendencias: Necesidad de empoderar a los Gobiernos locales

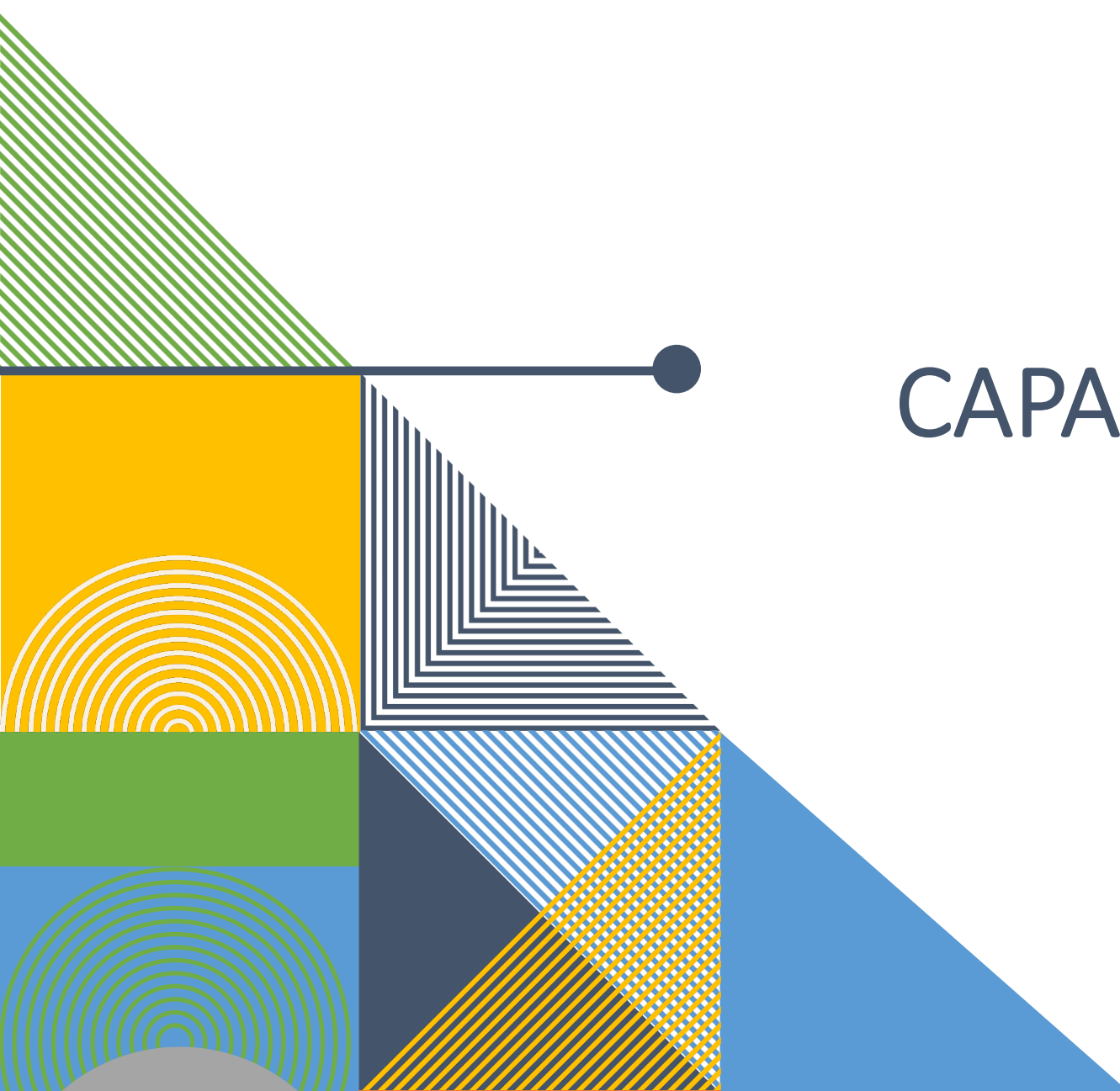
Desenlaces:

- *Optimista: Administración eficiente de recursos y transparencia*
- *Neutral: Continuidad de la dinámica actual y brechas entre municipalidades*
- *Negativo: Deterioro de las capacidades municipales y dependencia del poder central*
- *Cisne blanco: Descentralización y aumento de competencias municipales*



¿De que hablamos?*





CAPACIDAD FISCAL



Total de ingresos tributarios en % del PIB

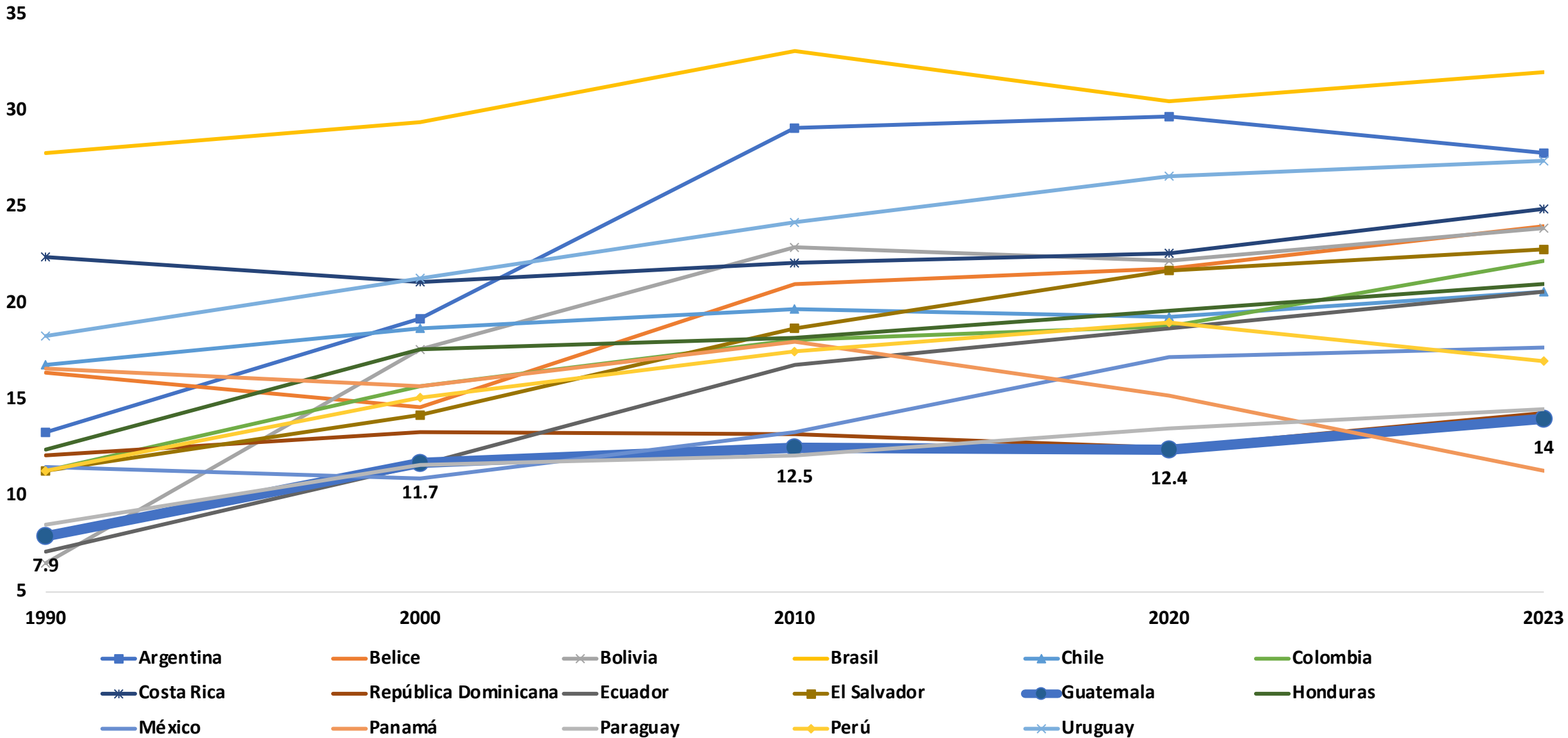
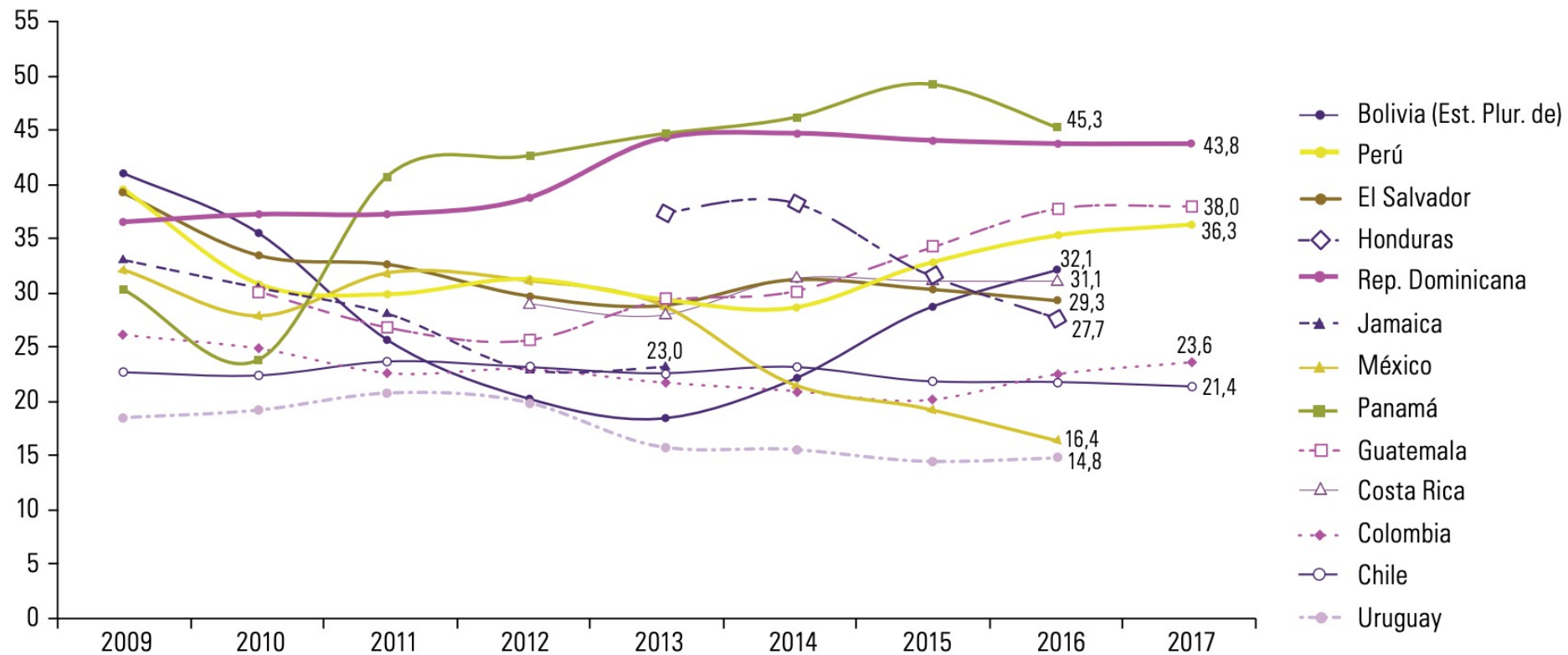


Gráfico III.1

América Latina y el Caribe (13 países): evolución de las tasas estimadas de evasión del IVA, 2009-2017

(En porcentajes)

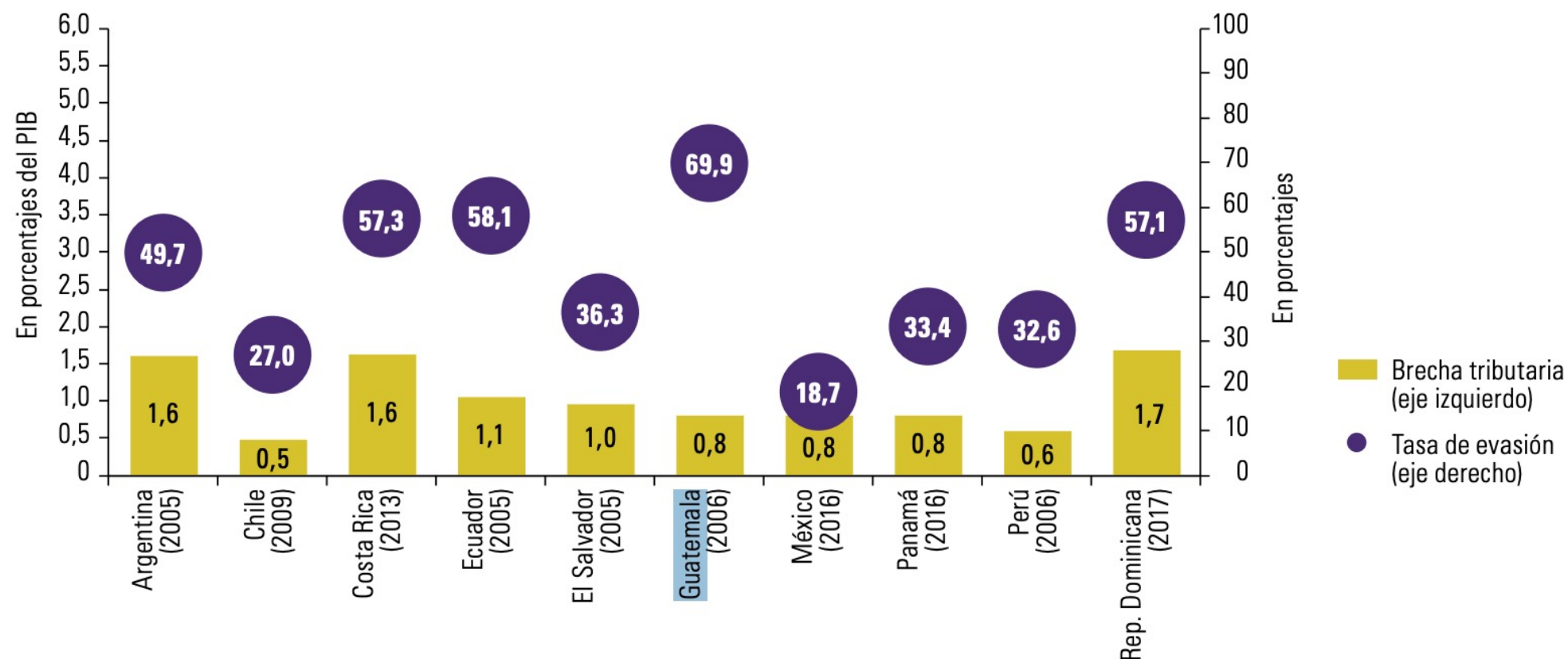


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estudios oficiales de los países (véase el anexo III.A1).

Nota: En el gráfico III.1 se destacan las últimas cifras disponibles respecto de los países seleccionados. Solo se presentan los casos en que se cuenta con una serie de datos anuales bajo una misma metodología de estimación y con datos más actualizados.

Gráfico III.5

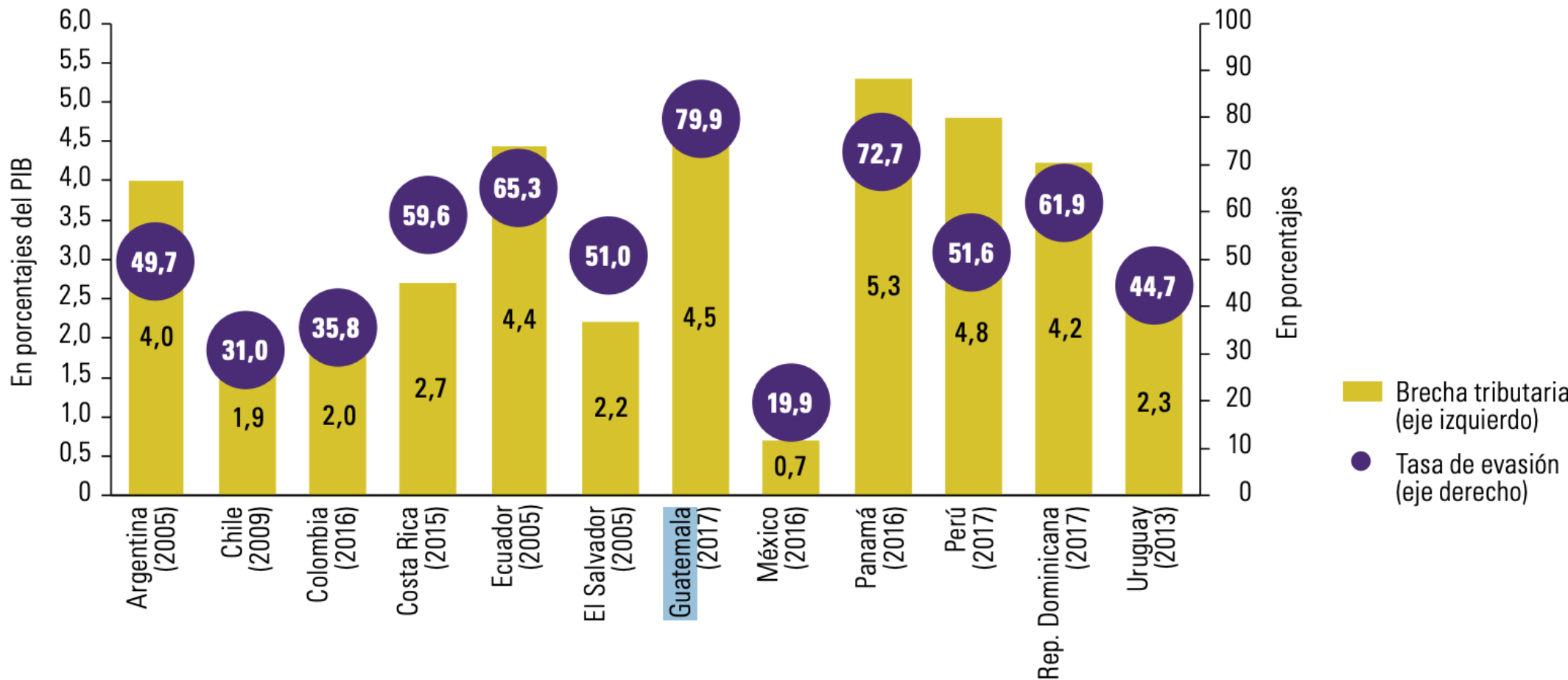
América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasas de evasión y brecha tributaria estimada (año de estimación) en el impuesto sobre la renta de personas físicas
(En porcentajes del PIB y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Statistics [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/>; J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y A. Podestá, "Evasión y equidad en América Latina", *Documentos de Proyectos*, N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010; e informes oficiales de los respectivos países.

Gráfico III.6

América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasas de evasión y brecha tributaria estimada (año de estimación) del impuesto sobre la renta de sociedades
(En porcentajes del PIB y en porcentajes)

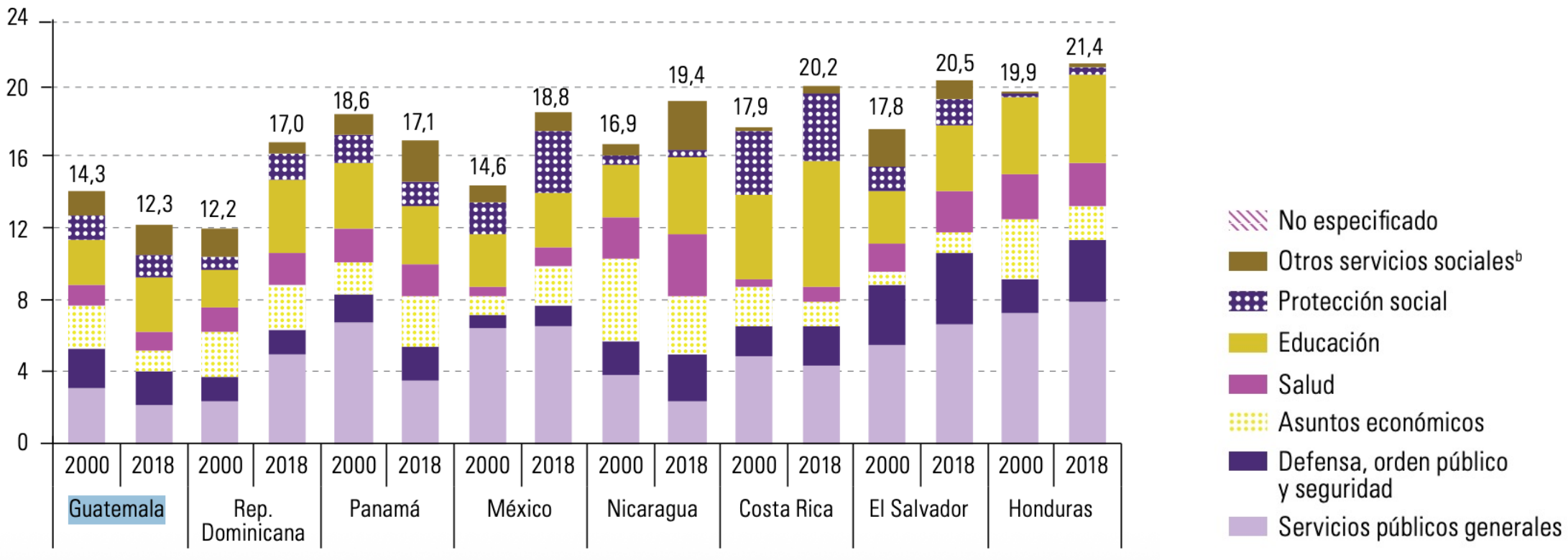


Fuente: Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. CEPAL 2020.

Gráfico IV.6

América Latina y el Caribe (21 países): gasto del gobierno central por país y función, 2000 o 2008 y 2018^a
(En porcentajes del PIB)

B. Centroamérica, México y República Dominicana (8 países)



Fuente: Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. CEPAL 2020.

Ranking de la gestión municipal (Segeplan, 2021)

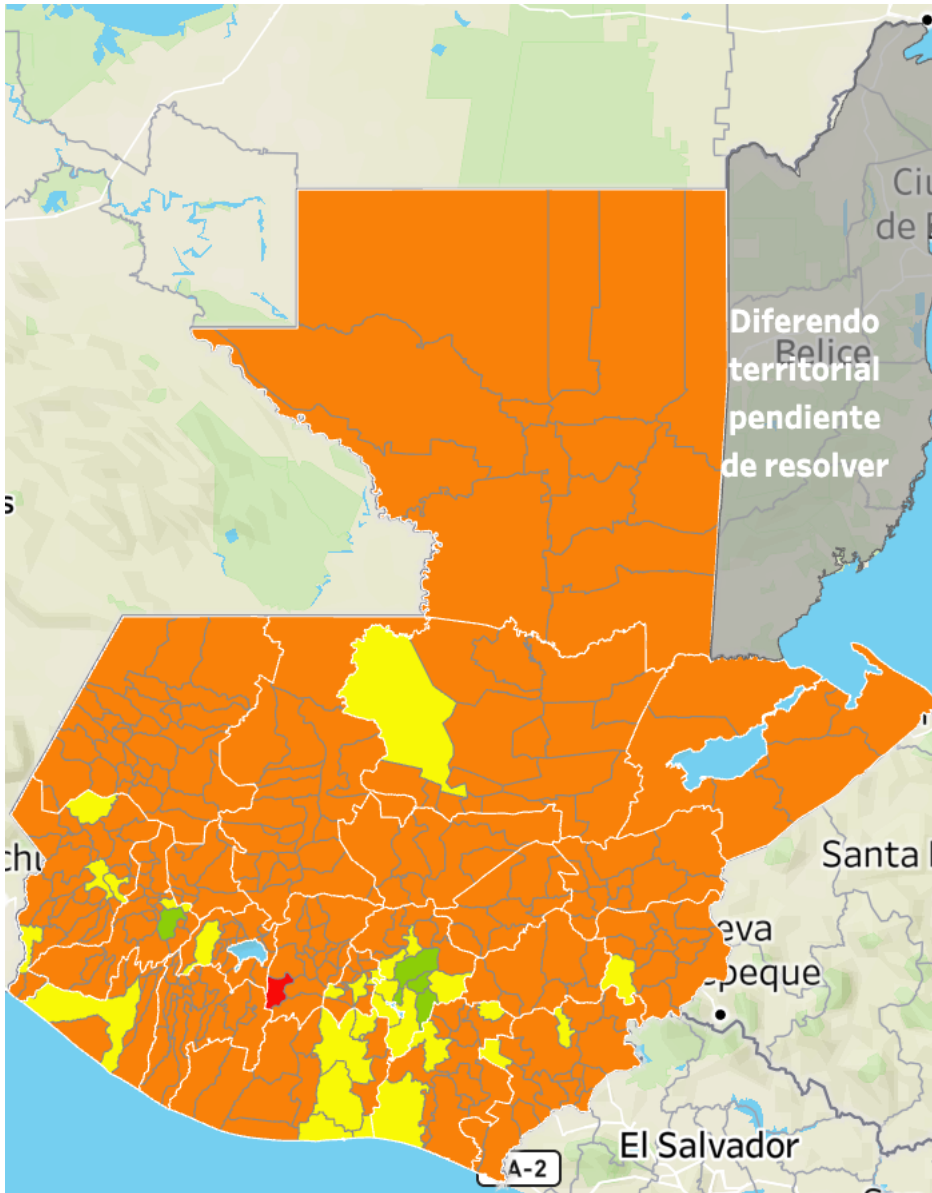


» Índice de Gestión Financiera (IGF)

Dependencia a las transferencias, ingresos propios per cápita, inversión con transferencias, inversión con ingresos propios y deuda en el total de ingresos.

Categoría

- Bajo
- Medio
- Medio alto
- Medio bajo





CAPACIDAD ADMINISTRATIVA



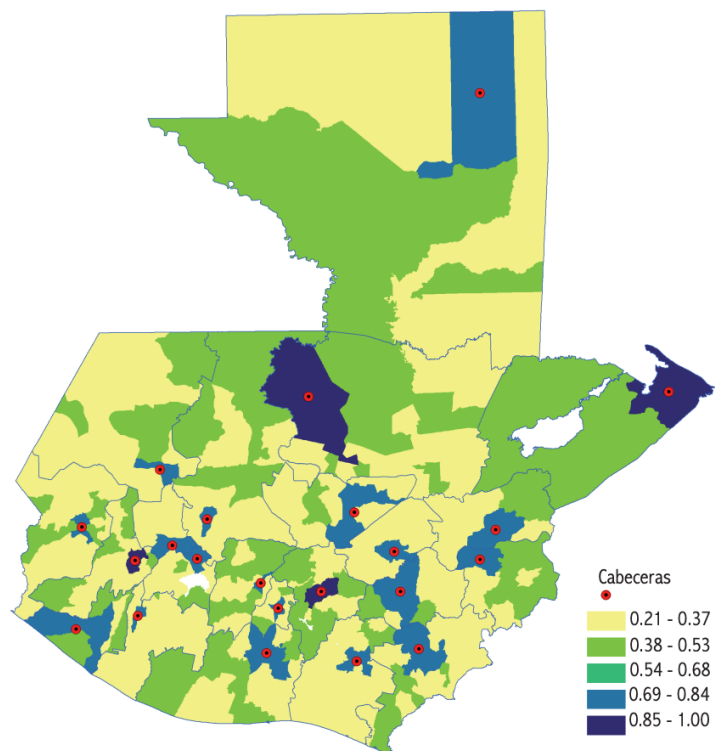
Índice de Densidad del Estado (INDH 2009-2010)

Por “dependencia” se comprende un núcleo de actividades realizadas por un conjunto humano (burócratas) con propósitos precisos y con recursos financieros, materiales y políticos.

Dependencias de la estructura formal del poder Ejecutivo, en relación con sus funciones:

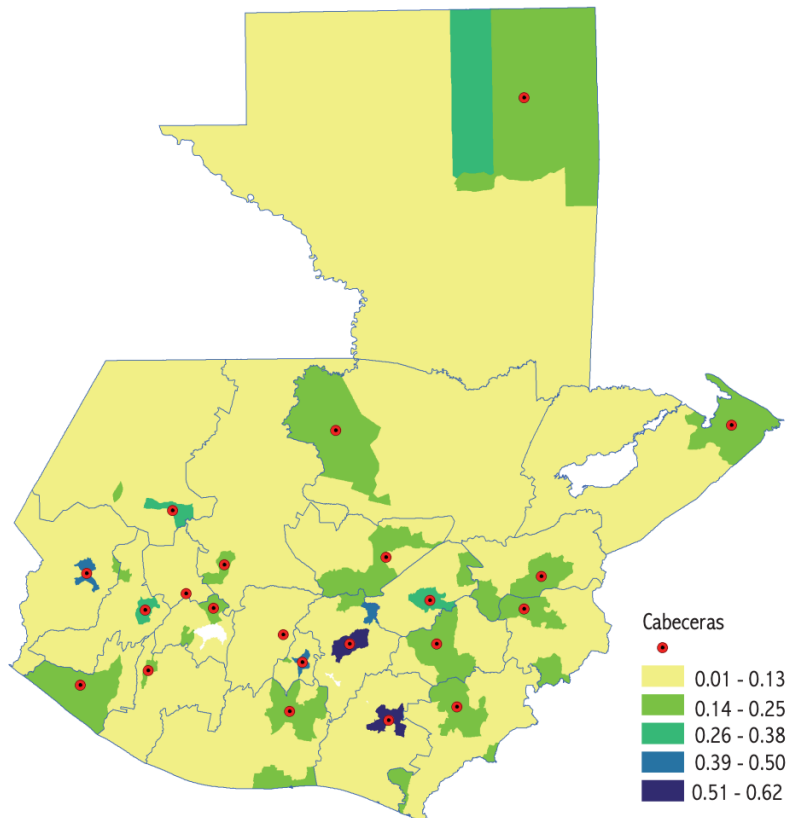
1. Presencia de dependencias del Estado (física)
2. Cantidad de empleados públicos
3. Recursos materiales y/o financieros.

Figura 6.17 Subíndice (a): presencia de dependencias del Estado



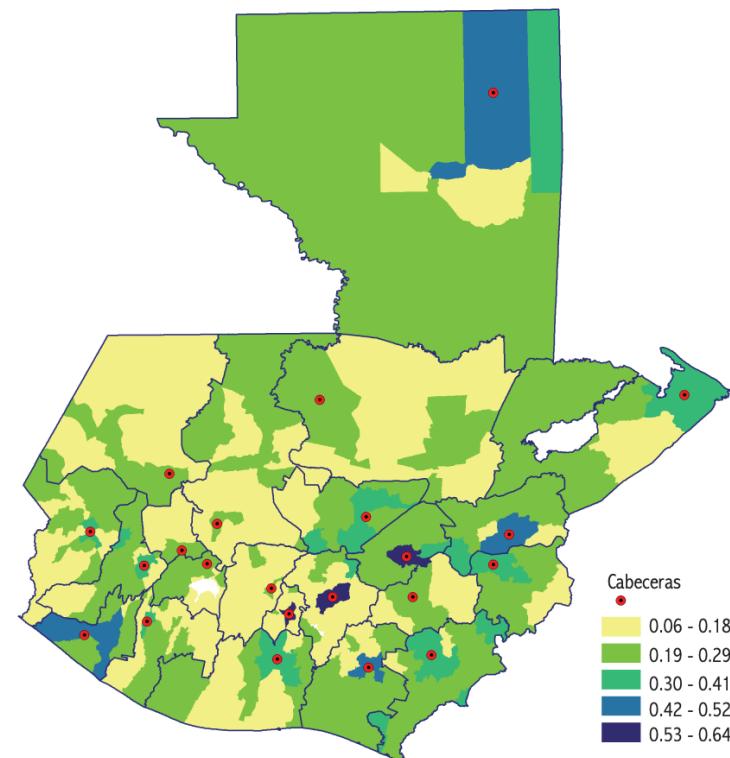
Fuente: elaboración propia. Véase anexo metodológico.

Figura 6.22 Subíndice (c): presupuesto estatal específico



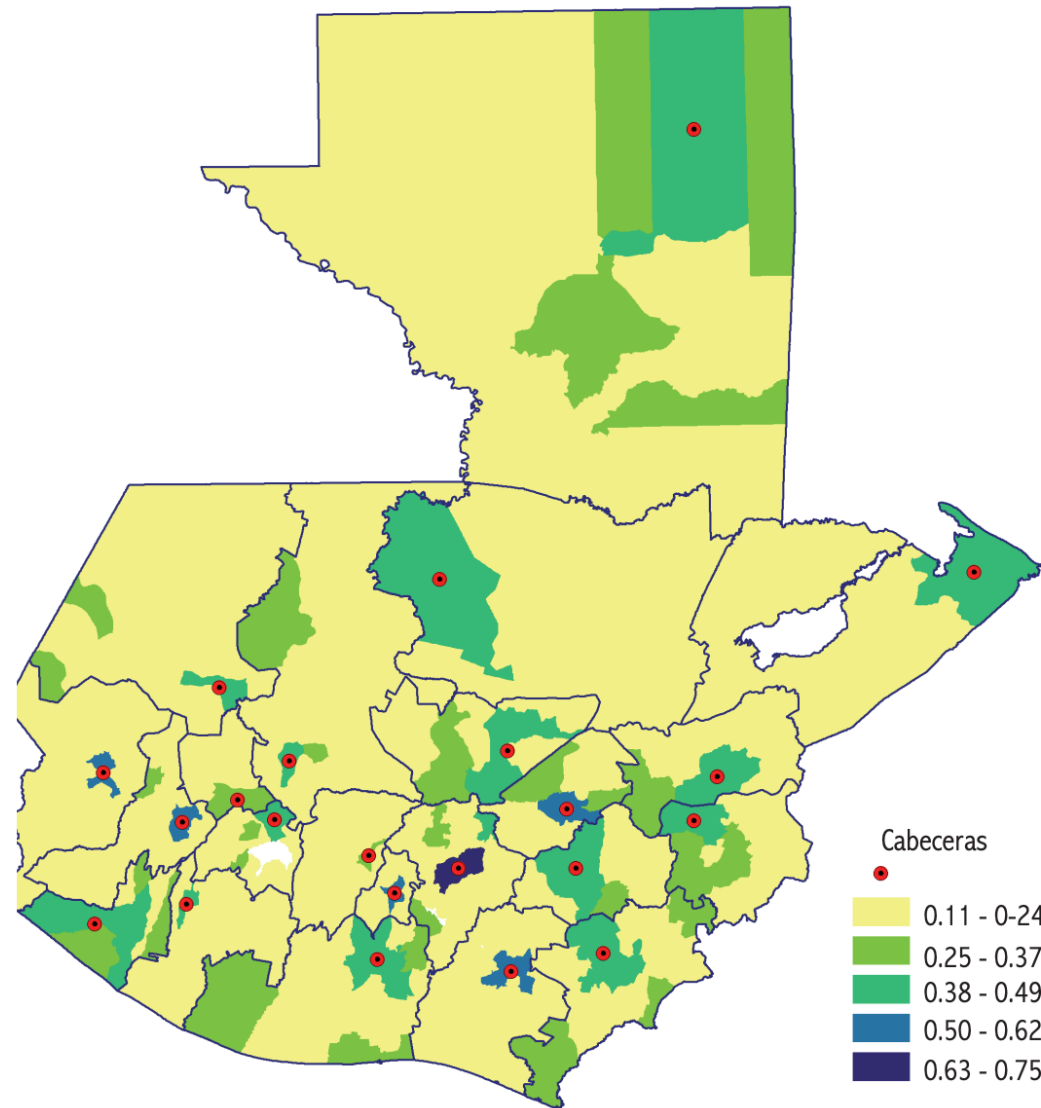
Fuente: elaboración propia. Véase anexo metodológico.

Figura 6.20 Subíndice (b): densidad de la burocracia estatal



Fuente: elaboración propia. Véase anexo metodológico.

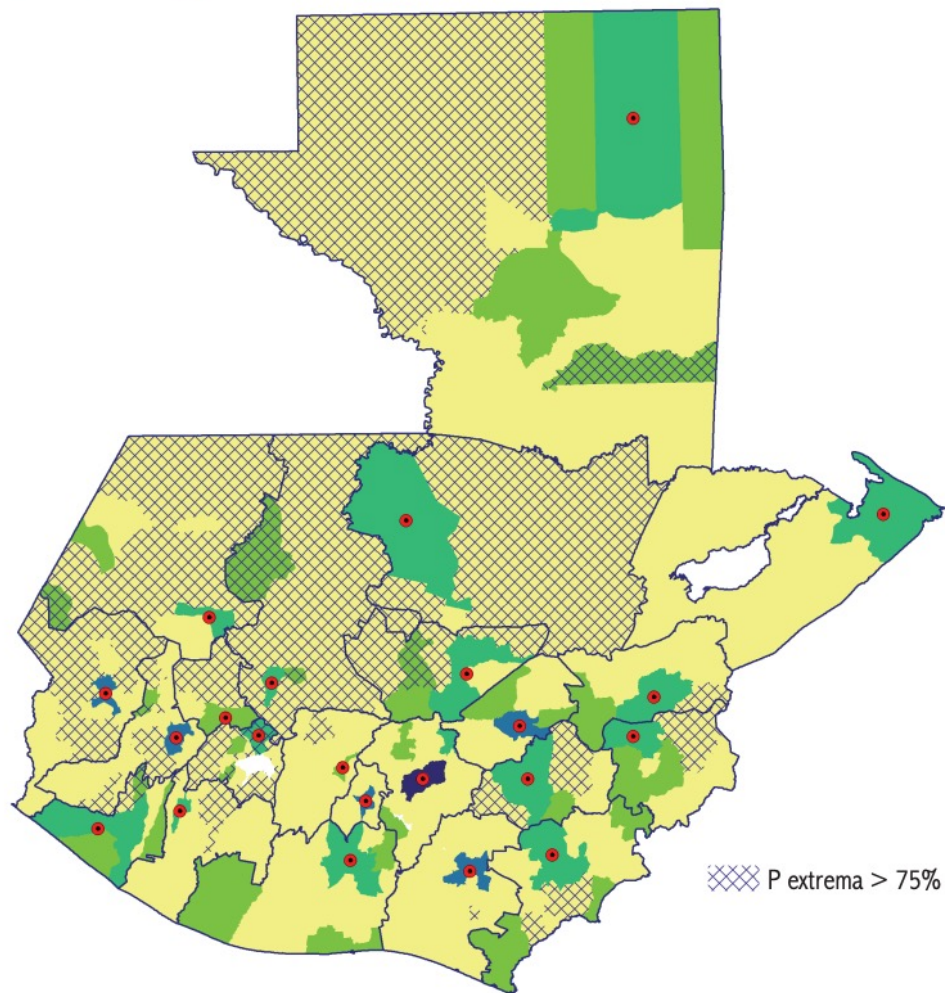
Figura 6.23 Índice de densidad del Estado (c. 2008)



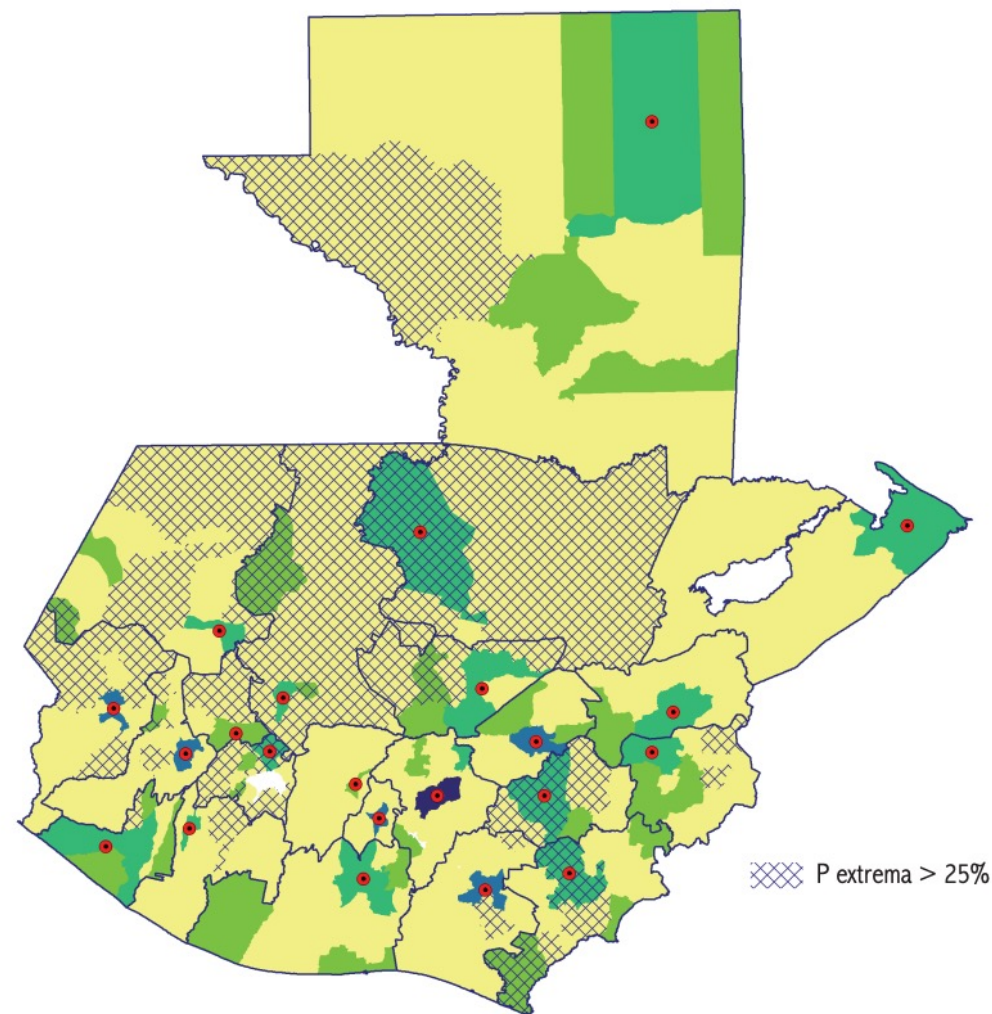
Fuente: elaboración propia. Véase anexo metodológico.

Figura 6.28 IDE y municipios con altos índices de pobreza

a. Pobreza > 75%

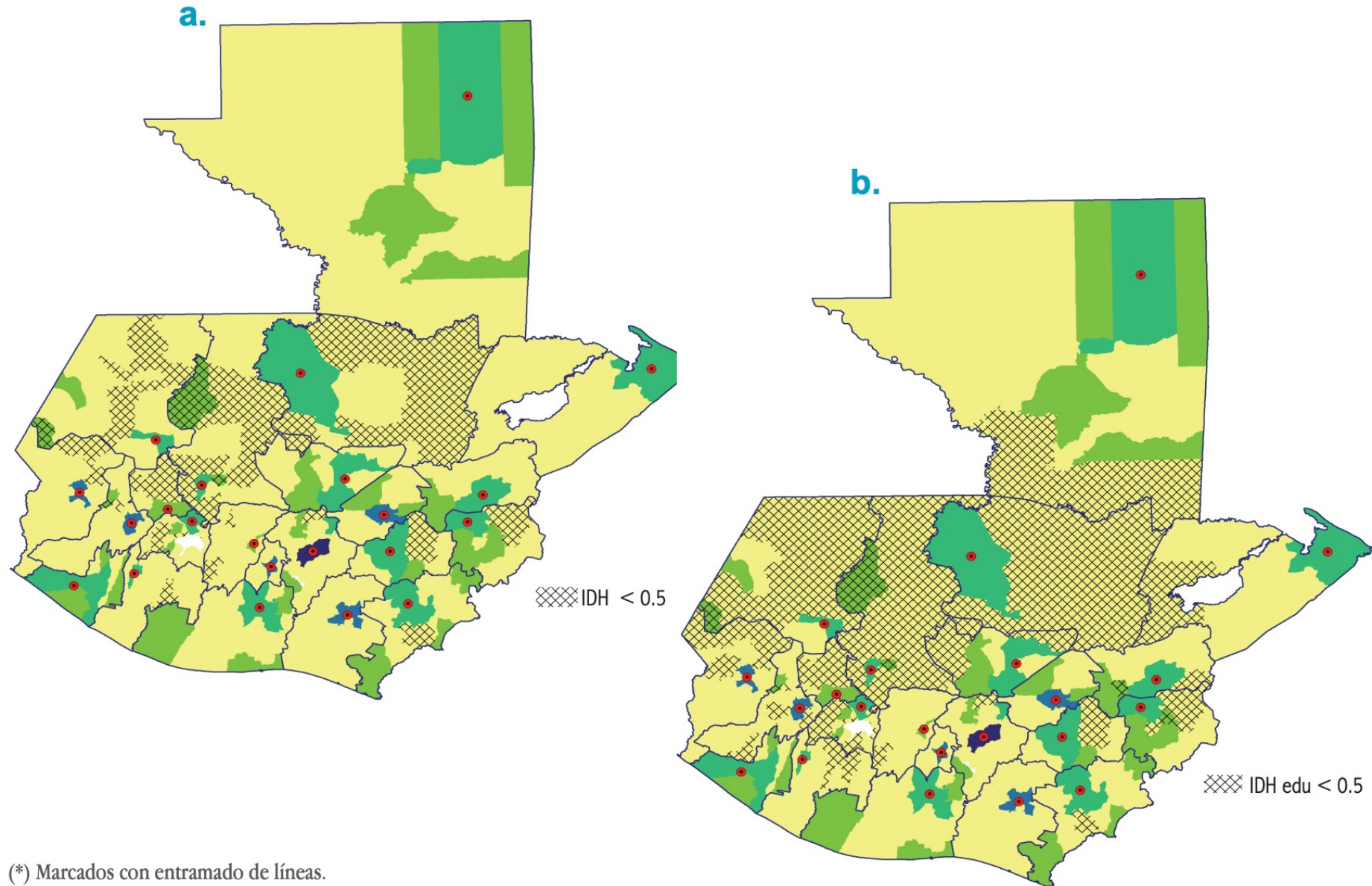


b. Pobreza > 25%



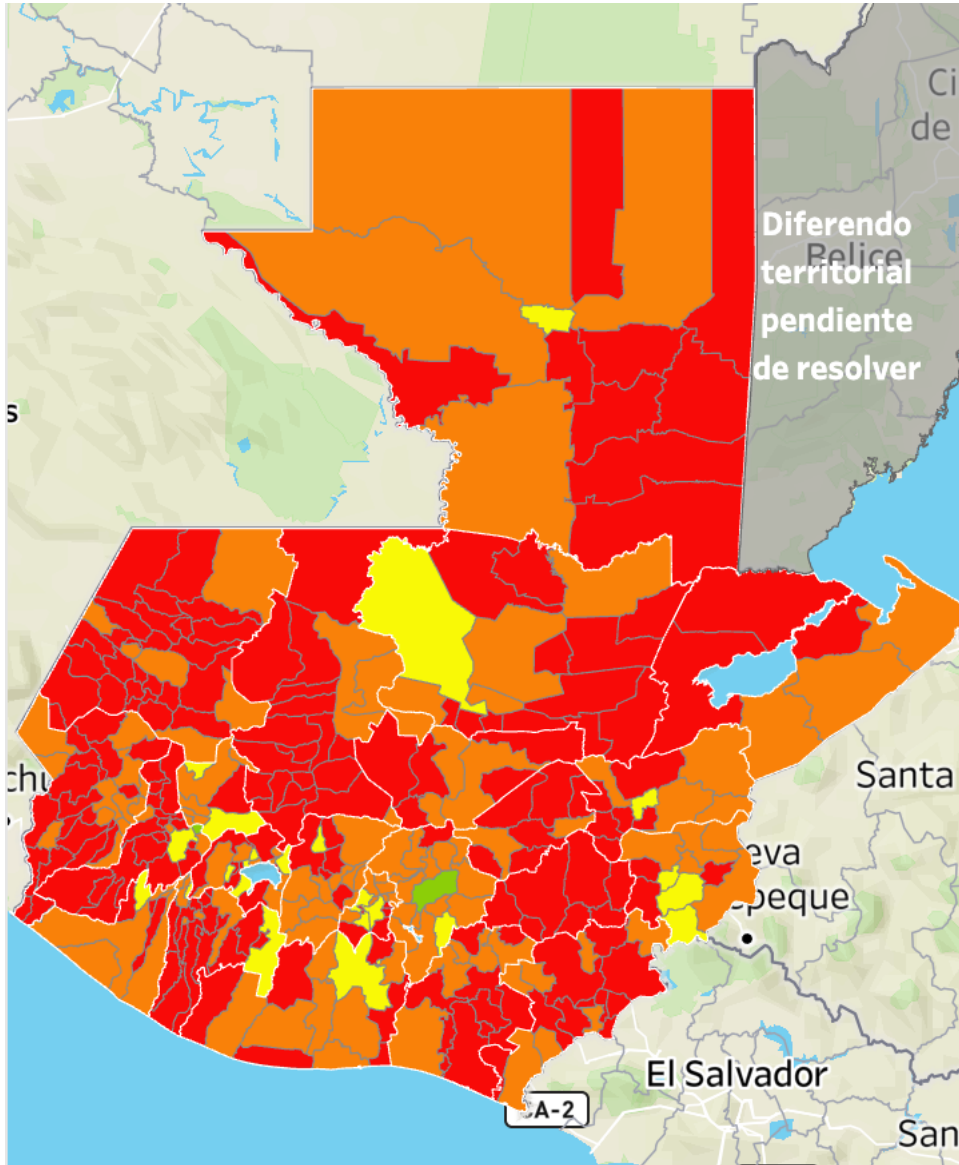
Fuente: elaboración propia (Anexo metodológico) y Segeplan para los mapas de pobreza.

Figura 6.25 Índice de presencia del Estado y municipios con bajo IDH e IDH de educación (*)



(*) Marcados con entramado de líneas.

Fuente: elaboración propia (anexo metodológico). IDH con base en INDH anteriores.

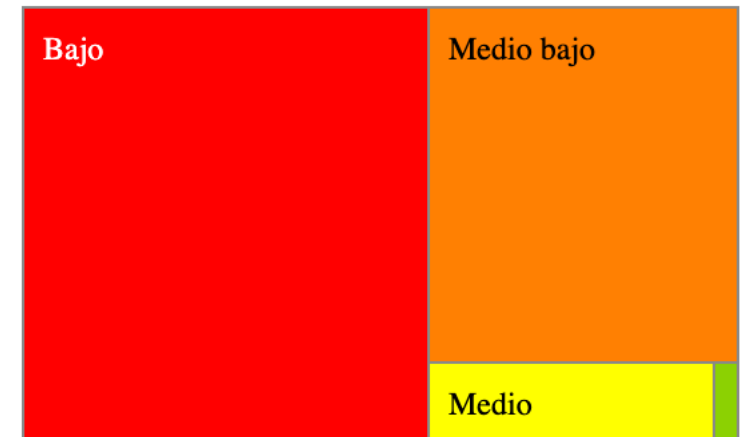


» Índice de Servicios Públicos Municipales (ISP)

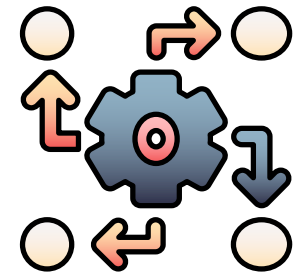
Agua, Saneamiento, mercados, rastros, tratamiento de desechos y residuos

Categoría

- Bajo
- Medio
- Medio alto
- Medio bajo



CAPACIDAD
ORGANIZACIONAL



El rol de la Planificación

- Las organizaciones que tienen a su cargo funciones normativas (legislación, planificación, evaluación, control) deberían diseñar un sistema de regulaciones, estructuras administrativas, medidas de desempeño y sanciones que induzcan a las unidades implementadoras más desagregadas a actuar de modo consistente con los programas y objetivos generales de desarrollo.
- La planificación no persiste tanto por lo que consigue como por lo que simboliza: racionalidad.
- Racionalidad técnica vrs. Racionalidad política

La Secretaría de Planificación

- **Coordinar la planificación:** Dirige el Sistema Nacional de Planificación, coordina las Prioridades Nacionales de Desarrollo y vincula los procesos de políticas públicas con los planes de desarrollo.
- **Planificación de la inversión pública:** Coordina el proceso de planificación y programación de la inversión pública a nivel sectorial, público y territorial.
- **Seguimiento y evaluación:** Lidera el Sistema de Seguimiento y Evaluación para medir el progreso de planes a corto, mediano y largo plazo, como el Plan Nacional de Desarrollo K'atun y la Agenda Internacional de Desarrollo.
- **Asesoría técnica:** Ofrece asesoría técnica especializada a instituciones públicas y a los gobiernos locales y departamentales.
- **Gestión de cooperación internacional:** Actúa como interlocutor con organismos del Estado, sociedad civil y la cooperación internacional.
- **Elaboración de instrumentos:** Crea y difunde instrumentos, metodologías y marcos normativos para la planificación y evaluación.
- **Integración de enfoques:** Incorpora enfoques transversales como la gestión de riesgo, la equidad de género y los derechos de los pueblos indígenas en la planificación.

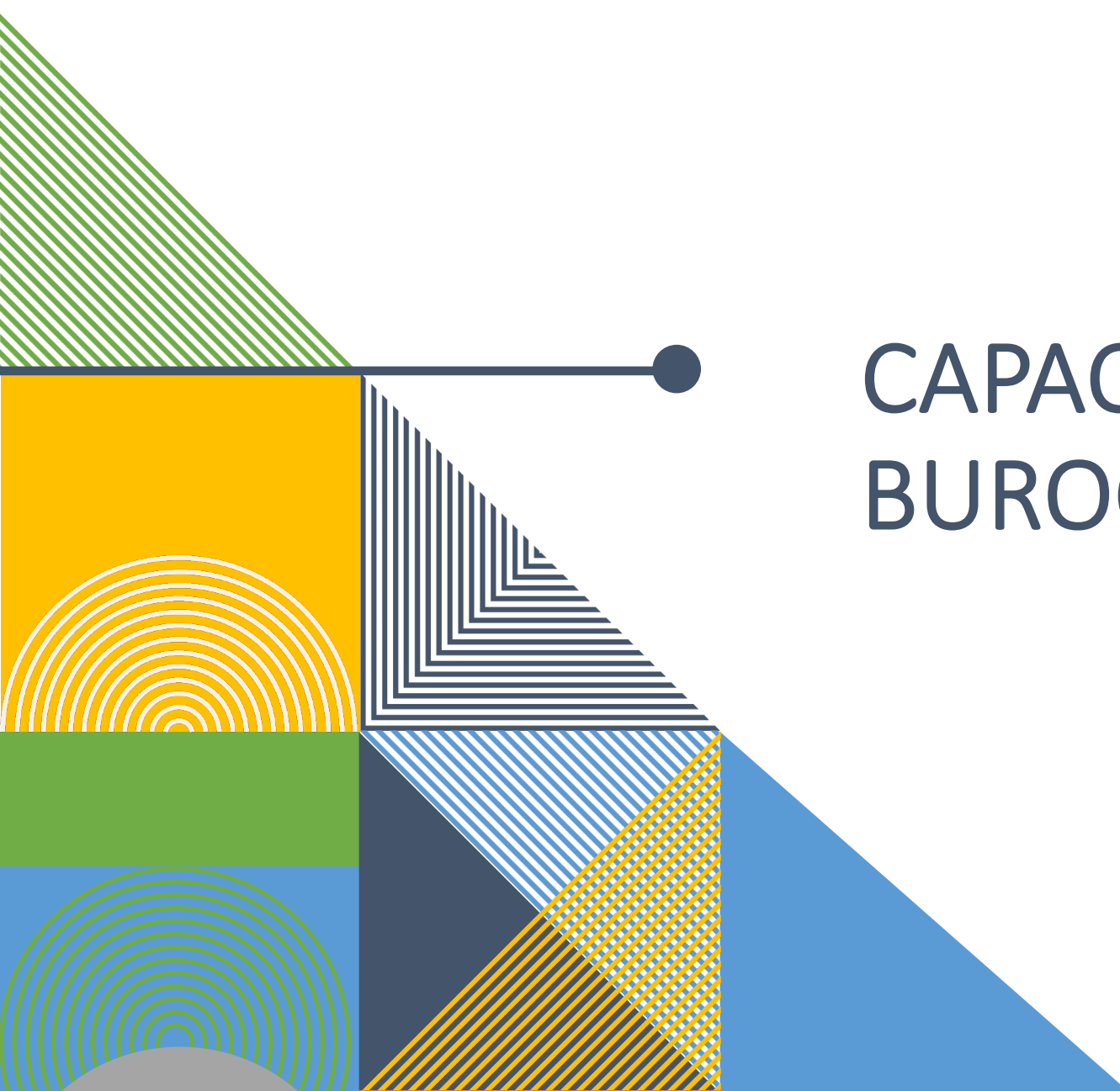
Políticas Públicas vigentes, por tema y año de formulación



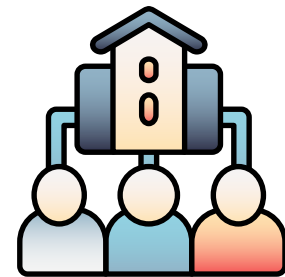
Fuente: elaboración propia con base en información de Segeplan.

Espacios de coordinación...

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología -CONCYT-
- Consejo Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio -CONABED-
- Consejo Nacional para la Vivienda –CONAVI-
- Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CONASAN-
- Consejo Nacional de la Juventud –CONJUVE-
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural –CONADUR-
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas -CONAP-
- Consejo Nacional de Seguridad -CNS-
- Consejo Nacional de Educación
- Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala -CONAMIGUA-
- Consejo Nacional para la Atención a Personas con Discapacidad -CONADI-
- Consejo Económico y Social – CES-
- ...



CAPACIDAD BUROCRÁTICA

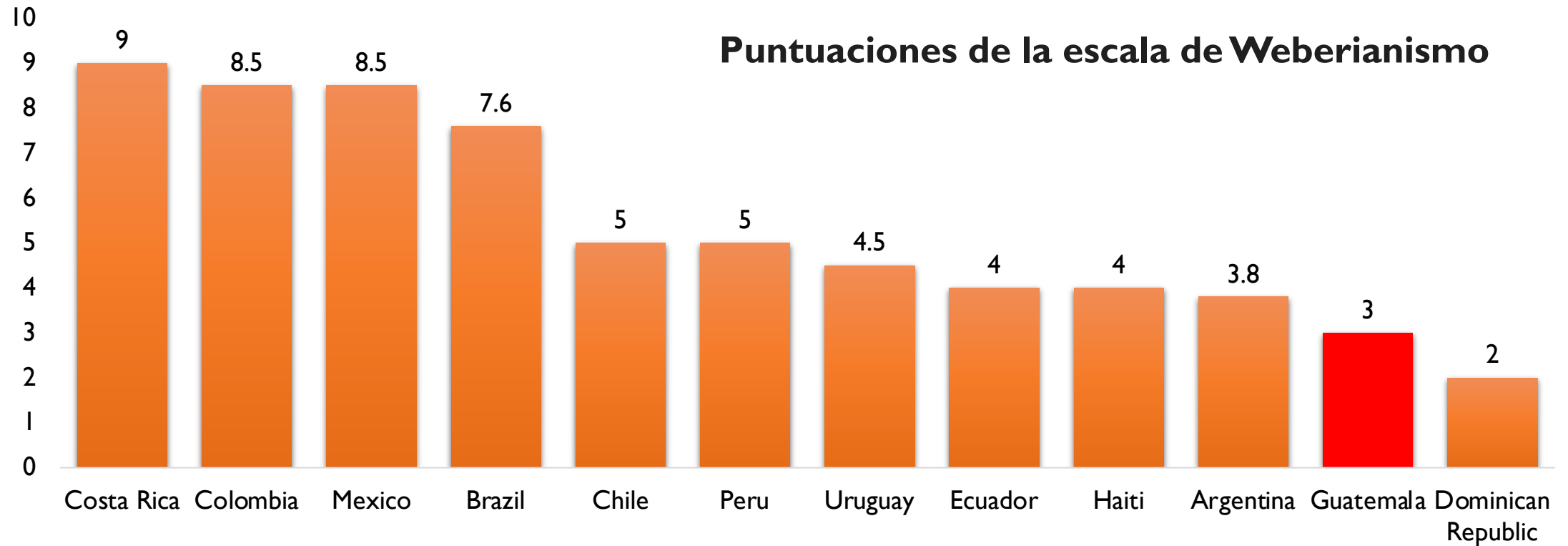


Características de la burocracia

Una burocracia es considerada *weberiana* cuando muestra cuatro características:

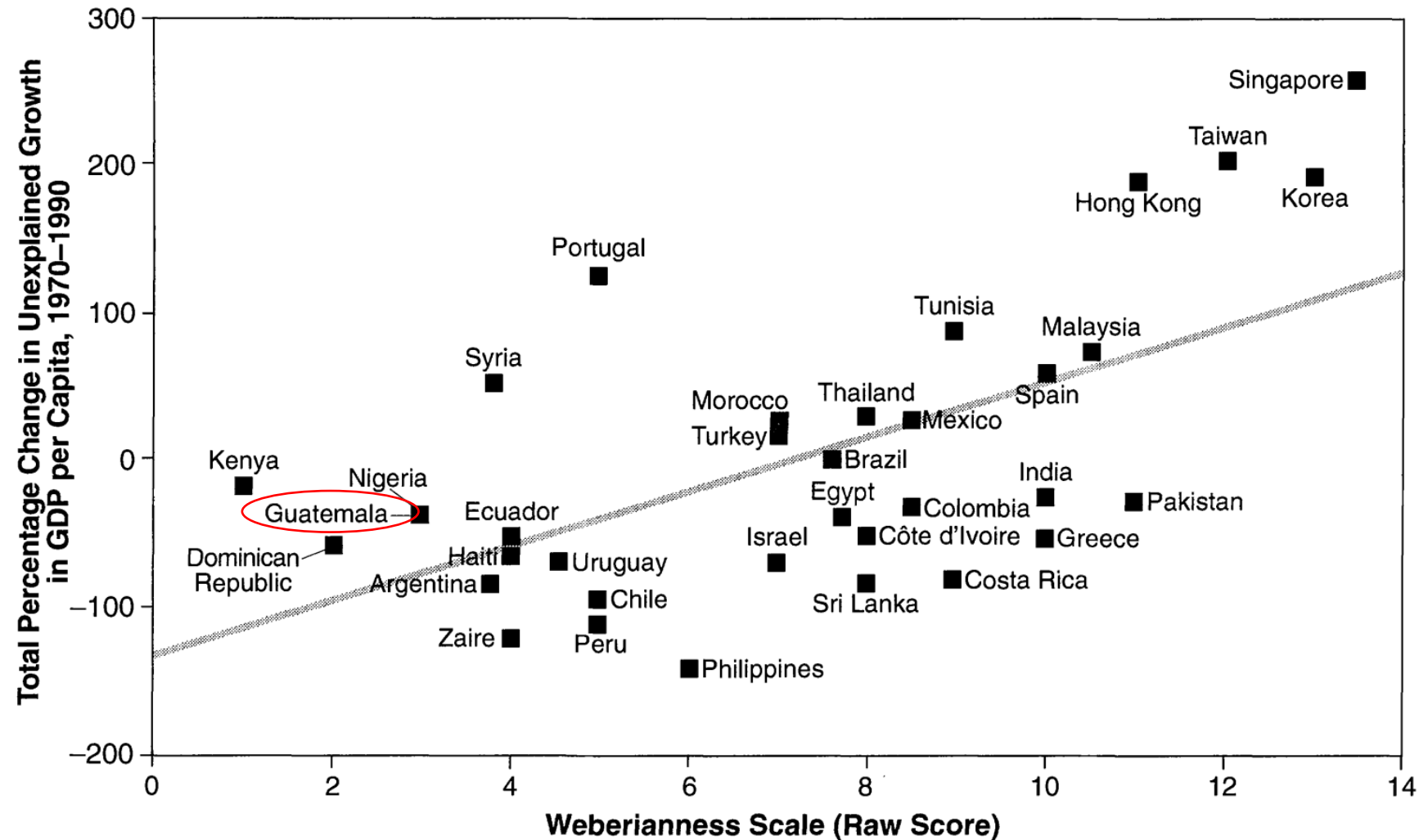
1. **Reclutamiento meritocrático:** Ingreso al servicio público mediante concursos imparciales y basados en competencia.
2. **Carrera administrativa profesional y estable:** Puestos públicos protegidos del ciclo político, con continuidad institucional.
3. **Promociones basadas en desempeño:** No por lealtades partidarias o clientelares.
4. **Salarios competitivos:** Evita corrupción y fuga de talento al sector privado.

La realidad de la burocracia



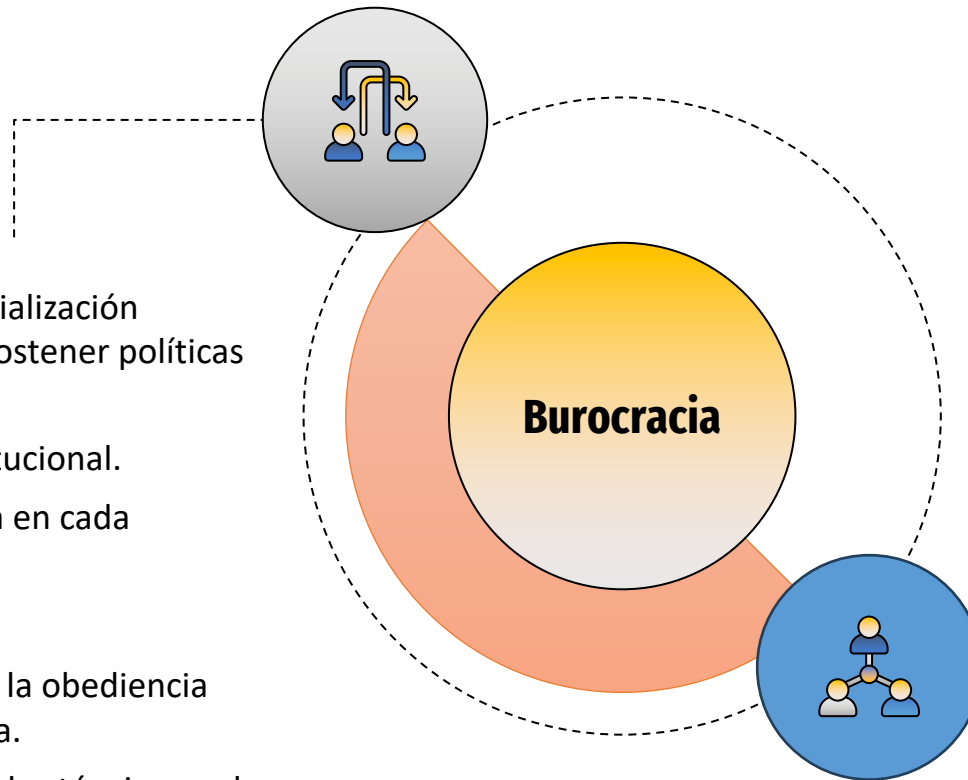
Fuente: Elaboración propia con base en *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth*. Peter Evans and James E. Rauch 1999

Relación entre la puntuación en la escala de Weberianismo y el crecimiento inexplicable del PIB per cápita, 1970 a 1990

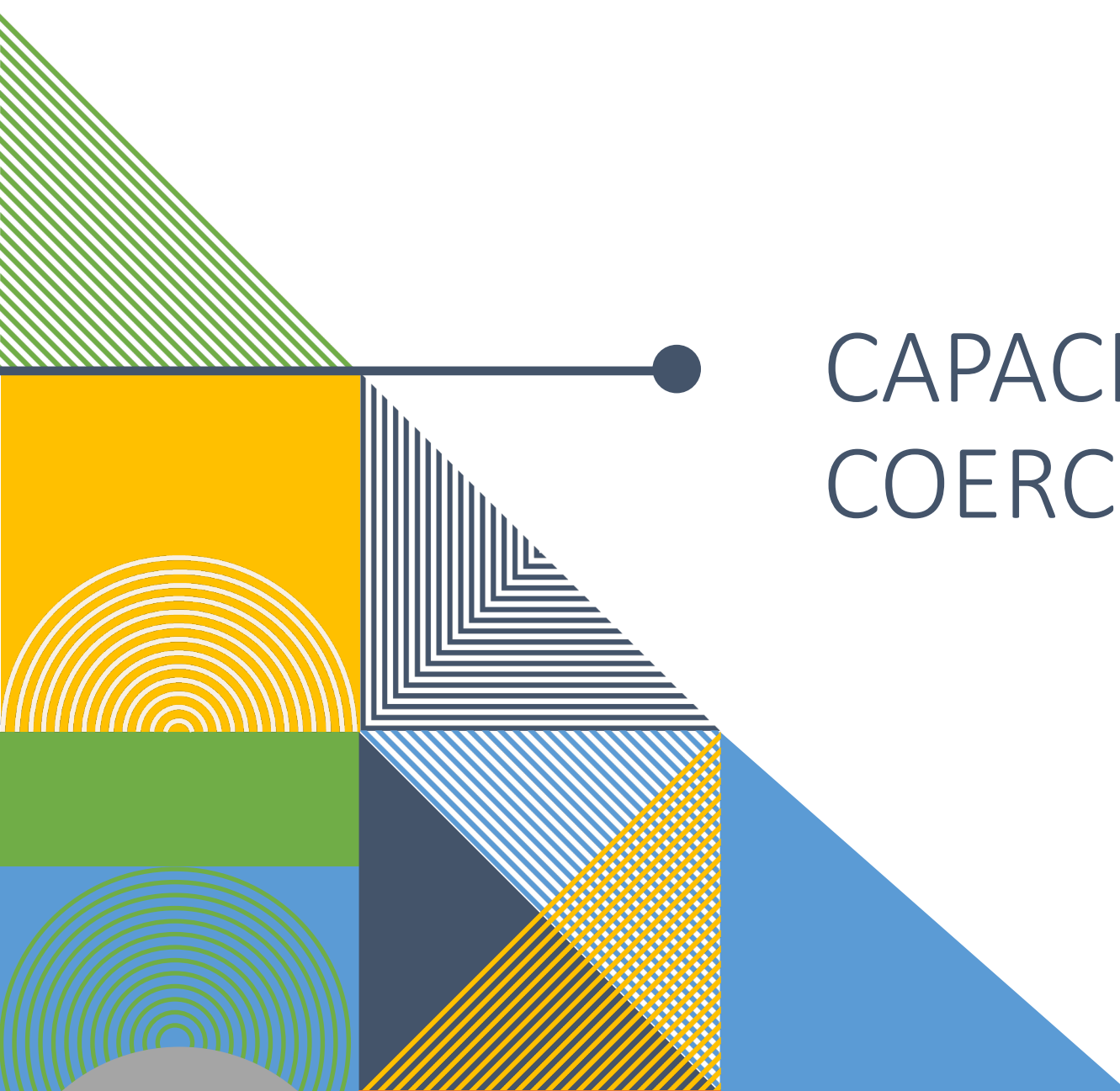


¿Qué pasa en Guatemala?

- Alta rotación y baja especialización generan incapacidad de sostener políticas a largo plazo.
- No hay acumulación institucional.
- La planificación se reinicia en cada administración.
- El Estado no aprende.
- Incentivos perversos para la obediencia política, no para la eficacia.
- Se erosionan las capacidades técnicas y el profesionalismo.



- La mayoría de los nombramientos no se realizan por concurso.
- Predominan redes políticas, partidarias, familiares o territoriales.
- Altas cantidades de personal está en renglones temporales (021, 022, 029).
- Los cambios de gobierno destruyen equipos técnicos completos.
- Criterios de ascenso informales, politizados o no existen.
- No existe un sistema riguroso de evaluación técnica.
- Salarios bajos



CAPACIDAD COERCITIVA

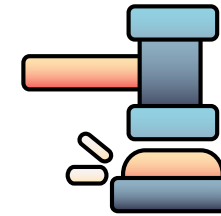


Figura 6.12 Municipios con presencia de salas de Apelación y Fiscalías del MP

a. Tribunales de apelación

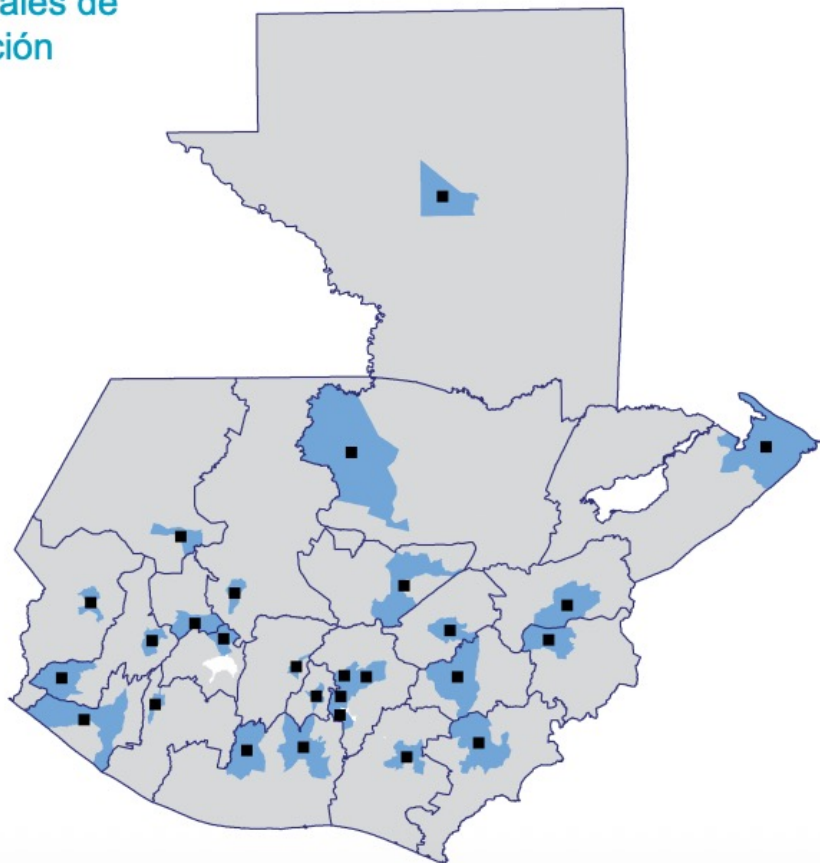
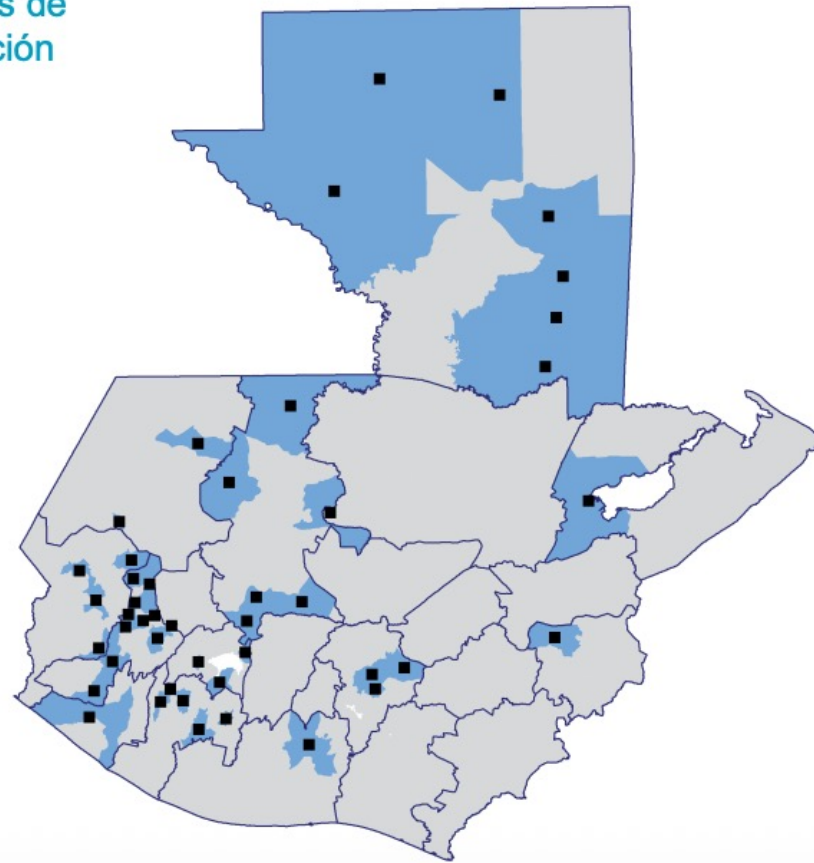
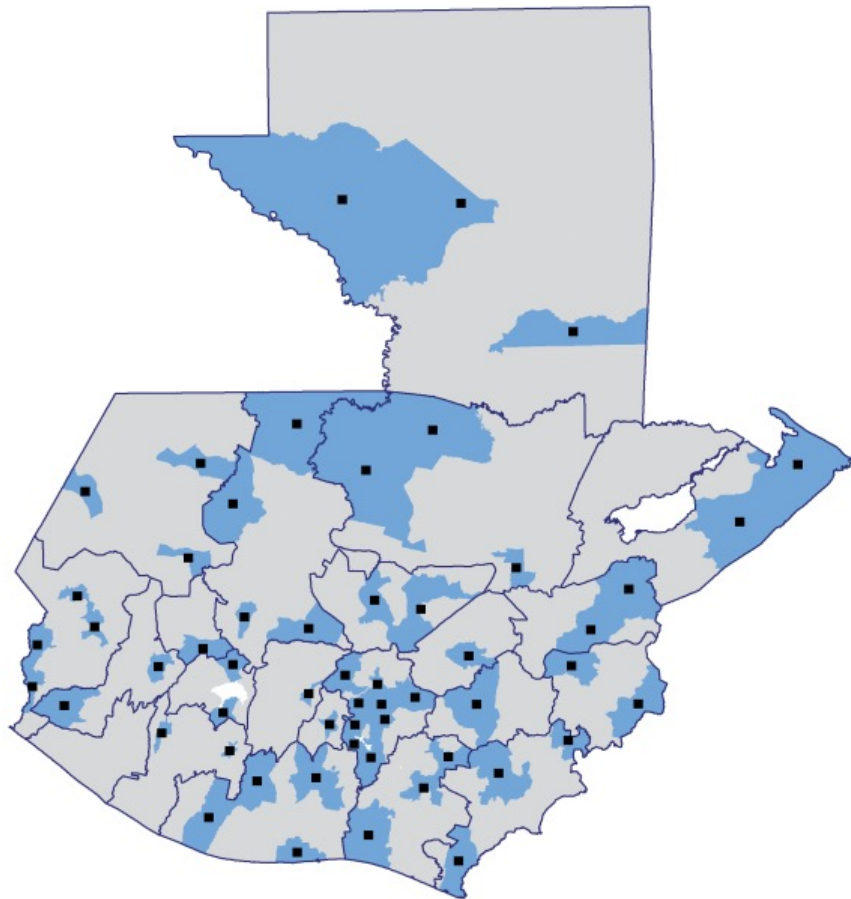


Figura 6.13 Municipios con presencia de Centros de Mediación del Organismo Judicial y bufetes del IDPP

a. Centros de Mediación

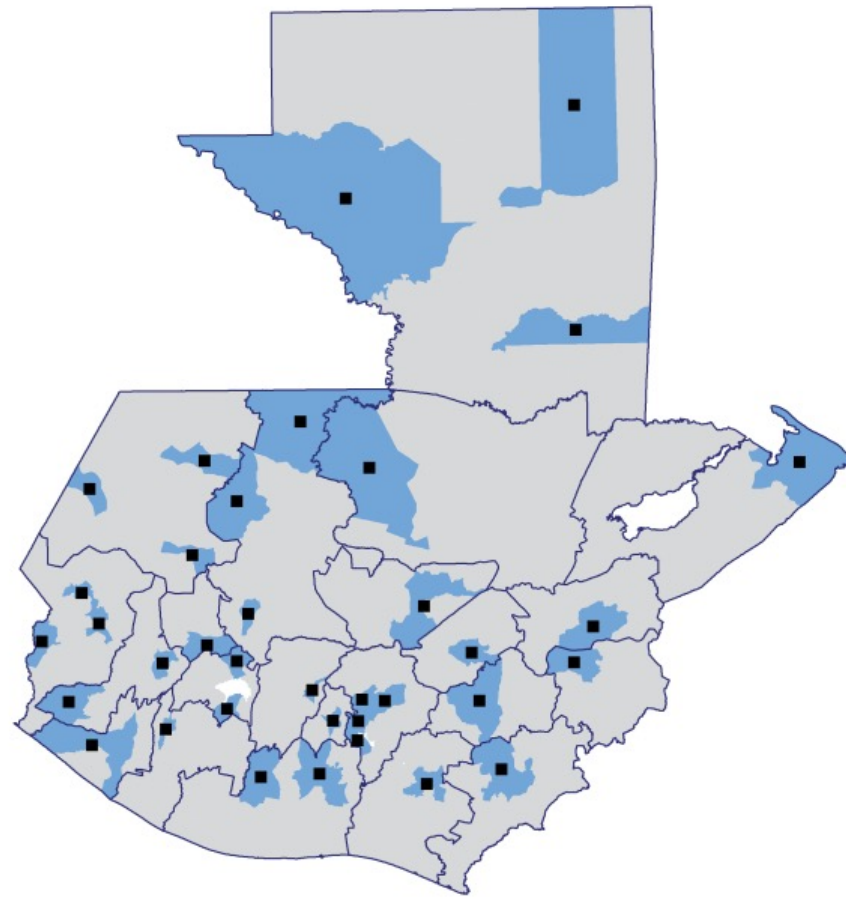


b. Fiscalías MP



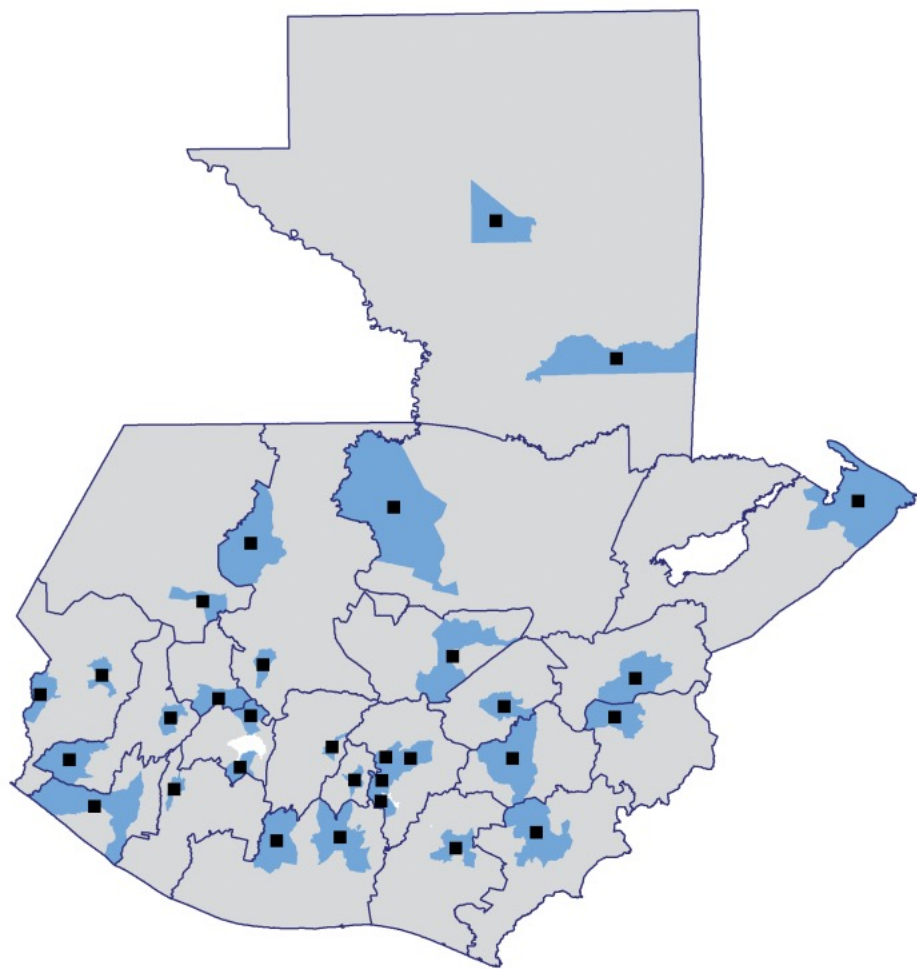
Fuente: OJ y MP.

b. Bufetes IDPP



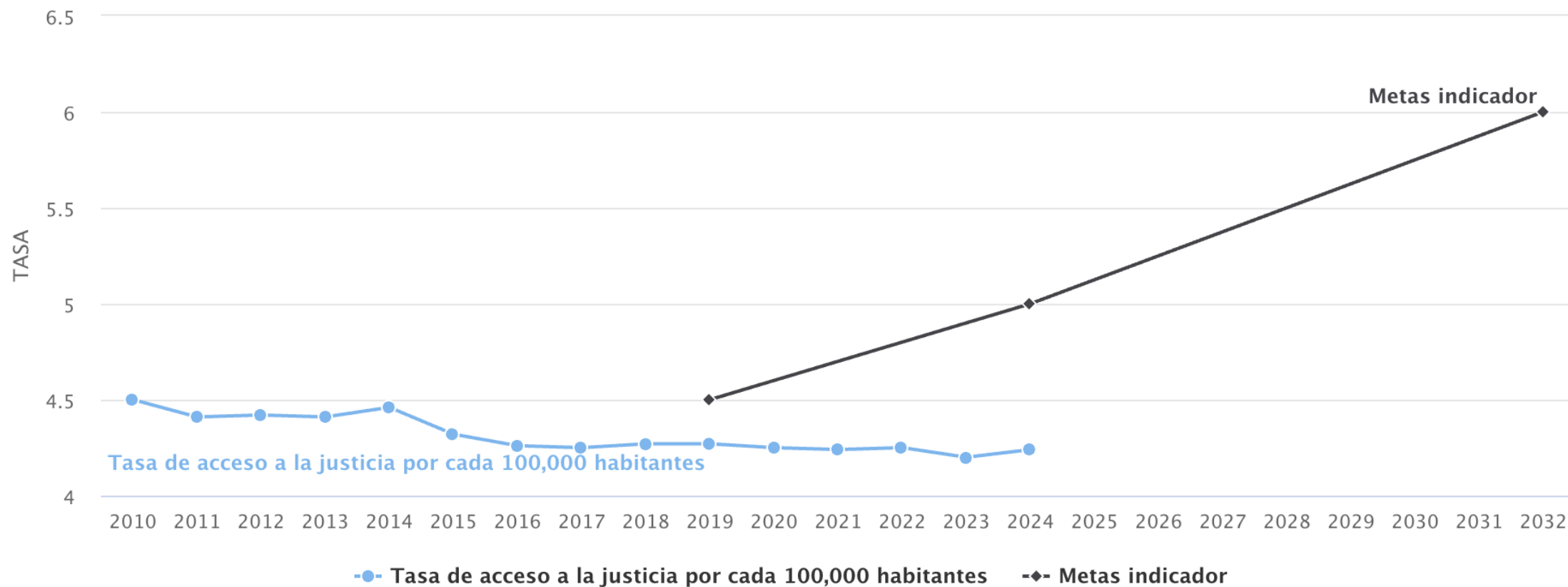
Fuente: OJ.

Figura 6.11 Municipios con presencia de Juzgados de Primera Instancia



Fuente: OJ.

Tasa de acceso a la justicia por cada 100,000 habitantes

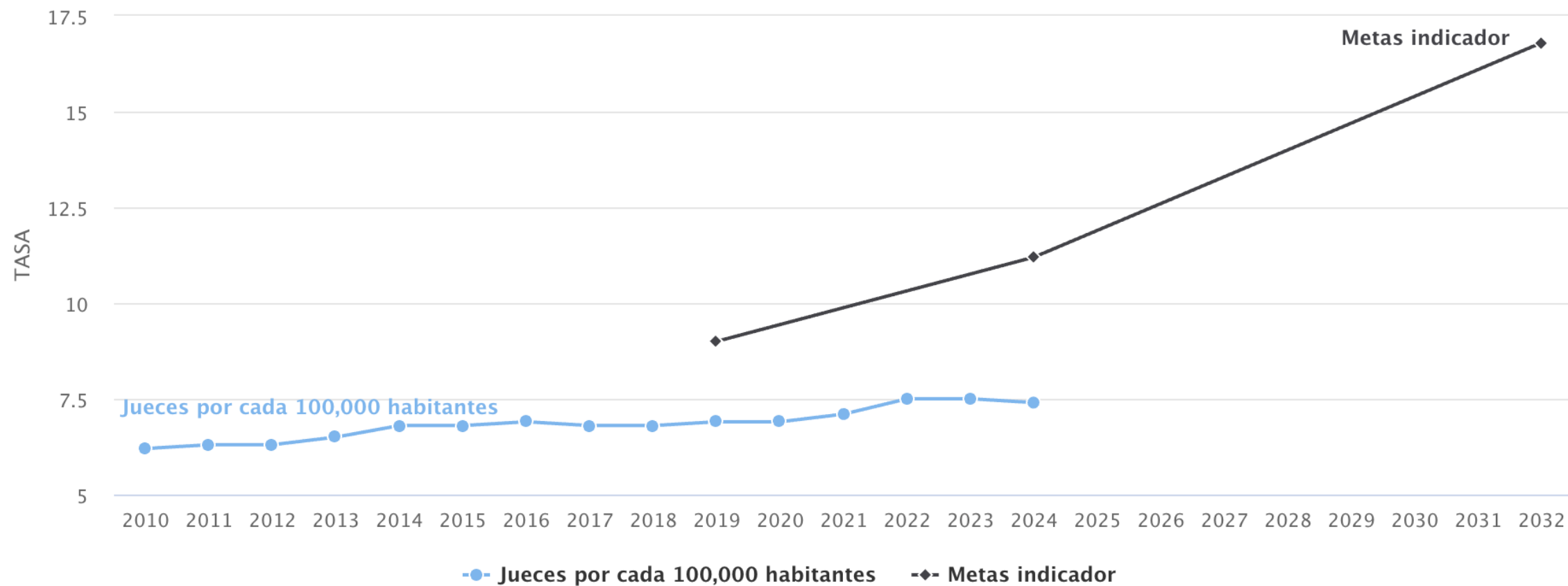


[Consultado en: Segeplan. Indicadores de metas PND](#)

Casos ingresados por fiscalía y numero total de sentencias, 2014-2017

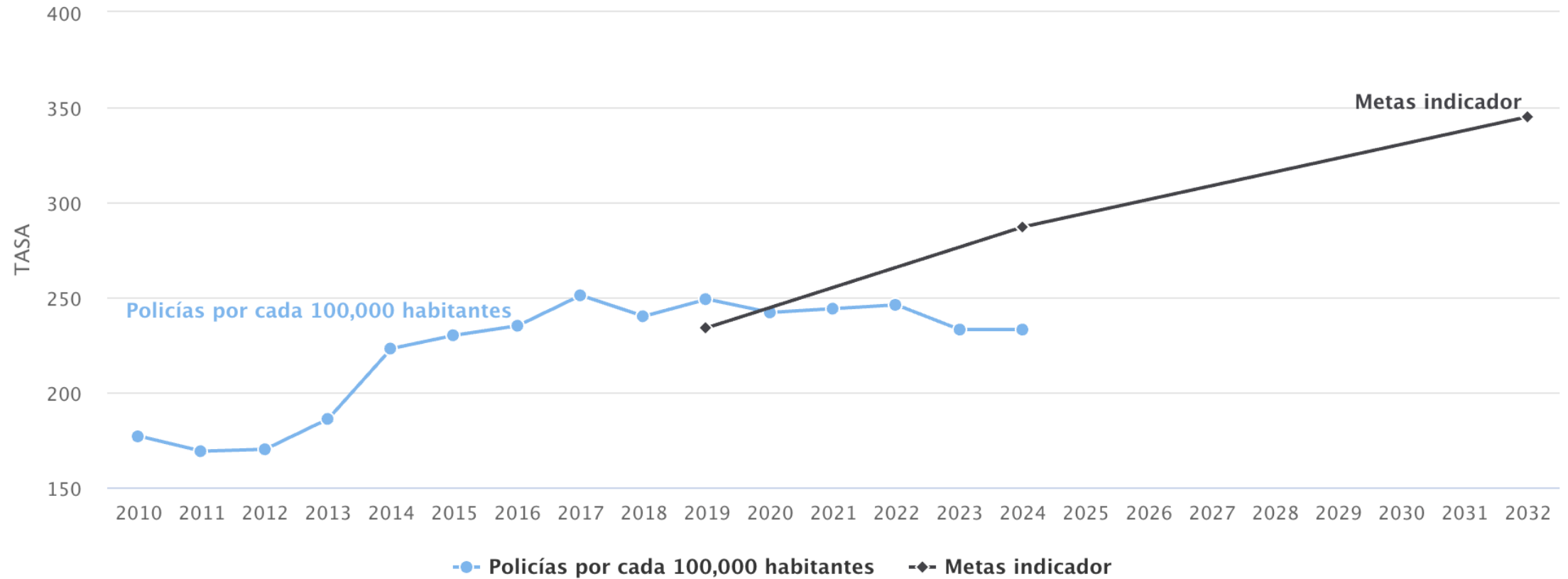
Fiscalía	Total Ingresos 2014-2017	Sentencias Condenatorias	Sentencias Absolutorias	Total de sentencias	% de resolución
Fiscalía contra el Crimen Organizado	26841	1796	632	2428	9%
Fiscalía de Delitos de Narcoactividad	2294	1655	119	1774	77%
Fiscalía Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos	1451	357	73	430	30%
Fiscalía contra el Delito de Extorsión	8406	1676	234	1910	23%
Fiscalía contra la Trata de Personas	1178	263	94	357	30%
Fiscalía contra Secuestros	486	9	0	9	2%
Fiscalía de Delitos Contra la Vida y la Integridad	10427	2246	304	2550	24%
Fiscalía de la Mujer	37691	2342	814	3156	8%
Fiscalía Contra el delito de femicidio	814	34	3	37	5%

Jueces por cada 100,000 habitantes



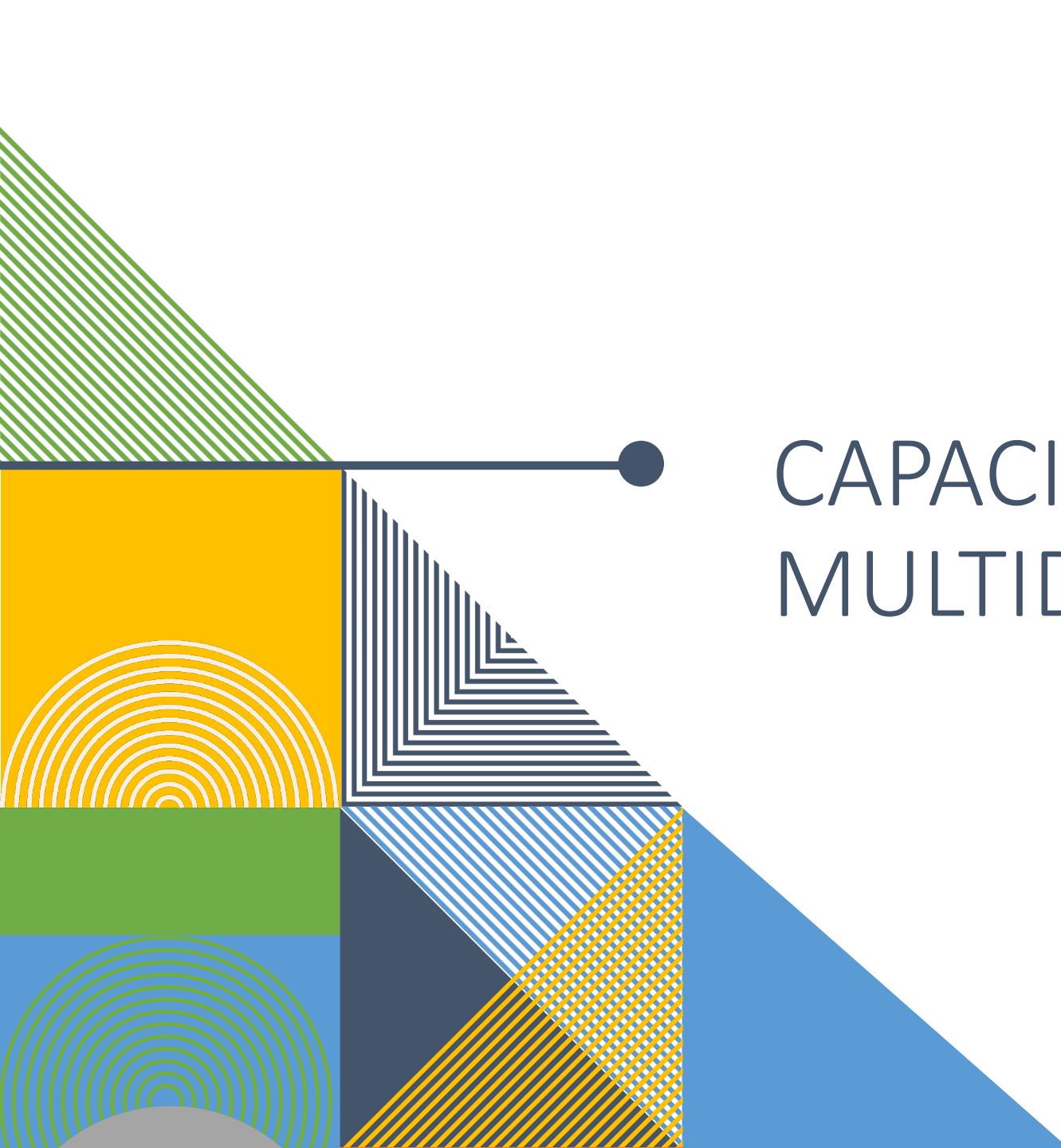
[Consultado en: Segeplan. Indicadores de metas PND](#)

Policías por cada 100,000 habitantes

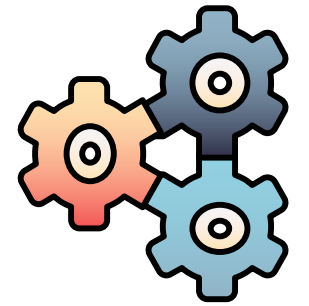


Fuente: Ministerio de Gobernación -MINGOB-

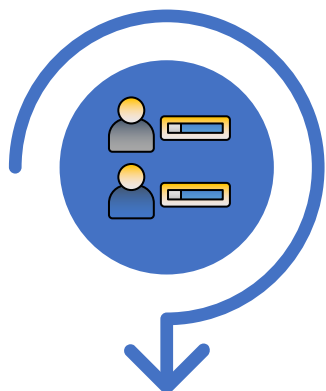
[Consultado en: Segeplan. Indicadores de metas PND](#)



CAPACIDAD MULTIDIMENSIONAL



Otras dimensiones de la Capacidad Estatal



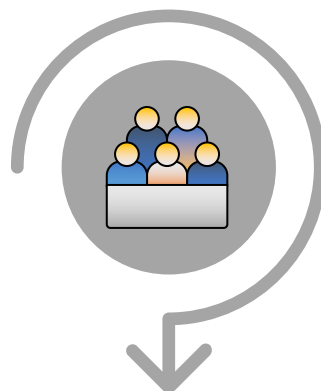
Capacidad Simbólica y Comunicacional

- Confianza en las instituciones.
- Autoridad estatal territorial.
- Legitimidad



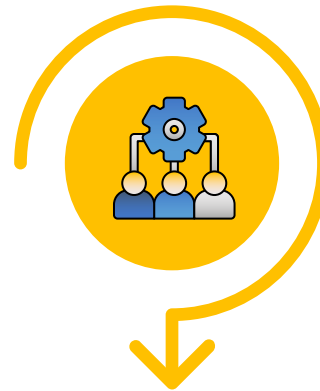
Capacidad de Dirección Estratégica

- Planificación articulada.
- Manejo de crisis sociales o emergencias.
- Liderazgo para transformaciones estructurales.



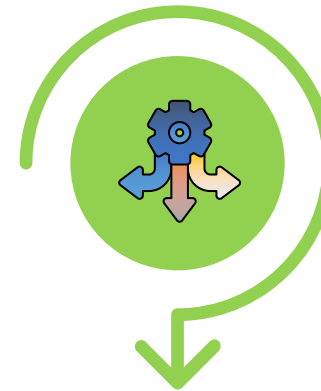
Capacidad de Articulación Social y Política

- Representación real de demandas sociales.
- Sistema político.
- Independencia institucional de intereses particulares.



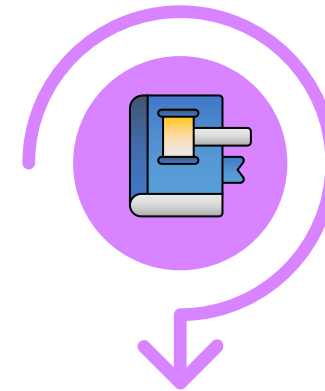
Capacidad de Aprendizaje y Adaptación

- Diseño e implementación de políticas.
- Innovación institucional.
- Procesos de reforma o mejora continua.



Capacidad de Coordinación Multinivel e Interinstitucional

- Eficiencia en el uso de recursos.
- Entrega de servicios.
- Implementación de políticas integrales.



Capacidad de Producción Normativa Eficaz

- Marco jurídico.
- Calidad regulatoria.
- Implementación de políticas públicas coherentes y sostenibles.

Volvamos a la pregunta...

¿Cual es el rol de la planificación y la prospectiva en la distribución de los recursos para el desarrollo local y nacional?

- Ordenar y consensuar prioridades
- Abordar desigualdades territoriales y de grupos poblacionales
- Alinear necesidades locales con metas nacionales
- Promover equidad en la distribución de recursos

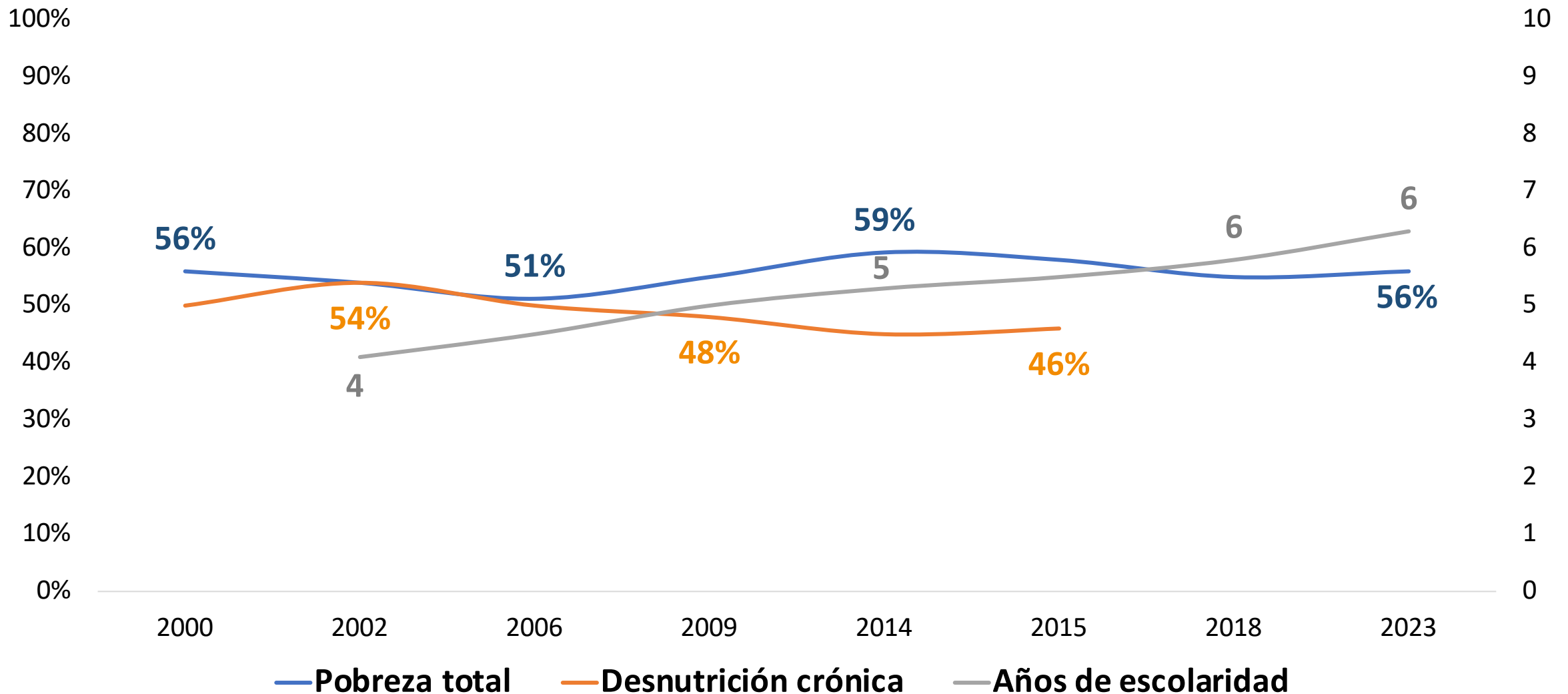
¿Como se logra la articulación?

- ✓ **Vinculación con instrumentos concretos:** La visión prospectiva debe reflejarse en el **marco normativo, presupuestario e institucional**.
- ✓ **Desagregación territorial:** La planificación prospectiva debe operativizarse desde lo local. El futuro nacional deseado requiere planes municipales y regionales alineados y financiados.
- ✓ **Rutas críticas de transformación:** Un buen plan prospectivo no solo indica **qué se quiere lograr**, sino que debe aterrizar en **cómo llegar**: incluir fases, actores responsables, riesgos, indicadores y mecanismos de ajuste.
- ✓ **Monitoreo con retroalimentación:** Sin seguimiento, el plan prospectivo es irrelevante. Se necesitan sistemas de monitoreo y evaluación robustos que alimenten el ciclo de planificación.

¿Como se logra la articulación?

Sin embargo, nada de esto va a lograrse si no fortalecemos y hacemos cambios estructurales en las capacidades del Estado

Evolución de los indicadores de porcentaje de pobreza y desnutrición crónica y años de escolaridad. 2000-2023



Fuente: elaboración propia en base a: ENCOVI para pobreza; ENSMI para desnutrición crónica y Censo y ENCOVI para Años de escolaridad.

CES CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA

Ave. Reforma 13-70, Zona 9
Edificio Real Reforma, 1er Nivel, Oficinas 12 y 14
Guatemala, C. A. 01009
Contacto: (502) 2332-2254/ informacion@ces.gob.gt



CES Guatemala



@CESGuatemala



@consejoeconomicosocialgt

www.ces.gob.gt