

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

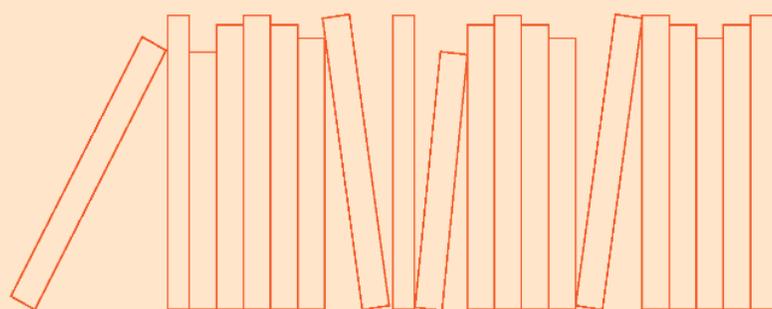
SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO



Resumen ejecutivo

Metodología para la identificación de eslabones y nodos críticos entre la Agenda 2030 y la planificación nacional

Ejemplo de caso: Guatemala



Resumen Ejecutivo

**Metodología para la identificación de eslabones
y nodos críticos entre la Agenda 3030 y la planificación nacional**

Ejemplo de caso: Guatemala

Este documento fue preparado por Humberto Soto de la Rosa, funcionario de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, y por Miguel Ángel Moir y Luz Keila Virginia Gramajo Vilchez, funcionarios de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (SEGEPLAN), con el apoyo de María Luisa Marinho y Citlalli Lamotte, funcionarias también de la CEPAL. Este documento representa un resumen de los trabajos realizados en conjunto por ambas instituciones con el apoyo financiero de la GIZ. El documento completo será presentado en fecha próxima. Para obtener mayores detalles del presente trabajo se puede escribir a humberto.soto@cepal.org y a keila.gramajo@segeplan.gob.gt.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2018/7

Distribución Limitada

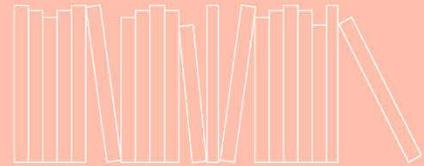
Copyright © Naciones Unidas, abril de 2018 • Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México • 2018-010

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

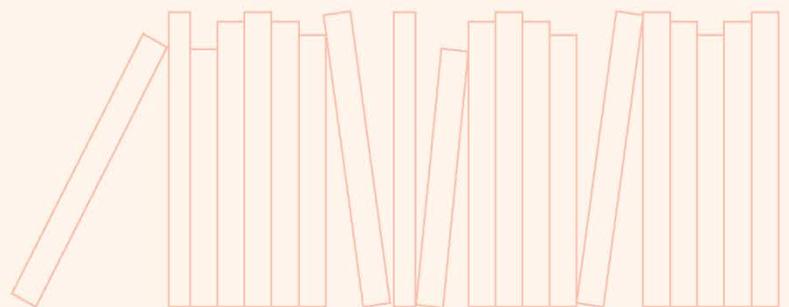
SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO



Resumen ejecutivo

Metodología para la identificación de eslabones y nodos críticos entre la Agenda 2030 y la planificación nacional

Ejemplo de caso: Guatemala



ÍNDICE

Introducción	5
I. Antecedentes en el caso de Guatemala.....	7
II. Aplicación de las fases de la metodología para la identificación de nodos y eslabones críticos.....	8
Fase 1. Integración de la Agenda 2030 con el Plan Nacional de Desarrollo y con otros instrumentos de la planificación nacional	8
Fase 2. Vinculación de las metas armonizadas de la Agenda 2030 y el PND K'atun: nodos y eslabones.....	9
Fase 3. Establecimiento de los vínculos centrales entre las metas de la Agenda 2030 y el PND K'atun: nodos y eslabones críticos	10
i) Nodos críticos.....	10
ii) Eslabones críticos.....	12
Fase 4: Análisis de eslabones y nodos críticos en una red integrada.....	14
i) Círculos virtuosos críticos	16
ii) Círculos virtuosos secundarios.....	18
iii) Círculos puentes	20
III. Conclusiones.....	21
Bibliografía.....	22
 Gráficos	
Gráfico 1 Guatemala: identificación de nodos y eslabones críticos en el taller para el Eje 1 del PND K'atun (urbana y rural).....	11
Gráfico 2 Guatemala: identificación final de nodos y eslabones por la Segeplán del Eje 1 del PND K'atun (zonas urbana y rural).....	12
Gráfico 3 Guatemala: identificación de nodos y eslabones críticos en el taller para el Eje 1 del PND K'atun (zonas urbana y rural).....	13
Gráfico 4 Guatemala: Red de nodos y eslabones críticos entre la Agenda 2030 y el PND K'atun	15

INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso de alineación de la planificación nacional y la Agenda 2030, la Unidad de Desarrollo Social de la CEPAL México ha propuesto una metodología que permite articular los contenidos de un instrumento de planificación en términos de estrategias o líneas de acción, con los objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible, así como identificar los vínculos entre dichas metas y estrategias para posteriormente realizar un proceso de jerarquización mediante la identificación de eslabones y nodos críticos que finalmente deriven en planteamientos de prioridades nacionales para el proceso de implementación de acciones a favor del cumplimiento de los ODS.

Dicha metodología ha sido utilizada en el marco del proceso de apropiación de la Agenda 2030 en Guatemala adecuándola a su contexto nacional, lo que ha permitido identificar aspectos estratégicos que pueden ser abordados en la etapa de implementación de la misma desde una visión holística del desarrollo sostenible y una óptica integral que articula en la estrategia a diversos actores y sectores involucrados.

Este texto presenta la aplicación práctica de la guía metodológica en el caso guatemalteco y se plantea como una herramienta que puede ser de utilidad para que otros países puedan realizar alguna de las fases antes descritas, sobre todo en el proceso de identificación de prioridades nacionales y vínculos entre metas, lo que deriva en una visión práctica de la integralidad e intersectorialidad que la Agenda 2030 plantea.

I. ANTECEDENTES EN EL CASO DE GUATEMALA

Desde 2014 Guatemala cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo “K’atun: Nuestra Guatemala 2032” (PND K’atun), que contiene 36 prioridades, 80 metas y 730 lineamientos. Al momento de suscribir el compromiso de los ODS, el país decidió articular la Agenda 2030 con su Plan Nacional de Desarrollo con el fin de establecer una agenda de desarrollo unificada que permita cumplir con las metas de ambos instrumentos, así como adecuar la Agenda 2030 a las prioridades, necesidades y posibilidades del país. Durante el proceso, el país partió de tres elementos centrales para la conformación de la agenda armonizada:

- a) el concepto de desarrollo humano sostenible, fundamental en el Plan Nacional de Desarrollo, que plantea modificar el modelo tradicional de desarrollo por uno centrado en la sostenibilidad económica, social, ambiental y política-institucional, y que concentre sus esfuerzos en acabar con la pobreza extrema, en luchar contra la desigualdad y la injusticia, y en combatir los efectos generados por el cambio climático;
- b) tres principios fundamentales que rigen la Agenda 2030: la universalidad¹, la integralidad² y la premisa de “Que todos se levanten, que nadie se quede atrás, que no seamos ni uno, ni dos de nosotros, sino todos”³ en el entendido de que estos principios son transversales a la Agenda 2030, y
- c) el énfasis que Naciones Unidas ha puesto en que la consecución de la Agenda no sea un compromiso exclusivo del gobierno, sino que sea responsabilidad de todos los sectores que conforman la sociedad.

El último punto implica la necesidad de lograr una coordinación eficiente entre los diversos ámbitos de intervención pública, así como la participación de todos los actores, incluidos el sector privado, la sociedad civil y la academia. Ello se traduce en el desafío de trascender la visión sectorial con que tradicionalmente se han diseñado las políticas públicas hacia una visión intersectorial para alcanzar una mirada que responda a la interdependencia e interacciones que existen entre las metas.

¹ Por universalidad se entiende un modelo de desarrollo que incluya a todas las personas, todos los hogares y todas las viviendas que conforman los países, implicando la implementación de políticas públicas y sociales consistente con un enfoque de derechos

² La integralidad se hace presente en la interdependencia de los ODS, es decir, en la estrecha relación que existe entre ellos, bajo la premisa de que la consecución de cada uno de los objetivos acordados tiene efectos sobre los demás ODS, por lo que no se trata de metas independientes y aisladas, sino que, al contrario, son objetivos que no se pueden separar uno de otros

³ El principio “Que nadie se quede atrás” significa que para que los objetivos se consideren cumplidos, deben haber tenido efectos o generados cambios en todos los grupos sociales, sin excepción alguna, lo que implica que las necesidades e intereses de los grupos más marginados deben estar en primer lugar.

II. APLICACIÓN DE LAS FASES DE LA METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE NODOS Y ESLABONES CRÍTICOS

Fase 1. Integración de la Agenda 2030 con el Plan Nacional de Desarrollo y con otros instrumentos de la planificación nacional

El primer paso hacia la integración de la Agenda 2030 y los instrumentos de planificación en Guatemala consistió en un ejercicio técnico que utilizó como insumos cuatro instrumentos de planificación y desarrollo, disponibles en ese momento en el país: el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, la Política General de Gobierno 2016-2020 y las agendas internacionales aprobadas por Guatemala, así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pendientes de cumplimiento por parte de Guatemala. Estos cuatro insumos se sumaron al listado de objetivos y metas de la Agenda 2030.

Este ejercicio técnico se basó en la Agenda 2030 como eje articulador y utilizó criterios de valoración experta para identificar el grado de alineación de cada una de las metas de los ODS en los instrumentos de planificación y desarrollo nacionales. Con base en dicho ejercicio se realizó una clasificación de las metas de la Agenda 2030 en tres clases: metas alta, mediana o bajamente alineadas. Este ejercicio permitió determinar que los 17 ODS y 129 metas aplican para el país⁴.

La clasificación previamente generada fue la base de un segundo paso que consistió en armonizar directamente la Agenda 2030 y el PND K'atun. Esta armonización tuvo la finalidad de articular las metas ODS y las metas del PND K'atun en un solo listado con el emparejamiento de metas presentes en ambos instrumentos. Posteriormente se seleccionó de entre cada pareja identificada la meta ODS o la del plan que fuera más completa con base en cinco criterios: *specific* (específico), *measurable* (medible), *attainable* (alcanzable), *realistic* (realista) y *time-bound* (oportuno)⁵. Este trabajo dio como resultado un listado de 99 metas armonizadas entre ambas agendas⁶.

⁴ Los resultados de la priorización de la Agenda 2030 se encuentran detallados en el Informe de la “Estrategia de Articulación de ODS al Plan y la Política Nacional de Desarrollo” así como en el folleto de metas priorizadas, ambos disponibles en el sitio web. Véase: <<http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/ods>>.

⁵ Metodología SMART, por sus siglas en inglés.

⁶ Las metas ODS fueron identificadas por su numeral, mientras que para las metas del Plan Nacional de Desarrollo se creó un código de acuerdo con el eje al que pertenecía, la prioridad y el número de la meta. Así, el código E3P2M1, por ejemplo, hace referencia al Eje 3, Prioridad 2 y Meta 1 especificada en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032.

Fase 2. Vinculación de las metas armonizadas de la Agenda 2030 y el PND K'atun: nodos y eslabones

Una vez identificadas las metas armonizadas entre la Agenda 2030 y el PND K'atun, en esta segunda fase se realizó un taller participativo⁷ con el objetivo de establecer los eslabones (vínculos) existentes entre las metas del listado integrado, a partir de los que se identificaron las metas estratégicas del desarrollo que deberían formar parte de la gestión pública y con las que se comenzaría el proceso de implementación de las prioridades nacionales de desarrollo⁸.

Partiendo del listado armonizado y organizado con base en los cinco ejes temáticos del PND K'atun, el trabajo de identificación de vínculos se realizó por segmentos⁹ tomando como base la división del PND K'atun por ejes temáticos:

- a) Eje 1: Guatemala urbana y rural
- b) Eje 2: Bienestar para la gente
- c) Eje 3: Riqueza para todas y todos
- d) Eje 4: Recursos naturales hoy y para el futuro
- e) Eje 5: El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo

Para cada eje temático se identificaron los vínculos entre las metas de forma cualitativa y en consenso partiendo del conocimiento empírico de los participantes. La metodología requiere que la identificación de cada vínculo o eslabón sea sustentada expresamente argumentando la razón por la que se propone dicho eslabonamiento. Esta información es muy relevante para los pasos posteriores.

A modo de ejemplo se ilustra el eslabonamiento identificado entre las metas ODS 10.2 (inclusión social, económica y política de todas las personas) y 1.2 (reducción de los índices de pobreza multidimensional), que se establece bajo el argumento de que la reducción de la pobreza multidimensional se producirá a través de la inclusión social, económica y política de todas las personas, dado que al garantizar la inclusión en las distintas esferas de la

⁷ Taller “Articulación de la Agenda 2030 con el Plan K'atun: identificando eslabones y nodos críticos” realizado los días 30 de mayo y 2 de junio del 2017 con la participación de 45 funcionarias y funcionarios de diversas entidades, efectuado en la ciudad de Guatemala como parte de la asistencia técnica prestada por la CEPAL al gobierno de Guatemala, y organizado conjuntamente por la Segeplán y la CEPAL con el apoyo técnico y financiero del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) y de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).

⁸ La Agenda 2030 afirma que “cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país”. Ello implica que los países deberán identificar cuáles objetivos y metas de la Agenda serán prioritarias en su estrategia de implementación, de acuerdo con sus prioridades nacionales, capacidades y recursos. Ver: Naciones Unidas (2015) declaración Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, párrafo 55, septuagésimo período de sesiones.

Véase: <http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf>.

⁹ El trabajo se realizó en ocho grupos. Se le asignó un eje o una sección del eje a cada grupo, ya que debido a la extensión de los ejes 2 y 4 se decidió que más de un grupo trabajara en ellos.

sociedad (reducción de la desigualdad), los indicadores que conforman la pobreza multidimensional (por ejemplo, salud, educación, estándares de vida) deberían disminuir¹⁰.

Fase 3. Establecimiento de los vínculos centrales entre las metas de la Agenda 2030 y el PND K'atun: nodos y eslabones críticos

i) Nodos críticos

El primer paso de esta fase consiste en analizar de forma gráfica los eslabonamientos identificados en la fase previa utilizando herramientas de visualización de redes. Como se puede apreciar en el gráfico 1, el análisis de esta red, correspondiente a los eslabonamientos identificados para el Eje 1 del Plan Nacional de Desarrollo (Guatemala urbana y rural) evidencia que, algunas metas se constituyen como centrales en el sentido que tienen un mayor número de vinculaciones con todas las metas de la agenda nacional de desarrollo. En este caso las metas con dicha potencialidad son:

- a) **10.2:** 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 (30 eslabones),
- b) **12.2:** Para 2030, lograr la ordenación sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales (23 eslabones),
- c) **E1P3M2:** En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía (22 eslabones),
- d) **1.4:** En 2030 asegurar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan iguales derechos a los recursos económicos, así como el acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control sobre la tierra y otras formas de propiedad, la herencia, los recursos naturales, nueva tecnología apropiada, y servicios financieros, incluyendo las microfinanzas (13 eslabones).

Estas metas son señalizadas con un círculo azul en el gráfico 1. Se destaca del análisis que, si bien algunas de ellas se conectan directamente entre sí, otras se conectan mediante metas que operan como puentes o conectores¹¹. En este caso las metas puente¹², señalizadas en el gráfico 1 con un círculo verde, corresponden a:

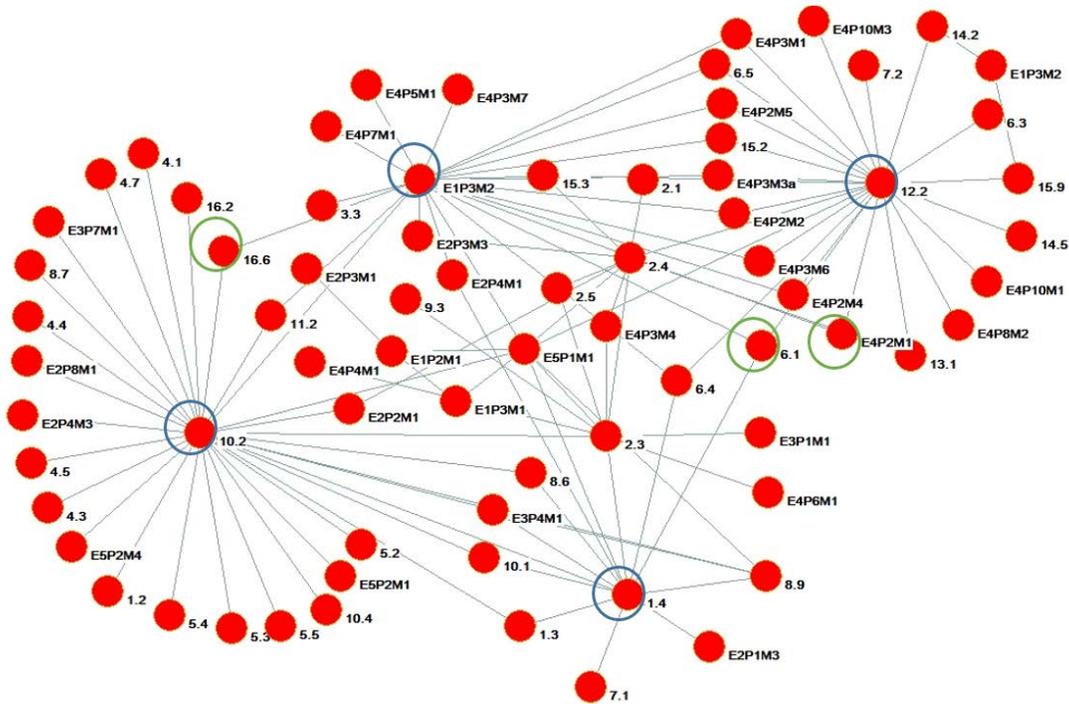
¹⁰ Si bien el análisis realizado en el taller plantea la centralidad de la meta 10.2 sobre inclusión social, también es posible considerar la centralidad de la reducción de los índices de pobreza multidimensional toda vez que las demás metas mencionadas (aumento en la productividad de alimentos, reducción de la desnutrición crónica en niños menos de cinco años, eliminación de las disparidades de género en educación y el acceso a educación en condiciones de igualdad de los grupos vulnerables) también generarían una disminución de la pobreza en todas sus dimensiones.

¹¹ Conectan a dos o más círculos virtuosos de políticas públicas, sean estos críticos o secundarios.

¹² La distinción entre metas puente y metas centrales se basa en criterios empíricos.

- a) **6.4:** Para 2030, aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua
- b) **E4P2M1:** Un 32% del territorio terrestre se encuentra cubierto por bosques que generan bienes económicos y ambientales para la población.

Gráfico 1
Guatemala: identificación de nodos y eslabones críticos en el taller para el Eje 1 del PND K'atun (urbana y rural)¹³



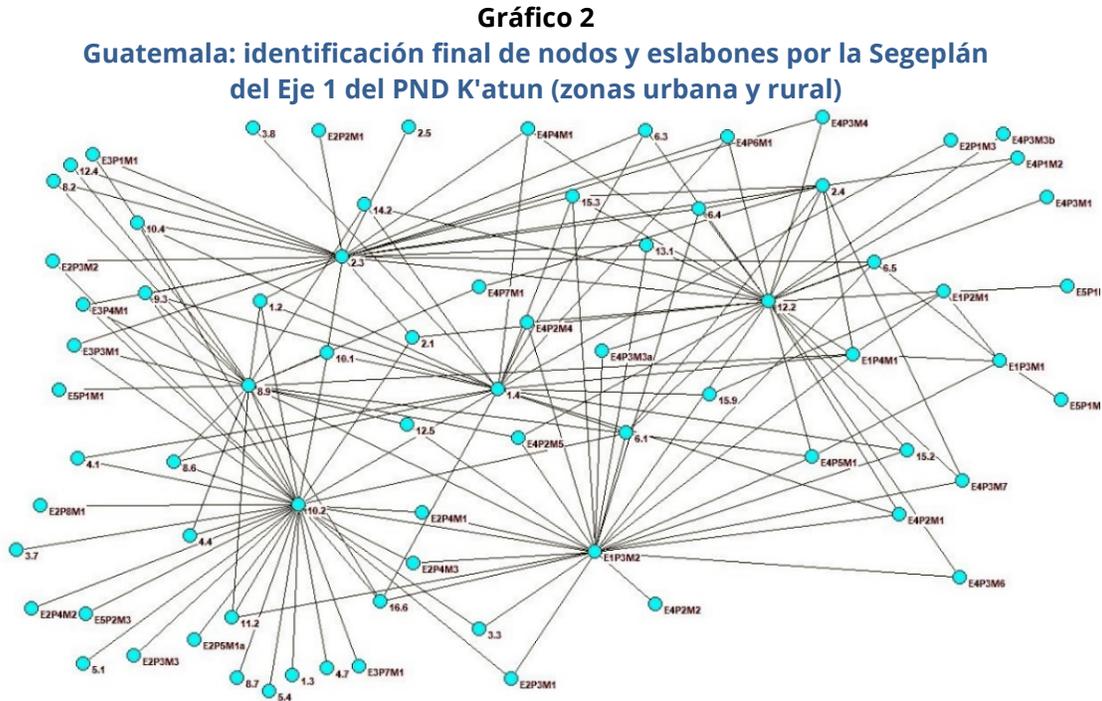
Fuente: Elaboración propia con base en el resultado de los análisis realizados durante el taller.

El resultado de estos talleres en los que se analizaron los cinco ejes del PND K'atun fue revisado en una segunda instancia durante los meses de agosto y septiembre de 2017. Este proceso de revisión fue realizado por personal técnico de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, (Segeplán). Derivado de este análisis, el proceso fue retroalimentado y los nodos centrales previamente identificados fueron validados o ajustados. Por ejemplo, para el caso del Eje 1 del PND K'atun, el resultado final se puede observar en el gráfico 2.

Como resultado del proceso de revisión por parte del personal de la Segeplán, en el esquema del gráfico 2 se evidencia que, si bien se generaron más eslabones, las mismas metas (10.2, 1.4, 12.2 y E1P3M2) se constituyeron en nodos críticos, lo que confirma que dichas metas son estratégicas para el desarrollo de Guatemala. El proceso de revisión

¹³ El software utilizado se llama Pajek. Para mayores detalles, visite <http://vlado.fmf.uni-lj.si/pub/networks/pajek/>.

realizado por la Segeplán no resultó en la validación total de los nodos y eslabones críticos identificados durante el taller. Para algunos ejes el resultado final del proceso de revisión resultó en menos nodos críticos y en otros casos se identificaron nodos críticos que no se habían detectado en los talleres.



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión realizada por la Segeplán

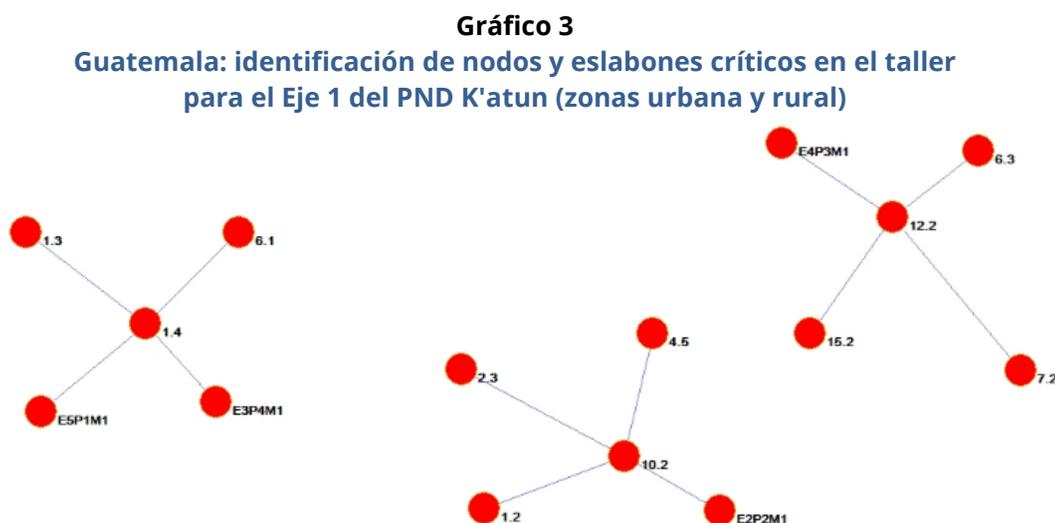
ii) Eslabones críticos

Una vez identificadas y validadas las metas prioritarias, se buscó reconocer las principales relaciones que vinculan dichas metas, los llamados eslabones críticos. El proceso de identificación de dichos eslabones también se realiza a partir de la metodología mediante el reconocimiento experto empírico y participativo bajo consenso. Los eslabones así identificados deben tener la cualidad de destacar relaciones de causalidad en las que la acción sobre una meta puede potenciar o facilitar la acción sobre otra meta.

Partiendo de la totalidad de los eslabones identificados en la fase 2, para cada eje se identificaron de tres a cuatro eslabones centrales, denominados críticos, que establecieran las relaciones más relevantes en términos de vinculación causal. Uno de los criterios para identificar dichos eslabones críticos es identificar los círculos virtuosos de políticas públicas, es decir, de un conjunto de acciones que se potencian entre sí y permitirían solucionar determinados problemas y alcanzar las metas relacionadas. A su vez, estos círculos virtuosos de política pública pueden servir como elemento para identificar a los actores involucrados y diseñar estrategias intersectoriales e interinstitucionales. La identificación de dichos círculos virtuosos puede facilitarse a través del análisis gráfico.

Esta metodología permite flexibilidad en el tipo de relación que puede priorizarse. Así, en algunos casos los eslabones fueron identificados a partir del aporte potencial para alcanzar el nodo crítico (visualizado como meta), mientras que otros eslabones se identificaron a partir de potenciales impactos (positivos o negativos) que pueden causar en el nodo crítico.

Continuando con el ejemplo del análisis del Eje 1, Guatemala urbana y rural, la identificación de los eslabones críticos se realizó considerando tres elementos centrales: i) la igualdad de derechos, el acceso a bienes y servicios básicos y su relación con instituciones públicas más competentes y eficientes; ii) inclusión social, económica y política, y sus causas; y iii) la gestión de los recursos naturales y sus condicionantes. Con base en dichos criterios, los eslabones críticos resultantes se aprecian en el gráfico 3.



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del taller.

En este caso, para el nodo crítico 1.4 Garantía de los derechos a recursos económicos y acceso a servicios básicos, se identifican los siguientes vínculos centrales (eslabones críticos):

- a) [1.4 – 1.3] Implementación de sistemas y medidas apropiados de protección social, ya que el sistema de protección social se encargaría de garantizar el acceso a bienes y servicios básicos, así como el cumplimiento de sus derechos a las personas que viven en pobreza o que son vulnerables¹⁴.
- b) [1.4 – 6.1] Acceso a agua potable, lo que se traduce en el derecho de acceso a servicios básicos.
- c) [1.4 – E3P4M1] Creación de empleos decentes, porque se debería de ver reflejado en los derechos a recursos económicos.

¹⁴ En este primer caso se incluyen los argumentos a modo ilustrativo.

- d) [1.4 – E5P1M1] Instituciones públicas competentes y especializadas, para que tengan la capacidad de garantizar estos derechos.

También se señalan como críticos para el nodo crítico 10.2 Inclusión social, económica y política de todas las personas, los siguientes eslabones:

- a) [10.2 – 1.2] Reducción de los índices de pobreza multidimensional.
- b) [10.2 – 2.3] Aumento de la productividad de los alimentos.
- c) [10.2 – E2P2M1] Reducción de la desnutrición crónica en niños menores de cinco años.
- d) [10.2 – 4.5] Eliminación de las disparidades de género en educación y el acceso a educación en condiciones de igualdad de los grupos vulnerables.

Finalmente, para el nodo crítico 12.2 Gestión sostenible y eficiente de recursos, se identificaron los siguientes eslabones críticos:

- a) [12.2 – 6.3] Acceso a agua de mejor calidad.
- b) [12.2 – 7.2] Acceso a energía renovable.
- c) [12.2 – 15.2] Detener la deforestación.
- d) [12.2 – E4P3M1] Contar con una normativa de agua.

Para cada uno de los ejes se realizó la identificación de los eslabones críticos. Este proceso también fue replicado en un momento posterior a los talleres, a partir del ejercicio de revisión de la Segeplán.

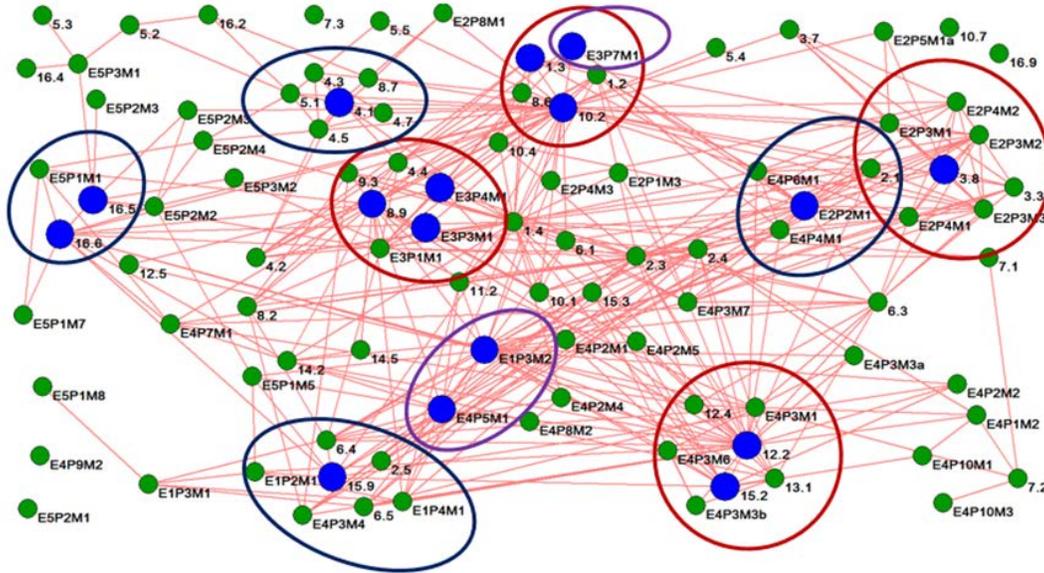
Fase 4: Análisis de eslabones y nodos críticos en una red integrada

Una vez identificados los eslabones y nodos críticos de cada uno de los ejes, ya revisados y validados por el equipo técnico de la Segeplán, un paso final desde el punto de vista metodológico consistió en integrar los nodos y eslabones críticos identificados para cada uno de los cinco ejes del PND K'atun en una sola red. Esta integración permitió identificar con mayor claridad, y desde una perspectiva integral, los principales círculos virtuosos con potencial de ser orientados a la implementación de la agenda de desarrollo priorizada para Guatemala.

Del gráfico 4 se desprende que varias de las metas identificadas como eslabones críticos de un nodo específico correspondiente a un eje se constituyeron en nodos puente al momento de interconectar las redes elaboradas para el resto de los ejes. Esto refleja cómo una meta se posiciona de manera estratégica para el desarrollo según su abordaje integral e intersectorial.

Gráfico 4

Guatemala: Red de nodos y eslabones críticos entre la Agenda 2030 y el PND K'atun



Fuente: Elaboración propia

A partir de la red integrada, se pudieron identificar 10 prioridades nacionales del desarrollo con 16 metas estratégicas del desarrollo (MED) que inciden en toda la agenda nacional de desarrollo de Guatemala. Más adelante se observa cada tipo de prioridad que se detectó, es decir, círculos virtuosos críticos, círculos virtuosos secundarios y puentes. Se identificaron cuatro círculos virtuosos críticos (círculos rojos), cuatro círculos virtuosos secundarios (círculos azules) y dos círculos puentes¹⁵ (círculos morados). A continuación, se describe el detalle de estos círculos, las metas estratégicas del desarrollo asociadas, así como la vinculación a otras metas en el marco de la integralidad.

¹⁵ Conectan a dos o más círculos virtuosos de políticas públicas, sean estos críticos o secundarios.

i) Círculos virtuosos críticos¹⁶

I. Reducción de la pobreza y protección social	
MED 1	10.2 Para el 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.
MED 2	1.3 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.
Incidencia de las MED sobre otras metas	1. 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. Esta meta es considerada como una condicionante clave para la protección social, principalmente en lo relacionado con el aumento del gasto social enfocado en la promoción de acciones dirigidas hacia la población vulnerable (E3P7M1).

Fuente: Elaboración propia.

II. Acceso a servicios de salud	
MED 3	3.8 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 vacuna seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.
Incidencia de las MED sobre otra (s) meta (s)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir la tasa de mortalidad materna en cinco puntos porcentuales (E2P3M1). 2. Garantizar la provisión y atención en los servicios de salud al 100% (E2P4M2). 3. Para el año 2032, reducir la tasa de mortalidad en la niñez en treinta puntos (E2P3M3). 4. Para 2030, poner fin a las epidemias del VIH/SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles (3.3). 5. Reducir la carga de las principales enfermedades infecciosas, parasitarias y las crónico-degenerativas, con base en los datos institucionalizados y homologados del sector salud (E2P4M1). 6. Para el año 2032, reducir la tasa de mortalidad infantil en veinticinco puntos (E2P3M2).

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Ordenados por orden de privilegio de mayor a menor.

III. Agua y gestión de los recursos naturales	
MED 4	12.2 Para 2030, lograr la ordenación sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.
MED 5	15.2 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.
Incidencia de las MED sobre otras metas	<ol style="list-style-type: none"> 1) Para 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir de manera significativa su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de reducir al mínimo sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente (12.4). 2) Fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación a riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países (13.1). 3) Las 38 cuencas hidrográficas del país cuentan con un índice de calidad de agua (E4P3M6). 4) Se han reducido a cero las pérdidas de vidas humanas a causa de inundaciones (E4P3M3b). 5) En el 2032, las instituciones públicas y la sociedad disponen de una Ley de aguas consensuada, con enfoque de gestión integrada de recursos hídricos (E4P3M1).

Fuente: Elaboración propia.

IV. Empleo y promoción de la inversión	
MED 6	8.9 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.
MED 7	<p>E3P1M1 En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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.
Incidencia de las MED sobre otras metas	<ol style="list-style-type: none"> 1) Para 2030, aumentar en un [x] % el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento (4.4). 2) Aumentar el acceso de las pequeñas empresas industriales y otras empresas, en particular en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluido el acceso a créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados (9.3). 3) Se ha asegurado un nivel de inversión en capital físico (formación bruta de capital fijo [FBCF] no menor al 20% del PIB y un nivel de gasto público de capital por encima del 5% del PIB. El incremento de la FBCF deberá ser progresivo y sostenido:

- a) No menor que el 17% del PIB durante el primer quinquenio.
- b) Mayor que el 19% durante el segundo quinquenio.
- c) No menor que el 20% a partir de la finalización del segundo quinquenio, hasta llegar al año 2032 (E3P3M1).

Fuente: Elaboración propia.

ii) Círculos virtuosos secundarios¹⁷

I. Seguridad alimentaria y nutricional	
MED 8	E2P2M1 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.
Incidencia de las MED sobre otras metas	<ol style="list-style-type: none"> 1. El 100% de los hogares agrícolas en estado de infra subsistencia y el 50% de los hogares en estado de subsistencia han visto beneficios en sus niveles de productividad agrícola debido a la implementación de proyectos de agricultura familiar y agricultura tecnificada (E4P4M1). 2. Asegurar la disponibilidad de tierras con capacidad de uso para la producción de granos básicos que garanticen la seguridad alimentaria (E4P6M1). 3. Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidas los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año (2.1).

Fuente: Elaboración propia.

II. Educación	
MED 9	4.4 Para 2030, velar porque 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.
MED 7	<p>E3P1M1 En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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.
Incidencia de las MED sobre otras metas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional (4.5). 2. Para 2030, garantizar que todos los estudiantes adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, en particular mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una

¹⁷ Ordenados por orden de privilegio de mayor a menor.

cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios (4.7).

3. Para 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria (4.3).
4. Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo (5.1).
5. Adoptar medidas inmediatas y eficaces para asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, erradicar el trabajo forzoso y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados (8.7).

Fuente: Elaboración propia.

III. Valoración de los ecosistemas

MED 10 15.9 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.

Incidencia de las MED sobre otras metas

1. Para 2030, poner en práctica la ordenación integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda (6.5).
2. Para 2030, disminuir de manera sustancial la generación de desechos mediante políticas de prevención, reducción, reciclaje y reutilización (2.5).
3. Para 2030, aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua (6.4).
4. En el año 2032, el 100% de las instituciones públicas y los gobiernos municipales aplican criterios de territorios, ciudades y municipios resilientes (E1P4M1).
5. En el año 2032 se ha jerarquizado el sistema de lugares poblados urbanos con base en funciones y conexiones (E1P2M1).
6. Al menos el 50% de las tierras consideradas como de muy alto y alto potencial para riego poseen sistemas eficientes de riego para la mejora de la productividad agrícola (E4P3M4).

Fuente: Elaboración propia.

IV. Transparencia y fortalecimiento institucional, seguridad y justicia	
MED 11	16.5 Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
MED 12	16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.
Incidencia de las MED sobre otras metas	En 2032, la estructura y funciones de las instituciones públicas han sido reformadas para responder de manera competente, especializada, ordenada y moderna a los desafíos del desarrollo (E5P1M1).

Fuente: Elaboración propia.

iii) Círculos puentes¹⁸

I. Gasto social y reforma fiscal integral	
MED 13	E3P7M1. Reducir 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.
MED 14	10.4 Adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.

Fuente: Elaboración propia.

II. Ordenamiento territorial	
MED 15	E4P5M1 El 100% de los municipios cuenta con planes de ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente.
MED 16	E1P3M2 En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia

¹⁸ Ordenados por orden de privilegio, de mayor a menor.

III. CONCLUSIONES

La aplicación de la metodología permitió al Gobierno de Guatemala identificar diez círculos virtuosos que son las “Prioridades Nacionales de Desarrollo”, de los cuales cuatro son círculos virtuosos de primer orden. Estos se enfocan en las dimensiones ambiental, social y económica a través de la centralidad de metas relacionadas al empleo e inversión, acceso a los servicios de salud, pobreza y protección social, y agua y tratamiento de los desechos. Dichos temas son de primera prioridad para el país.

Por otra parte, se identificaron cuatro círculos virtuosos de segundo orden que abordan otras temáticas sociales (educación y seguridad alimentaria), ambientales (valoración de los ecosistemas) e institucionales (transparencia y fortalecimiento institucional). En conjunto con los primeros cuatro, estos ocho círculos virtuosos, que fueron relacionados entre sí mediante circuitos de puente, centrados en el gasto social y la carga tributaria, así como en el ordenamiento territorial, y a los que se agregaron cinco eslabones, plantean con gran claridad el enfoque integral de la agenda de desarrollo propuesta para Guatemala.

Este aspecto es central para el siguiente proceso, el cual se centrará en la implementación, ya que la clara identificación de los mecanismos de integralidad se trasladará en la práctica al diseño e implementación de políticas, planes y programas intersectoriales, interinstitucionales y territoriales. Dado que cada nodo crítico señalado en la red tiene un representante sectorial, los círculos virtuosos de políticas públicas identificados plantean claridad en el trabajo requerido entre distintas carteras sectoriales, así como entre diferentes instituciones. De este modo, la red constituye un sustento para llevar el diálogo a las mesas multisectoriales dado que fundamenta la necesidad de desarrollar un trabajo intersectorial con el análisis cualitativo aquí realizado.

La validación del proceso por mecanismos participativos es esencial para fortalecer la robustez del método. Asimismo, la identificación del rol de los actores que están involucrados en cada uno de los círculos virtuosos identificados en el taller es un paso obligado previo a la implementación efectiva de acciones, dado que los siguientes pasos estarán orientados a la implementación de las metas priorizadas. Se reconoce como una acción relevante replicar la identificación de las relaciones entre las metas desde un nivel cuantitativo, lo que podría complementar y corroborar los eslabones y circuitos de políticas públicas aquí identificados. También es necesario vincular los resultados del ejercicio con los presupuestos y otras fuentes de financiamiento para el desarrollo. Las acciones orientadas a la consecución de las metas deberán tener coherencia normativa y su oportuno seguimiento y evaluación.

Finalmente se destaca que, a partir de los resultados previamente presentados, actualmente, el país es guiado por la Estrategia para la Implementación de Prioridades Nacionales de Desarrollo, aprobada en 2017 por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, con la finalidad de alcanzar las metas de desarrollo propuestas en el PND y la Agenda 2030 priorizada por Guatemala.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (2014), *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Conadur/Segeplán. [en línea]. Véase: <<https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/GuatemalaPlanNacionaldeDesarrollo2032.pdf>>.
- Le Blanc, D. (2015), *Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets*. DESA Working Paper No. 141.
- Naciones Unidas. *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, [en línea]
Véase: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/15/S1700334_es.pdf>.

La metodología para la identificación de eslabones y nodos críticos entre la Agenda 2030 y la planificación nacional se propone como una herramienta de utilidad para los países de la región, en la definición de una agenda nacional de desarrollo articulada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Permite identificar las grandes prioridades nacionales y los desafíos de articulación intersectorial e interinstitucional derivados del carácter integral de la agenda.

La utilización de la metodología en Guatemala ha permitido articular su Plan Nacional de Desarrollo (PND), mejor conocido como “Plan K’atun: Nuestra Guatemala 2032” con la Agenda 2030, a través de la elaboración de un listado de metas integradas de forma armonizada. A partir de este listado se identificó un conjunto de eslabones y nodos críticos que en una fase posterior derivaron en el planteamiento de Prioridades Nacionales y de Metas Estratégicas del Desarrollo, que permitirán cumplir de manera coherente tanto con la Agenda 2030 como con el Plan K’atun, a través de la implementación de políticas públicas integrales, con coherencia normativa, con articulación presupuestaria, mediante acciones intersectoriales y alianzas con diversos actores.