

Universidad Estatal a Distancia

Vicerrectoría Académica

Dirección de Extensión Universitaria

Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local



## GUIA PARA ELABORAR EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

Elaborada por: Agustín Jiménez Araya

## **TABLA DE CONTENIDOS**

Introducción general

Módulo I: Marco normativo y conceptual de la planificación

Módulo II: Metodología para elaborar el PDM

Bibliografía

*Gatito, gatito, dijo, un poco tímidamente, ya que no sabía si le gustaba que le llamasen así; pero al Gato se le ensanchó la sonrisa. Ante esto, Alicia pensó: "Vaya: --¿te importaría decirme, por favor, qué camino debo tomar desde aquí? --Eso depende en gran medida de adónde quieres ir, -dijo el Gato. --¡No me importa mucho adónde ir...! --dijo Alicia. --Entonces, da igual el camino que tomes--dijo el Gato. Añadiendo: ¡Cualquiera que tomes estará bien...!*

Caroll, Lewis en: Alicia en el país de las maravillas.

## **Introducción general**

Desde el enfoque de gestión política territorial, que orienta las acciones de fortalecimiento de capacidades, que se impulsan desde el Instituto de Formación y Capacitación Municipal (*en adelante IFCMDL*), la planificación municipal constituye un ámbito de construcción de las bases para el ejercicio de una gestión política de los territorios, en tanto ésta incorpore en sus contenidos como en sus mecanismos de construcción, los requerimientos del desarrollo territorial (Zúñiga, M: 2016).

En ese marco, el IFCMDL se ha enfocado en coadyuvar con la instrumentalización de la gestión municipal, logrando con ello el diseño y elaboración progresiva de diferentes herramientas de trabajo con la intención de facilitar procesos como la construcción del Plan de Desarrollo Municipal (*en adelante PDM*). De esta forma, surge la presente guía, con el propósito de mejorar las capacidades municipales para formular propuestas, acciones, proyectos y actividades encaminadas no solo a fortalecer las instituciones sino los territorios (cantones).

La guía para la elaboración del PDM, debe ser vista como un aporte al proceso de fortalecimiento de la gestión municipal. Su formulación nace del reconocimiento de necesidades o carencias en materia de planificación estratégica en los gobiernos locales. En ésta se reseña la importancia máxima que tiene la planificación en el ámbito municipal, fundamental, para trazar pautas definitorias de en qué y cómo deben invertirse los recursos municipales, mismos que deben asignarse de conformidad con las prioridades establecidas, en atención a que no siempre son abundantes ni suficientes, lo que determina que no se deban hacer inversiones sin tener claro lo más conveniente y adecuado para el desarrollo del municipio.

La guía provee elementos que permitirán a alcaldes (as) y autoridades locales, apoyarse en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de

desarrollo municipales, toda vez y ello está demostrado, el éxito de toda gestión pública depende en gran medida de la calidad de la planificación.

Los gobiernos locales deben procurar afianzar sistemas propios de planificación estratégica participativa como una respuesta a la voluntad de la Constitución Política de integrar a sus habitantes a la vida política, cultural, económica y social, lo que impone acoger iniciativas e ideas ciudadanas de manera concertada y permanente en beneficio común, ya que todo buen proceso de planificación se refleja en la capacidad de elaborar propuestas autónomas o concertadas desde los consensos sobre metas, compromisos y responsabilidades.

La ausencia de planificación es a nuestro juicio un traspié de muchas instituciones, por cuanto la fijación moderna de criterios enseña que para el ordenamiento de las actividades particulares o colectivas son necesarios los puntos de referencia que los planes proporcionan para determinar la acción gubernamental y local y así orientar la iniciativa privada, aspectos esenciales de la calidad de vida del futuro y de la clase de sociedad que se aspira a vivir.

La planificación, coadyuva a lograr la modernización territorial, sin ésta difícilmente se alcanzarían resultados firmes y congruentes. Planificar sin duda alguna es un llamado a enaltecer la democracia, es un compromiso tanto para gobernantes como munícipes para darle un nuevo dinamismo al Estado, con la participación permanente y continua de la comunidad.

Al mismo tiempo, la planificación con amplia participación de las comunidades ayuda a dar legitimidad al gobierno local, a tomar ventaja de las oportunidades, evitar conflictos, prevenir problemas, generar confianza de los ciudadanos hacia la municipalidad, y a construir entidades viables, gobernables y eficientes; también contribuye a formar comunidades responsables y cohesionadas.

El desarrollo territorial es así, un proceso de construcción social y en esta circunstancia la planificación se convierte en un medio para que los actores interaccionen con la municipalidad y definan conjuntamente el rumbo del cantón considerando los sueños, los deseos, los fines, los valores y expectativas por construir.

Bajo el enfoque de la planificación del desarrollo territorial, es fundamental, que las actuales y futuras administraciones y autoridades políticas, apoyen los distintos mecanismos de participación ciudadana, por medio del fortalecimiento de los canales de

comunicación e interacción existentes con los actores del territorio, con el fin de que puedan expresar sus intereses y concertar las estrategias de desarrollo. De esta forma, la municipalidad podrá generar condiciones de gobernabilidad y sostenibilidad de las acciones que emprenda.

Para avanzar con éxito en este desafío de adquirir mayores capacidades institucionales para la planificación municipal, es vital contar con el apoyo y voluntad política de las autoridades locales (Concejo Municipal y Concejos de Distrito) y de la administración (Alcaldías y Vicealcaldías), pero también de todo el funcionariado municipal.

La guía propuesta, ha sido elaborada con el propósito de que sea utilizada por las autoridades y funcionarios municipales, y en especial, por las oficinas de Planificación Institucional, quienes están llamadas a convertirse en verdaderos órganos de planificación que posibiliten el cambio y en esa lógica favorezcan procesos de monitoreo y evaluación de los resultados de la gestión municipal, en beneficio de la entidad y del desarrollo del territorio y sus habitantes.

Finalmente, la composición de la guía consta de 3 capítulos, el primero incluye un breve apartado referido al marco normativo y conceptual con relación a la planificación municipal, el segundo capítulo establece aspectos sobre la importancia y trascendencia de contar con un PDM y su vinculación con el presupuesto, se plantean una serie de elementos e interrogantes que permiten aclarar y orientar sobre su naturaleza, importancia y aplicación, así como sugerencias sobre quienes deben participar en su elaboración y las condiciones previas que como mínimo se deben tener para su adecuada materialización.

El tercer capítulo se enfoca en la metodología propuesta para la elaboración del PDM. Acá se hace una explicación concreta de las etapas y pasos que ordenada y lógicamente deben llevarse para formular y concretar el PDM. Posteriormente, en este mismo capítulo se profundiza con mayor nivel de detalle en cada una de las etapas definidas, especialmente, en los diferentes pasos que permitirán en lo sucesivo contar con una herramienta de planificación acorde con las necesidades y requerimientos de los gobiernos locales. Finalmente, en cada etapa se presentan ejemplos, donde se puntualiza cómo se debiera encontrar estructurado el PDM, lo anterior como requisito mínimo para su validez y aplicabilidad.

## **Módulo I**

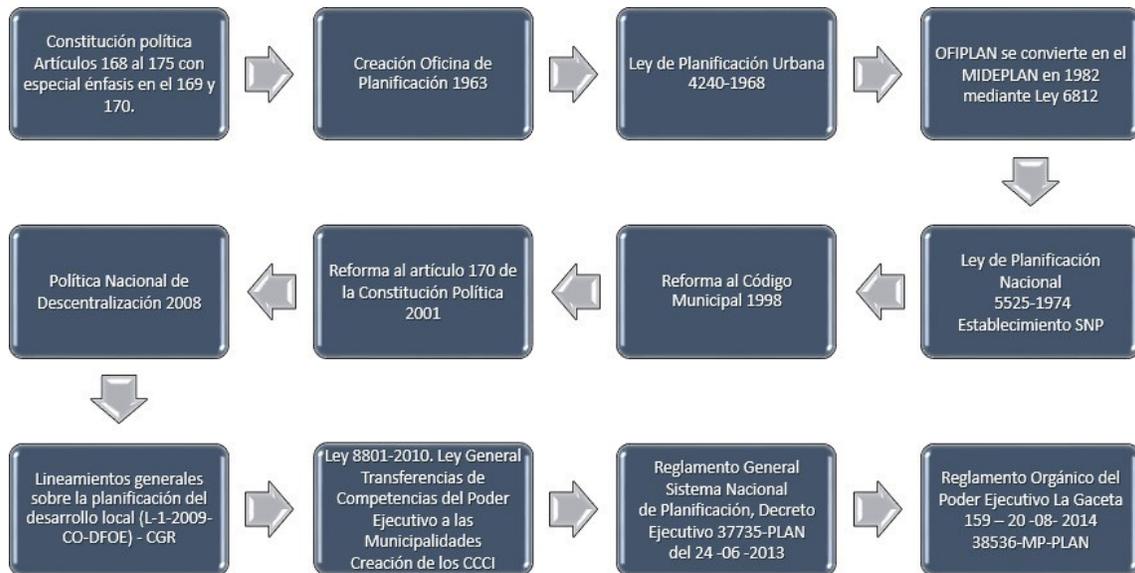
### **Marco normativo y conceptual de la planificación municipal**

#### **Introducción**

En este módulo las y los estudiantes podrán conocer la base jurídica que sustenta la responsabilidad de los gobiernos locales en materia de la planificación y profundizar en algunas aproximaciones conceptuales sobre la disciplina que permitirán formar un criterio más amplio sobre sus bondades y beneficios. Se podrá realizar un breve recorrido sobre lo más relevante del marco normativo y conceptual con relación a la planificación municipal y algunas generalidades acerca del presupuesto en la gestión pública y su importancia.

Este módulo como se indicó permite profundizar sobre la importancia del sistema de planificación municipal, así como los instrumentos existentes que deben articularse en la forma de un “sistema”, asegurando una relación de interdependencia entre todos ellos. Se detallarán cada uno de esos instrumentos y su importancia, entre estos el Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Pero, fundamentalmente, este módulo nos permitirá profundizar un poco más sobre el marco conceptual de la planificación y sus fases, es decir, buscar entre todos y todas respuestas a preguntas claves como ¿que entendemos por planificar?, ¿qué es planificación y cuál es su importancia?, entre otras. La importancia de la planificación como proceso, algunos de sus beneficios, e identificar los insumos que como mínimo deben considerarse así como los elementos que integran los instrumentos de planificación como los planes institucionales, y los actores del proceso de planificación, es decir, los responsables o actores protagónicos para que esta construcción colectiva sea oportuna, responsable, transparente y eficaz.

## Marco normativo de la planificación en Costa Rica



**Fuente:** Jiménez, A (2016). Curso Planificación del Desarrollo Municipal. IFCMDL-UNED.



**Fuente:** Jiménez, A (2016). Curso Planificación del Desarrollo Municipal. IFCMDL-UNED.



**Fuente:** Jiménez, A (2016). Curso Planificación del Desarrollo Municipal. IFCMDL-UNED.

### El Sistema de Planificación Municipal

Para que exista una adecuada coherencia en las actuaciones de los gobiernos locales, los instrumentos de planificación deben articularse en la forma de un “sistema”, asegurando una relación de interdependencia entre todos ellos. En el contexto actual de nuestro país, el sistema de planificación municipal está conformado principalmente por tres planes:

- Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL).
- Plan de Desarrollo Municipal (PDM).
- Plan Anual Operativo (PAO).

<i>Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL)</i>	<i>Plan de Desarrollo Municipal (PDM)</i>	<i>Plan Anual Operativo (PAO)</i>
<b>Tiene una visión de largo plazo (10 años). Es el instrumento guía para la acción de las instancias públicas y privadas del municipio, en el cual se expresan los resultados de un proceso de planificación concertado entre los diversos sectores de la población local. Define en forma clara los objetivos de desarrollo del municipio, las estrategias y programas o proyectos generales que se van a impulsar para garantizar la</b>	Tiene una visión de mediano plazo (5 años). Es el instrumento guía para la acción del gobierno local en el mediano plazo, el cual se basa en la visión de desarrollo del municipio en el largo plazo, así como diferentes planes y programas nacionales, regionales y sectoriales que impactan el desarrollo del cantón. Expresa los resultados de un proceso de planificación concertado entre los diversos sectores de la población local	Instrumento formulado en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, según corresponda, en el que se concreta la política de la entidad por medio de la definición de objetivos, metas, indicadores y acciones que se deberán ejecutar durante el periodo para el cual se define dicho plan (1 año); se precisan los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para obtener los resultados esperados y se

<p><b>prosperidad del municipio en el corto, mediano y largo plazo; así como la mejora en la calidad de vida de la población y el aprovechamiento racional y eficiente de los recursos humanos, naturales, físicos, administrativos y financieros de los cuales dispone el Gobierno Local.</b></p>	<p>y la coordinación con las instituciones públicas con participación en el ámbito local. Además de las acciones relativas al desarrollo comunal, incluye las correspondientes al desarrollo institucional.</p>	<p>identifican las unidades ejecutoras responsables de los programas de ese plan.</p>
--	---	---

**Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE)**  
**Se propone un proceso continuo, dinámico, flexible y participativo para desarrollar un sistema de planificación municipal**



Fuente: FOMUDE, 2009

**¿Para qué desarrollar este sistema de planificación municipal?**



## Marco conceptual de la planificación

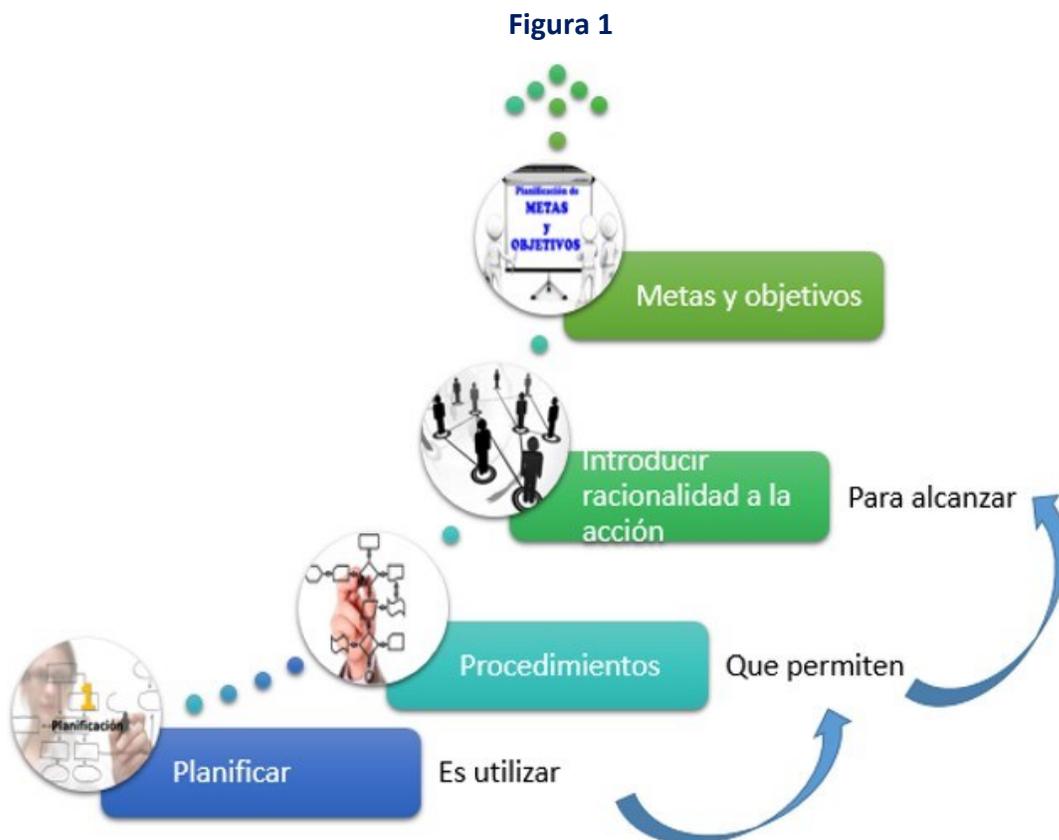
*La planificación es “Concebir un futuro deseado, así como los medios necesarios para alcanzarlo”.*

*Ackoff (1973)*

### ¿Qué entendemos por planificar?

Planificar es prever y decidir hoy las acciones que transformarán la situación actual (línea base) en una situación futura deseable y posible, utilizando eficiente y racionalmente los recursos disponibles.

De acuerdo a la siguiente figura planificar es:



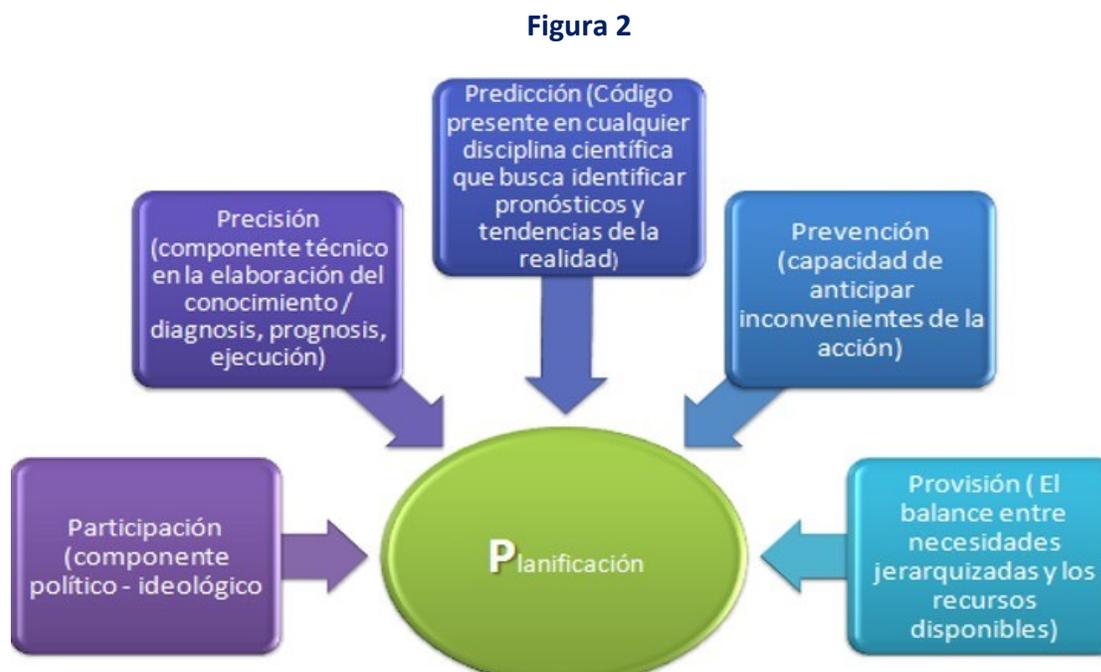
**Fuente:** elaboración propia. Adaptación de: “El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011”. Departamento Nacional de Planificación – Escuela Superior de Administración Pública, ESAP – Ministerio de Cultura, República de Colombia, 2007.

## ¿Qué es planificación?

La **planificación** nos ayuda a definir lo que una organización, un plan, programa o un proyecto pretende lograr y cómo va a realizar la tarea (PNUD: 2009).

La planificación es un proceso continuo que busca aprovechar las oportunidades, reducir o mitigar las amenazas, potenciar las fortalezas, transformar las debilidades, dar soluciones a problemas y atender las necesidades, por medio de estrategias que de manera eficiente apunten al cumplimiento de metas y objetivos.

La planificación es un concepto dinámico que implica la desagregación de su primera letra como se ilustra:



**Fuente:** Jiménez, A. (2016). "La utilización óptima de instrumentos para la planificación en la gestión del desarrollo territorial".

## La importancia de la planificación como proceso

La planificación más allá de métodos y técnicas, es un proceso que implica decisiones trascendentes que tienen efectos e impactos positivos o negativos en las personas, en su calidad de vida, en sus condiciones de reproducción económica, en fin, en su cotidianidad. Por eso es que la planificación económica y social es competencia entonces de la población, de los hombres y mujeres comunes, de la ciudadanía (Jiménez, A: 2016).

La planificación contribuye a apoyar la gestión de las actividades de un grupo social (juventud, mujeres jefas de hogar, personas con discapacidad, adultos mayores, etc.), un territorio (localidad, región, ciudad, etc.), sector de actividad (agricultura, industria, comunicaciones, etc.), un ámbito de acción (educación, salud, innovación, etc.), o procesos macrosociales como el desarrollo económico, social, cultural o político de una sociedad nacional (Lira, Luis: 2006). En el caso de las municipalidades, la planificación por ejemplo coadyuva a impulsar acciones claves por sector tales como: gestión integral de residuos sólidos (GIRS), gestión integral de riesgo a desastres (GIRD), ordenamiento del territorio (OT), mantenimiento de la red vial cantonal, entre otros.

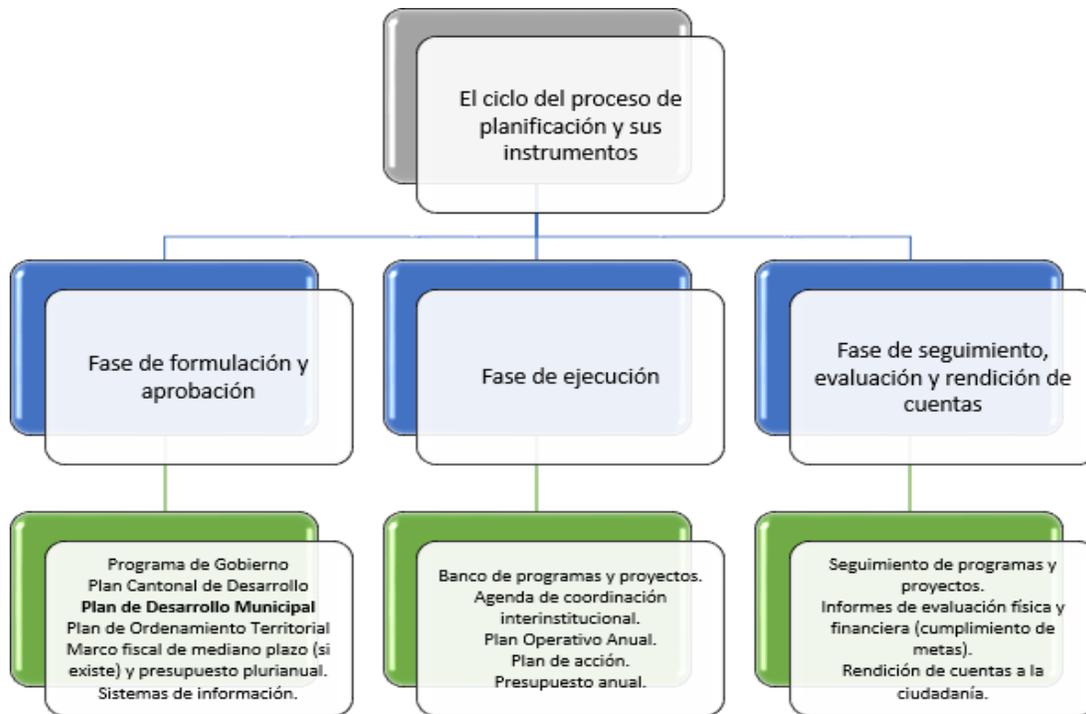
En síntesis, la planificación contiene (Ídem):

- **Un proceso social** de carácter permanente, que debe ser responsabilidad de las organizaciones societales e implica una reflexión sostenida sobre el contexto histórico.
- **Una racionalidad**, porque conjuga la lógica, la precisión, la predicción, la prevención y la provisión.
- La planificación debe **proveer información y recursos, precisarlos, operativizarlos tratando de prevenir escenarios negativos con base en predicciones científicas**, en la medida que impulsa las condiciones ideales en el uso adecuado de la riqueza social con participación ciudadana.
- Además, es un proceso **permanente de toma decisiones** porque las necesidades y los satisfactores de estas se desarrollan en un continuum complejo como la misma vida social.
- Es un **proceso esencialmente transformador**. Sin planificación el escenario social cambia, pero lentamente siguiendo tendencias negativas. Con planificación se crean escenarios que generan pronósticos de transformación de la realidad. El conocimiento mismo generado a partir de investigaciones intencionadas y rigurosas tiene ya un propósito transformador. La transformación que no se consigue en su totalidad, se diseña por etapas que acumulan logros, donde lo más sobresaliente es que la participación creciente de la gente la capacita para nuevos desafíos donde necesitan menos el consenso de expertos.

Finalmente, la planificación como proceso es importante porque transforma la intención en acción y permite vislumbrar los impactos y consecuencias de los acontecimientos e influir en ellos. En este sentido, la planificación tiene la responsabilidad de las repercusiones futuras por las decisiones asumidas en el presente.

## ¿Cuáles son las fases y los instrumentos del proceso de planificación?

Figura 3



**Fuente:** elaboración propia. Adaptación de: “El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011”. Departamento Nacional de Planificación – Escuela Superior de Administración Pública, ESAP – Ministerio de Cultura, República de Colombia, 2007.

### El Plan de Desarrollo Municipal y el proceso presupuestario

#### ¿Qué es el plan de desarrollo municipal?

- Instrumento guía para la acción del G.L con visión de mediano plazo (5 años).
- Se basa en la visión de desarrollo del municipio en el largo plazo, así como diferentes planes y programas nacionales, regionales y sectoriales que impactan el desarrollo del cantón.
- Expresa resultados de un proceso de planificación concertado entre diversos sectores de la población local y la coordinación con las instituciones públicas con participación en el ámbito local.
- Además de las acciones relativas al desarrollo comunal, incluye las correspondientes al desarrollo institucional.

## **Importancia del plan de desarrollo municipal (PDM)**

Entre los aspectos más relevantes del PDM podemos citar:

- Contribuye a lograr la visión de desarrollo del municipio, concretar los objetivos estratégicos y cumplir con la misión institucional de la municipalidad.
- Permite ordenar y otorgar coherencia a los programas y proyectos previstos para la obtención de los objetivos de desarrollo, reduciendo de esta manera el grado de incertidumbre.
- Ayuda a la preparación y organización evitando la improvisación en la ejecución de los proyectos.
- Permite prever la necesidad de recursos para el cumplimiento de lo programado, facilitando la toma de decisiones para la gestión de dichos recursos. Asimismo, permite optimizar el uso de los recursos.
- Permite el monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos e iniciativas municipales, por lo que se constituye en un elemento clave para el control de la gestión.
- Mejora la transparencia en la gestión municipal, en tanto permite un mejor seguimiento de la ejecución presupuestal.

### **¿Para qué sirve el plan de desarrollo municipal?**

Constituye el punto de referencia en todo proceso de gestión municipal, pues por medio de este, se articula y delimita la acción del Gobierno Local tanto en el ámbito territorial como nacional, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que le hayan sido asignadas por la Constitución y el Código Municipal.

### **¿Por qué se formula el PDM?**

- Alinea y complementa ruta de largo plazo trazada en el PCDHL.
- Instrumento que anima proceso de Planificación Institucional que permite establecer políticas y prioridades, así como desarrollar capacidades de gestión del G.L para el desarrollo cantonal e institucional con participación ciudadana.
- El PDM es la base para la formulación de los Planes Anuales Operativos y el proceso presupuestario anual.
- Promueve descentralización y fortalecimiento municipal

### ¿Particularidades del PDM?

- Depositario de anhelos y necesidades de los ciudadanos, en el marco de las competencias y recursos municipales.
- Permite monitoreo y evaluación de la gestión de las autoridades municipales y la gestión municipal general.
- Constituye la base para la participación ciudadana en la formulación de los presupuestos participativos.
- Fundamental para la coordinación interinstitucional y de otros actores de la sociedad.
- Promueve y fortalece los conceptos y prácticas de Desarrollo Humano Local (DHL).

### ¿Es obligatorio hacer el PDM?

Particularmente para el ámbito local, el artículo 13 del Código Municipal define las atribuciones del Concejo Municipal, relacionadas con la planificación, a saber: fijar las políticas y prioridades de desarrollo del municipio. En el inciso L), señala: aprobar el plan de desarrollo municipal y el plan operativo anual (PAO). Sobre lo anterior, se indica que el PDM y el PAO, constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades, por lo que los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario deben presentarse en forma coherente con éstos.

En sentido similar el artículo 4 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, indica que todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la citada ley.

Adicionalmente, en los Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local CL-2009-CO-DFOE emitida por la CGR, se establece que la planificación comprende un conjunto de fases continuo, dinámico, participativo y flexible, mediante el cual se formulan, aprueban, ejecutan, controlan y evalúan los planes de desarrollo local previstos en el ordenamiento jurídico, los cuales corresponden tanto para el corto (1 año) como para el mediano (entre tres y cinco años) y largo plazo (10 años o más) según el caso. Los Planes de Desarrollo Municipal, específicamente, son procesos de mediano plazo o sea el equivalente a los Planes Estratégicos Municipales.

De modo que la elaboración, presentación y aprobación de los contenidos de los planes de desarrollo municipal de las entidades territoriales constituyen funciones consagradas constitucional y legalmente y, por lo mismo, son de ineludible cumplimiento, so pena de incurrir en una falta administrativa sancionable de conformidad con la Ley General de Control Interno 8292.

### ¿Qué características debe tener el PDM?

El plan de desarrollo debe tener o ser:

- **Correspondencia:** Responder a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno presentado por el o la entonces candidata (a) a la Alcaldía.
- **Orientado a resultados:** Mostrar con claridad cuáles son los efectos e impactos que pretende alcanzar el gobierno local en forma conjunta con otros niveles de gobierno
- **Coherencia:** Mostrar correlación entre las competencias, el diagnóstico, la visión, la misión, los objetivos, las metas por alcanzar y los recursos.
- **Estratégico:** Identificar, cuantificar y proponer acciones para solucionar los problemas prioritarios que afronta la municipalidad, y tomar ventaja de los potenciales y oportunidades en las diferentes dimensiones del desarrollo.
- **Coordinación y vinculación:** Considerar los ejercicios previos de la municipalidad y los otros niveles de gobierno en materia de (1) visión prospectiva, (2) planes institucionales, y (3) políticas, programas, proyectos y/o estrategias sectoriales, entre otros; con el fin de articular los diferentes esfuerzos, en la búsqueda de propósitos comunes de bienestar y desarrollo.
- **Articulación:** Garantizar la relación y armonía entre el diagnóstico, las políticas, los objetivos, los programas, proyectos metas, y recursos del PDM.
- **Susceptible de evaluar:** Definir indicadores de impacto o resultado y producto que permitan realizar el seguimiento y la evaluación a la gestión de la municipalidad, de acuerdo con las políticas, objetivos, estrategias, programas, proyectos y metas definidos en el PDM.
- **Viabilidad:** Contener metas realizables; es decir, que estén respaldadas con recursos legales, talento humano, recursos administrativos, tecnológicos y financieros.

### Actores del proceso de planificación

Actores	Planificación	Ejecución	Seguimiento y evaluación
Administración local – municipal (todas las áreas o departamentos).	Coordina y planifica el PDM sobre la base del Programa de Gobierno, a partir de los recursos disponibles para la inversión.	<i>Elabora los planes de acción, los PAO (proyectos – inversiones) y el presupuesto. Realiza procesos de contratación, otros.</i>	<i>Elabora los informes de seguimiento y gestión sobre la base de las metas del PDM. Realiza procesos de rendición de cuentas.</i>
<i>Sociedad civil (organización comunal, institucionalidad pública, sector privado, otros).</i>	Participa en la formulación del Plan por medio del CCCI directamente y por medio de reuniones que promueva la administración.	<i>Participa en la identificación, formulación y ejecución de proyectos. Se hace responsable por el buen uso de los bienes públicos.</i>	<i>Ejerce funciones de inspector, observador y control social de las acciones públicas en el cantón.</i>
<i>Autoridades políticas (Concejo Municipal, Concejos de Distrito).</i>	Aprueba las estrategias y programas establecidos en el PDM. Participa activamente en las decisiones.	<i>Aprueba el PDM, el PAO (plan de inversiones), presupuesto y otras normas.</i>	<i>Recibe y aprueba los informes de gestión. Realiza control político y fiscalización.</i>

### Participación de jerarcas y procesos de la municipalidad en la formulación del PDM

La formulación del PDM es un proceso participativo, en el que se suman todos los niveles y procesos de acuerdo con el mapa básico de organización, así como sus funciones y responsabilidades:

<i>El Concejo Municipal</i>	<i>La Alcaldía</i>	<i>Oficina de Planificación Institucional</i>	<i>Dirección Administrativa Financiera</i>	<i>Todas las direcciones o procesos</i>
<b>Instancia responsable de aprobar el PDM y el presupuesto municipal sometido por el Alcalde. Algunos de sus miembros participan en el proceso de formulación y revisión del PDM.</b>	Es la primera autoridad ejecutiva, representativa y administrativa del gobierno local. Aprueba los objetivos institucionales del PDM, supervisa el proceso de formulación en todas sus etapas y toma decisiones en	Es encargado (a) de elaborar el PDM, coordinando la participación de todas las demás áreas o procesos de la municipalidad. En general, es responsable de coordinar y consolidar los planes,	Encargada de solicitar y revisar las proyecciones de los diferentes procesos y determinar la disponibilidad de recursos para ser presupuestados en el periodo correspondiente. Se encarga de la elaboración del presupuesto	Esto es: servicios municipales (aseo de vías, mantenimiento y ornato de parques, mercado, cementerio, otros), control y desarrollo urbano (obras públicas, planificación urbana, control constructivo), ambiente, administración tributaria y financiera (tesorería,

el ajuste del PDM acorde con el presupuesto municipal. Finalmente, es responsable de elevarlo al Concejo Municipal para su aprobación.	programas, proyectos y actividades de desarrollo del municipio.	ordinario en sintonía con la planificación estratégica y operativa definida, así como de llevar a cabo las modificaciones presupuestarias.	contabilidad, presupuesto, proveeduría), tendrán participación en las diferentes etapas de formulación del PDM.
--	---	--	---

### Condiciones previas para la formulación del PDM

Antes de iniciar la formulación del PDM, será necesario asegurar que se logren ciertas condiciones previas que se consideran indispensables para garantizar resultados exitosos, entre las cuales se señalan las siguientes:

- **Interés y voluntad política.** Esto es el compromiso de las autoridades locales (Alcaldías y Regidurías), basado en el convencimiento de que el PDM es un instrumento útil para la gestión municipal, que posibilita una gestión ordenada susceptible del monitoreo y la evaluación.
- **Existencia de una Oficina de Planificación Institucional (o por lo menos una persona responsable de esta función).** La experiencia señala la necesidad de contar con esta Oficina, cuyo coordinador/encargado debe tener capacidad técnica para coordinar la formulación, monitoreo y evaluación del PDM. Se asegura con esto desarrollar una cultura de gestión por resultados en la municipalidad.
- **Funcionarios municipales comprometidos con el PDM, que colaboren en su formulación, ejecución, monitoreo y evaluación.** Es necesario que toda la administración municipal se comprometa e involucre de diversas formas en la elaboración del PDM. Esto facilitará el manejo de una visión y programación de actuaciones coordinadas, que redundarán en la agilidad administrativa y funcional que se necesita para lograr acciones que favorezcan el desarrollo humano local del cantón.

### El presupuesto en el sector público

Las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público lo definen de la siguiente manera:

*“El Presupuesto es el instrumento que expresa en términos financieros el plan anual de la institución, mediante la estimación de los ingresos y los gastos necesarios para alcanzar los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos” (Norma 1.1. NTPP-CGR-2012).*

### **Características del presupuesto:**

- Carácter administrativo-jurídico.
- Carácter político.
- Constituye un acto de previsión.
- Carácter limitativo con respecto a los conceptos y montos a gastar.
- Es de elaboración y ejecución periódica.

### **Carácter administrativo jurídico**

El presupuesto público es un instrumento de naturaleza mixta: administrativo en cuanto apoya a la correcta gestión de la Hacienda Pública y jurídico en cuanto emana del marco jurídico regulador y vinculante para la Administración Pública.

El presupuesto es un instrumento de uso obligatorio para las instituciones públicas y la administración de recursos públicos (Constitución Política Art. 177, 121 inc. 11, Art. 175 y 184).

### **Carácter político**

El presupuesto, refleja las líneas generales de la política que sigue cada administración (**Normas 2.2.3 h, 4.1.3 h, 4.2.4**), por medio de la asignación de recursos que recibirá cada programa y dependencia de la institución, mostrando con ello la importancia que se otorga a cada objetivo y meta que se traza.

### **El presupuesto constituye un acto de previsión**

El presupuesto actúa como mecanismo de previsión para la Administración, anticipando el posible movimiento financiero que requerirá la ejecución de lo planificado.

Con el control de la ejecución del presupuesto, se obtiene información de las desviaciones financieras con respecto a lo previsto y su impacto en los objetivos, posibilitando hacer las correcciones que se requieran en forma oportuna.

### **Carácter limitativo del presupuesto con respecto a los conceptos y montos a gastar**

El presupuesto se convierte en una autorización conferida para ejecutar gastos por cuenta y cargo a fondos del Estado y de sus instituciones, constituyéndose en un límite para la Administración, no sólo en la posibilidad de ejecutar gastos en los diferentes conceptos incorporados según las diversas clasificaciones de gasto utilizadas, sino también en el monto aprobado para cada concepto (**NTPP 2.2.3, 4.2.3**).

### **El presupuesto es de elaboración y evaluación periódica**

El presupuesto tiene un período de vigencia y de ejecución, de tal forma que al concluir ese período caduca la autorización que el ente competente (Asamblea Legislativa o Contraloría General de la República, Jerarca -en caso de que no haya aprobación externa-) otorgó para registrar gastos o ingresos ejecutados con cargo a ese presupuesto.

### **Dimensiones del presupuesto:**

- Ser un instrumento de Gobierno.
- Ser referente de la programación macroeconómica.
- Ser un instrumento de Administración.
- Ser un instrumento de Planificación.

### **Instrumento de Gobierno**

- Por medio de él, se adopta de un plan de acción para un período dado.
- Se formula una política global y políticas específicas para llevar adelante dicho plan.
- Se direccionan las actividades para la planificación, seguimiento y evaluación de su cumplimiento (*ver norma 4.2.3 de las NTPP*).

### **Referente de la programación macroeconómica**

Hace posible materializar para el corto plazo las acciones, objetivos y metas que llevarán al cumplimiento de las políticas de desarrollo y que se reflejan en los indicadores macroeconómicos (ver NTPP 4.1.2, 4.1.3 inciso c y 4.1.7, y artículo 19 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley 8131).

### **Instrumento de Administración**

Es una verdadera "guía de acción" ordenada y congruente con los diferentes niveles de la organización, porque:

- Expresa a cada unidad programática y a los responsables, los objetivos concretos y metas.
- Minimiza la posibilidad de ejecutar acciones improvisadas, inconsistentes y no acordes con los objetivos por alcanzar al considerar la asignación presupuestaria previamente.

### **Instrumento de planificación**

Permite, en forma anticipada, contar con conocimiento de la probable disponibilidad de recursos y de las opciones de gasto posibles de realizar, apoyando la toma de decisiones, tanto para la planificación de la acción sustantiva de la entidad, como su propia

administración (ver secciones 4.4 y 4.5 de las NTPP (2012), relativas a las fases de control y de evaluación presupuestario).

### **Enfoque moderno del presupuesto**

El enfoque de presupuesto moderno hace énfasis en los propósitos y objetivos que persigue la organización, en el cumplimiento de las funciones que las leyes les encomiendan; en la programación del trabajo por realizar; en la compatibilización entre objetivos y metas; en la utilización eficiente de los recursos para alcanzarlos y, en la información adecuada que debe tenerse para medir los resultados. Se concibe en estrecha relación con la planificación institucional y la del Gobierno (Marco normativo y conceptual del presupuesto público. El presupuesto en el sector público (visión técnica). Lic. Marcos Rodríguez Morales CGR, 2012).

### **Enfoque inclusivo del presupuesto**

*“El presupuesto deberá obedecer a una gestión inclusiva de todos los usuarios de los servicios que brinda la institución, por lo tanto, no podrá incorporar ningún elemento que propicie algún tipo de exclusión por motivo de género, grupo étnico, origen, edad, creencia religiosa, discapacidad física o mental, o de cualquier otra índole.”*  
**(Norma 2.2.2 NTPP-CGR-2012).**

### **La planificación institucional como base para el proceso presupuestario**

Las directrices de planificación municipal abarcan el ámbito presupuestario. El artículo 92 del Código Municipal señala la coherencia que debe existir entre este instrumento financiero y los planes. También establece la obligatoriedad de formular la propuesta presupuestaria tomando en consideración aportes de los Concejos de Distrito.

La norma 2.1.4 en asocio con la norma 2.1.2 inciso a), y la 3.2, establece como necesario que los programas que conforman el presupuesto institucional deben reflejar fielmente las metas, objetivos e indicadores contemplados en la **planificación estratégica o de mediano plazo** y anual, aspecto que además es reforzado con el cumplimiento de los principios de:

**Figura 4**



**Fuente:** elaboración propia, a partir de las Normas Técnicas de Presupuesto Público (NTPP), emitidas por la CGR / Resolución R-DC-24-2012 CGR 27-2-2012 - Alcance digital N° 39 a la Gaceta N° 64 del 29 de marzo del 2012.

## **Módulo II**

### **Metodología para la elaboración del PDM**

En esta parte se desarrolla el procedimiento para la formulación del PDM. La metodología del PDM se desarrolla en 12 pasos, que se pueden agrupar en cuatro grandes etapas:

#### **1. Etapa de preparación**

En la preparación se formaliza el proceso de elaboración del PDM al interior de la institución y se crean las condiciones técnicas y organizativas para llevarlo a cabo con éxito.

Se desarrolla en tres pasos:

- Paso 1: Planificación y preparación del proceso de elaboración del PDM.
- Paso 2: Aprobación del plan de trabajo y del equipo técnico municipal (ETM).
- Paso 3: Constitución del ETM a cargo de la elaboración del PDM.

#### **2. Etapa diagnóstica y de consulta**

- Paso 4: Elaboración del diagnóstico institucional.
- Paso 5: Proceso de consulta ciudadana: Los Concejos de Distrito

#### **3. Etapa de elaboración y validación**

Esta es la etapa principal de la metodología porque en ella se recopilan y analizan las informaciones claves para formular el PDM y se definen las políticas, los objetivos, los proyectos y actividades, determinando en cada caso las metas, el presupuesto estimado (si corresponde), el o los responsables y el cronograma de ejecución (plazos).

Se desarrolla en cuatro pasos:

- Paso 6: Definición del marco filosófico
- Paso 7: Definición del marco estratégico institucional (estructura del plan).
  - Identificación de áreas o ejes estratégicos
  - Formulación de políticas institucionales
  - Establecimiento de objetivos institucionales (actualización de los existentes).
    - objetivos estratégicos
    - objetivos específicos

- Establecimiento de líneas de acción estratégicas de su municipalidad.
- Paso 8: Elaboración de los instrumentos de seguimiento y evaluación
- Paso 9: Proceso de negociación y validación del PDM con cada coordinador o encargado de proceso y consolidación del documento de Plan de Desarrollo Municipal.

#### **4. Etapa de aprobación y difusión**

En ella se legitima el resultado final del proceso de elaboración del PDM, tanto con su aprobación mediante Resolución o Acuerdo Municipal, como con la apropiación del PDM por parte de las diferentes direcciones y procesos de la municipalidad.

Se desarrolla en tres pasos:

- Paso 10: Aprobación del PDM por el Concejo Municipal.
- Paso 11: Presentar el PDM ante el Concejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI).
- Paso 12: Difusión del PDM.

A continuación, se realiza una descripción en detalle de cada una de las etapas y pasos requeridos para la formulación del PDM.

### **1. Etapa de preparación**

#### **Paso 1. Planificación y preparación del proceso de elaboración del PDM**

El primer paso, es la organización de todo el proceso de elaboración del PDM, lo cual abarca las siguientes acciones:

##### **a. Nombramiento del Coordinador (a)**

La autoridad del gobierno local, en este caso el Alcalde o Alcaldesa debe nombrar a una persona que se encargue de coordinar la formulación del PDM, con el fin de que exista un (a) responsable que dé cuentas del avance del documento. Se sugiere que esta persona sea el o la encargada de planificación o quien haga sus veces.

En ese sentido, el área o proceso de Planificación Institucional o quien ejerza esta competencia a lo interno de la municipalidad, tiene la responsabilidad durante todo el proceso de coordinar, liderar, negociar, controlar, ajustar y monitorear la formulación del

PDM. Posteriormente, tendrá la responsabilidad permanente en conjunto con las demás áreas de asegurar la ejecución del plan, así como la de otorgar seguimiento, monitoreo y evaluación al mismo.

#### **b. Determinar el ETM que tendrá a cargo la elaboración del PDM**

La elaboración del PDM es un proceso que se realiza de manera participativa y concertada entre la Alcaldía, el Concejo Municipal y las diferentes áreas o procesos de la municipalidad. El equipo técnico estará constituido preferiblemente por el coordinador (a) o encargado (a) de cada área o proceso. Se sugiere, por tanto, que este equipo esté conformado como mínimo por las siguientes áreas: planificación, ambiente, desarrollo urbano, vialidad, servicios municipales, área tributaria y financiera y talento humano. Esto puede variar de acuerdo la realidad de cada municipalidad y las capacidades existente. El PDM se elaborará en diferentes talleres y mesas o sesiones de trabajo que liderará este equipo, bajo la coordinación del encargado (a) de planificación. Los funcionarios (as) propuestos serán designados formalmente por el Alcalde (a) mediante oficio. Cuando corresponda para otorgarle carácter oficial al proceso se podrá gestionar un acuerdo del Concejo Municipal.

#### **c. Elaborar un cronograma de actividades**

Se trata de poner fecha a todas las actividades necesarias para completar el PDM, acorde con el calendario municipal (ciclo presupuestario) y con las disposiciones establecidas por el ente contralor. Para cada actividad se definen los resultados que se deben alcanzar y las personas que deben participar. Se recomienda no agotar a los miembros del equipo con muchas reuniones y talleres, variando espacios participativos con otros de trabajo de escritorio.

El encargado (a) de planificación elaborará un plan de trabajo en la forma de un instructivo para la elaboración del PDM, que también contiene la propuesta del equipo técnico y el cronograma de actividades (*ver anexo 1*).

#### **Paso 2. Aprobación del plan de trabajo y del ETM por parte del Alcalde (a)**

Para elaborar y ejecutar un PDM se necesita que las autoridades municipales en este caso la Alcaldía apoyen y legitimen el proceso. Por ello, se sugiere presentar una propuesta de plan de trabajo para ser valorada y posteriormente aprobada por el Alcaldía en una acción que contribuirá también a sensibilizar sobre la importancia de elaborar un PDM.

La alcaldía emitirá un oficio dirigido a todas las áreas o procesos de la municipalidad, anexando el instructivo para la elaboración del PDM y solicitando la colaboración de los coordinadores (as) y encargados (as), para completar el proceso con éxito (**anexo 1**).

### **Paso 3. Constitución del ETM a cargo de elaborar el PDM**

De acuerdo con el paso 1, punto b., la Alcaldía convocará a una primera reunión a los miembros del equipo técnico designado que estará a cargo de la elaboración del PDM. Es muy importante la participación del jerarca en esta reunión para enfatizar la relevancia que tiene el proceso para la mejora de la gestión municipal.

En esta reunión el o la encargada de Planificación Institucional presenta a los participantes la metodología propuesta para la elaboración del PDM y el plan de trabajo. Se aclaran dudas y cada miembro del equipo queda comprometido con la ejecución del plan, así como con la elaboración del PDM.

#### **¡RECUERDE!!**

*Involucrar a los funcionarios(as) en la formulación del plan de desarrollo municipal permitirá que haya un mayor compromiso en el proceso de su ejecución.*

Completados estos tres pasos, se estará en condiciones de iniciar la elaboración del PDM.

## **2. Etapa diagnóstica y de consulta**

### **Paso 4. Elaboración del diagnóstico institucional**

#### **¿Diagnóstico institucional?**

Para la formulación e implementación de estrategias en procura de la excelencia en la gestión pública, como punto de partida, toda organización debe conocer su estado de situación, vale decir, conocer en todos sus niveles, las condiciones “objetivas” del ambiente interno y externo en el cual desarrolla sus actividades. Para tal efecto, el mecanismo más adecuado, es la realización del “DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL”. El diagnóstico de la institución nos permitirá conocer su situación actual, sus capacidades y limitaciones y la forma en que ésta se desenvuelve.

El PDM es un plan clave de la municipalidad, por lo tanto, habrá que determinar las

acciones que son prioritarias para lograr una gestión municipal que incida positivamente en la promoción del desarrollo humano local (en adelante DHL). La elaboración de un diagnóstico municipal permite conocer la realidad y determinar las prioridades de acción, por eso, es el punto de partida para formular el PDM.

### ¿Cómo elaborar el diagnóstico institucional?

#### **¡IMPORTANTE!!!**

*Antes de comenzar un proceso de planificación estratégica es necesario realizar:*

- *Un análisis breve del desempeño y funcionamiento interno de su municipalidad.*
- *Un análisis breve del entorno interno y externo de su municipalidad.*

*Si su municipalidad ya cuenta con el diagnóstico, le invitamos a revisar esta propuesta y considerar si requiere ajustar algún (os) elementos.*

La importancia del diagnóstico radica en servir de referente para que tanto autoridades municipales como funcionarios (as) fijen con mayor criterio y precisión las políticas, los objetivos, las estrategias (programas y proyectos), las metas e indicadores del PDM; por ello, deben llevarse a cabo algunas tareas fundamentales que permitan conocer y entender la situación y desempeño actual de la municipalidad. Esto es, analizar, no solamente los datos estadísticos como por ejemplo: demografía, tasa de desempleo, situación de vivienda, índice de desarrollo humano, índice de progreso social, índice de competitividad cantonal, situación de pobreza y poblaciones vulnerables (zonas y grupos de atención prioritaria), entre otros, sino también analizar la situación política – administrativa municipal, su contexto económico - financiero, sociocultural, tecnológico, ambiental, legal e identificar otros aspectos como las problemáticas cantonales, sus causas y consecuencias, así como los recursos y factores del entorno que inciden en el desarrollo del territorio, pero también los que están fuera del alcance municipal.

De acuerdo con lo anterior, para que el PDM se convierta en un verdadero instrumento de gestión debe partir de un diagnóstico estratégico, multidimensional e intersectorial de la realidad institucional y territorial, el cual debe soportarse en información e indicadores

(líneas de base) que permitan monitorear su avance durante el período de gobierno.

El diagnóstico permitirá:

- Identificar y priorizar en forma objetiva problemas de su municipalidad.
- Conocer las diversas técnicas diagnósticas existentes y su forma de adecuarlas al análisis de su municipalidad, como vía de optimización de recursos, minimización de amenazas y aprovechamiento de oportunidades.

Y debe contener las siguientes tres fases:

1. Análisis situacional.
2. Análisis político, económico, social, tecnológico, ambiental y legal de la municipalidad (PESTAL).
3. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

Cada tarea es un requisito de la siguiente, por lo que le invitamos a desarrollarlas cada una.

### **Fase 1. Análisis situacional de la municipalidad**

Se enfoca en las capacidades internas que tiene la municipalidad para ejercer sus competencias y otorgar respuesta a las necesidades del municipio. El análisis situacional tiene por objetivo revisar la situación en la que se encuentra la municipalidad, en dos áreas principalmente: una respecto al ambiente en el que se desenvuelve y otra relacionada con su propio funcionamiento.

Este análisis situacional permite obtener una serie de recursos, que son importantes a la hora de definir los objetivos de la institución y la estrategia más adecuada para lograrlos.

Esta reflexión sobre el desempeño institucional de la municipalidad tiene el objetivo de determinar las acciones que son necesarias para hacer más eficiente y eficaz la gestión municipal, para lo cual es necesario entender:

- 1. ¿Qué capacidad tiene el gobierno local para responder a las demandas de la comunidad?**
- 2. ¿Qué da resultado en nuestra municipalidad?**

Las respuestas a estas preguntas implican identificar el conjunto de factores que definen a su municipalidad y que definen su desempeño actual. Para este primer ejercicio se

aconseja utilizar algunas fuentes primarias proporcionadas por funcionarios (as) municipales, para lo cual se recomienda utilizar la técnica de la entrevista semi-estructurada.

### **Entrevista semi-estructurada**

- El funcionario encargado de realizar la entrevista tendrá como pauta o guía una serie de preguntas con los temas a cubrir, los términos a utilizar y el orden de las preguntas.
- Frecuentemente, los términos usados y el orden de los temas y las preguntas cambian en el curso de la entrevista, y surgen nuevas preguntas en función de lo que dice el funcionario (a) entrevistado.
- A diferencia de los cuestionarios, la entrevista bajo esta modalidad se basa en preguntas abiertas, promoviendo flexibilidad
- La tarea del entrevistador es intentar que los entrevistados hablen libre y abiertamente. Para ello:
  - Escuche detenidamente, hable lo necesario: la entrevista no es un espacio para que el entrevistador cuente sus experiencias u opiniones.
  - Formule sus preguntas de forma directa, clara y no amenazante.
  - Evite direccionar las respuestas.

La reflexión para el análisis institucional tiene que considerar por lo menos los siguientes aspectos generales:

Estratégico:	Operativo:	Participativo:
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>¿Promueve la municipalidad proyectos que le permitan a lo interno y externo dar saltos cuantitativos y cualitativos para su desarrollo?</b></li> <li>▪ <b>¿Qué capacidad tiene la municipalidad para ello?</b></li> <li>▪ <b>¿Cómo se encuentran esos proyectos?,</b></li> <li>▪ <b>¿A qué problemas o situaciones críticas respondemos?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>¿Qué hacemos? Es decir, ¿Qué servicios presta nuestra municipalidad? (puede que existan servicios entre municipalidades similares o bien una oferta más amplia entre una y otra municipalidad),</b></li> <li>▪ <b>¿Cómo se está realizando la prestación de los servicios, la recaudación y administración de los recursos económicos, humanos y logísticos, otros?</b></li> <li>▪ <b>¿Cuáles son los efectos esperados?</b></li> <li>▪ <b>¿Qué capacidades y recursos tenemos? (talento humano, recursos económicos y/o financieros, materiales e infraestructura, otros),</b></li> <li>▪ <b>¿Qué tan eficaces y eficientes podemos catalogarnos? (Lo primero distingue la escogencia de los objetivos correctos y lo segundo el logro de los mismos).</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>¿Cuáles son las expectativas de los usuarios respecto los servicios?,</b></li> <li>▪ <b>¿Cómo son las relaciones que sostiene el gobierno local con los munícipes?,</b></li> <li>▪ <b>¿Se promueve la transparencia y el control social?,</b></li> <li>▪ <b>¿Qué se ha priorizado en el presupuesto municipal de los últimos 3 años?</b></li> </ul>

Finalmente, es necesario preguntarse:

- ¿Qué cambios son necesarios de llevar a cabo en nuestra municipalidad?
- ¿Cómo mejoraremos el desempeño?
- ¿Qué diferencia queremos hacer?
- ¿A qué elementos o factores críticos debemos responder?

Para realizar el diagnóstico en su **primera fase** (análisis institucional) se puede utilizar la guía para desarrollar el perfil municipal actual, contenida en el Módulo 2 del Manual para la Planificación del Desarrollo Humano Local – Tercera Unidad “El Plan Estratégico Municipal” páginas 109 a 114. En este documento usted encontrará una guía de diagnóstico municipal que permite recabar información sobre:

## 1. Desarrollo Institucional municipal

- Ingresos / egresos municipales.
- Gestión presupuestaria.
- Adquisición de bienes y servicios.
- Gestión de proyectos municipales.
- Talento Humano.
- Control Interno.
- Coordinación interinstitucional.
- Infraestructura institucional.
- Interconectividad (TIC's).

## 2. Equipamiento cantonal.

## 3. Ambiente y gestión de riesgos.

## 4. Planificación urbana y ordenamiento territorial.

## 5. Política social local.

## 6. Desarrollo económico local.

## 7. Infraestructura vial.

Como anexo a esta guía se adjuntan los instrumentos de campo para poder realizar este ejercicio (*ver anexo 2*).

Ejemplo de instrumento de campo:

MUNICIPALIDAD DE XXXXXX

AREA ESTRATEGICA: EQUIPAMIENTO

### INSTRUMENTO DE CAMPO # XX

TEMAS	¿Qué debemos conocer	Descripción estado del proceso o de la situación	Que cambios introducir en los próximos 5 años para mejorarlo	¿Cómo generar esos cambios?	¿Cuándo generar el cambio?	¿Quiénes deben participar o involucrarse en estos cambios?
<b>Promoción de infraestructura para garantizar servicios públicos de calidad</b>	¿Qué proyectos desarrolla el GL para garantizar servicios de calidad en educación, salud, servicios públicos?					
<b>Infraestructura accesible</b>	¿Qué proyectos tiene el GL para garantizar infraestructura accesible en cumplimiento de la Ley 7600					
<b>Espacios públicos</b>	¿Qué proyectos tiene el GL para ampliar, mejorar y mantener la infraestructura de espacios públicos?					

Fuentes documentales utilizadas (En caso de que corresponda):

En esta primera tarea de reflexión sobre la situación institucional es sumamente importante como parte del diagnóstico que se profundice sobre la condición financiera y tributaria de la municipalidad. A continuación, se propone un trayecto que podría permitir no solo conocer de primera mano el contexto económico, financiero y tributario de su municipalidad, sino que también esto le podría facilitar identificar alternativas o fuentes de financiación para que su PDM pueda ser ejecutado con fundamento.

### **Sobre la situación financiera y fiscal municipal**

#### **¡IMPORTANTE!!!**

*Los planes de desarrollo de los entes municipales deben incluir un plan plurianual de inversiones, donde se establezcan los recursos disponibles para el periodo de gobierno, además de los programas y proyectos en los cuales se realizarán inversiones y la fuente de financiación de cada uno de ellos.*

Este trabajo diagnóstico para el PDM abarca, además, de lo señalado anteriormente un aspecto de especial importancia, el balance histórico de la gestión, que permite analizar el desempeño del gobierno local en la ejecución de las acciones previstas en la planificación institucional de por lo menos los últimos tres años, en cuanto al cumplimiento de los objetivos, la ejecución de proyectos y actividades, logro de metas y la ejecución presupuestaria.

Este balance abarca:

1. Recuento del cumplimiento de proyectos ejecutados en los últimos tres años y en el año en curso (periodo en el que se disponga formular el PDM), sea que se haya realizado dentro de un PAO o fuera de él. Aquí se evalúa el cumplimiento de los objetivos, programas, proyectos, actividades y metas previstas. Este balance se realizará sobre las actuaciones-inversiones principales que ha realizado la municipalidad para generar impacto en el desarrollo del cantón.
2. Evaluación de la ejecución presupuestaria de los últimos tres años, que debe realizar la persona encargada de contabilidad y presupuesto, para arrojar un balance sobre ingresos y egresos.

3. Evaluación de las gestiones, coordinaciones, alianzas, convenios y relaciones establecidas en los últimos tres años y el año en curso con la sociedad civil, el empresariado local, la cooperación internacional (si corresponde), el Gobierno Central, entre otros.
4. Previsión o proyección de ingresos para los próximos 5 años, por cuenta de transferencias del gobierno, recursos propios (tasas, impuestos, otros), donaciones, préstamos, otros. La idea es determinar, si fuera posible, los topes presupuestarios que se proyectan para el próximo quinquenio.

Estas informaciones serán compiladas por la persona encargada de Administración Financiera, auxiliándose con encargados (as) de cada proceso o área correspondiente.

Sobre lo anterior, es fundamental, como parte de esta fase diagnóstica, que la municipalidad, desde el punto de vista financiero realice como sugerencia al menos:

- Elaboración del plan financiero como instrumento de planificación y gestión financiera, para efectuar las previsiones de ingresos, gastos, déficit y financiación, a partir de la elaboración de un diagnóstico y de la definición de objetivos y estrategias.
- Definición de estrategias para aumentar los recursos propios y apalancar proyectos mediante la cofinanciación,
- Identificar las fuentes de recursos para financiar el plan.
- Determinar la capacidad de endeudamiento,
- Realizar un diagnóstico de la situación fiscal de la municipalidad, y
- Tener claridad sobre los aspectos que debe trabajar para asegurar el cumplimiento de las normas vigentes en materia contable y financiera (NICSP – NIIF).

**¡RECUERDE!**

*Es importante que la Administración conozca las principales fuentes de financiación que tiene la municipalidad y sus destinos específicos, con el fin de garantizar que los gastos se financien de acuerdo con las disposiciones constitucionales, legales y normativas vigentes (Código Municipal – CGR), y para identificar cuáles son los inconvenientes que impiden contar con mayores ingresos.*

Por otra parte, específicamente, respecto el diagnóstico fiscal se debe tener claridad de algunos indicadores de desempeño fiscal como son:

- Gasto de funcionamiento
- Respaldo de la deuda
- Dependencia de las transferencias

- Importancia de los recursos propios
- Magnitud de la inversión y capacidad de ahorro

**¡IMPORTANTE!**

*La identificación de la situación financiera, fiscal y presupuestal permitirá que los programas formulados en el plan de desarrollo sean viables. Así mismo, permitirá a la Administración identificar la necesidad de cofinanciación, convenios y alianzas con otras entidades territoriales, el sector privado y/o la comunidad.*

Finalmente, el análisis institucional se realiza en uno o dos talleres o mesas de trabajo con el equipo técnico, bajo la coordinación del encargado (a) de Planificación Institucional.

Realizado el taller o mesa de trabajo de análisis institucional de la gestión municipal, el encargado (a) de Planificación Institucional organizará todos los resultados en un informe ejecutivo estilo “diagnóstico” que servirá de soporte para la formulación del PDM. Este documento debe contener al menos lo siguiente:

1. Una síntesis de capacidades institucionales: obstáculos, limitaciones, retos y desafíos.
2. Tabulación de resultados e informe sobre alcances de la entrevista aplicada a funcionarios conforme batería de preguntas.
3. Resumen de las matrices (instrumentos de campo).
4. Aproximación diagnóstica de la situación financiera y tributaria municipal.
5. Proyección plurianual presupuestaria (mínimo 5 años – máximo 10).

## Fase 2. El análisis PESTAL

### ¿Qué es el PEST o PESTAL?

Se trata de una estrategia que pretende evaluar los factores externos que pueden afectar el desempeño de cualquier empresa, en nuestro caso una municipalidad. En concreto, el modelo PEST, abreviatura de factores Políticos, Económicos, Sociales y Tecnológicos (también incorpora factores ambientales y legales), pone especial atención en todos aquellos elementos del entorno en el cual se desenvuelven las municipalidades. Es decir, aquello que no depende directamente de éstas, sino que está determinado por el contexto, pero que puede repercutir en la estrategia a seguir. La herramienta PEST ha sido aplicada básicamente en temas empresariales (Fahey, Liam y Narayanan V. K. (1968).

### Factores del análisis PESTAL:

**Político - legales:** Es uno de los factores que determinan en gran medida el funcionamiento de una municipalidad. Los procesos políticos y la legislación que influyen las regulaciones del entorno. Lo importante de conocer esta dimensión es contextualizar a la organización, de acuerdo a lo que establecen las normativas vigentes, de esta manera el municipio, no pierde su foco de funcionamiento y conoce los límites a los cuales está afecto. Son aquellos factores de tipo gubernamental que afectan el desempeño de la municipalidad. Los más conocidos son la continuidad o cambio de gobierno, variación de la política fiscal, las restricciones al comercio y la industria y los aranceles. También engloba a otros, como los sistemas de gobierno, las situaciones de guerra y cambios en los tratados comerciales internacionales vigentes.

**Económicos:** La evolución de los principales indicadores macroeconómicos, que tengan impactos relevantes en la organización. Es importante identificar los procesos económicos a nivel país y comparar esta información con lo que ocurre específicamente en cada cantón para que los objetivos planteados sean pertinentes. Analizar si el país se encuentra en un periodo de crecimiento, expansión o recesión, la situación regional en el área, la situación mundial de la economía, comportamiento de los créditos de las entidades financieras, variaciones en las tasas de cambio, tasas de interés, inflación, el PIB del país, el consumo interno o externo, niveles de importación, entre otros, son los más conocidos dentro de esta categoría. Por lo general, los factores económicos suelen derivarse de los factores políticos.

**Socio - culturales:** Recoge las condiciones demográficas, culturales, educativas dónde se

realiza el PDM, que puedan tener repercusión en el funcionamiento municipal. Es importante caracterizar a la comunidad a la cual se debe atender, al igual que el punto anterior sirve para dar pertinencia a la estrategia que siga la municipalidad. Hace referencia a aquellos factores que guardan estrecha relación con las preferencias, los gustos, los hábitos, las conductas y/o comportamientos en general de consumo de la sociedad: edad, renta total disponible, tasa de crecimiento de la sociedad, educación, nivel de vida, nivel de participación en asuntos electorales y comunitarios, mecanismos de comunicación otros.

**Tecnológicos:** Se refiere a las tendencias en el uso de nuevos sistemas informáticos o de comunicación o cambios en éstos que pueden afectar el desarrollo de una actividad comercial o la gestión institucional. También puede medirse en el uso de los sistemas de transporte, las comunicaciones, entre otros.

**Ambientales:** Los factores más destacados de esta categoría son ***biodiversidad, cambio climático, desertificación y sequía*** (regulación y uso del territorio, gestión de riesgo a desastres, las variaciones de las temperaturas y, por supuesto, en general la legislación

hacia el ambiente, regulación sobre el consumo de energía, la gestión integral de residuos sólidos y el reciclaje de materiales valorizables.

**¡RECUERDE!**

*Es importante conocer el contexto o entorno en el cual se va a desarrollar la futura acción estratégica de la municipalidad*

Este diagnóstico de la realidad institucional mediante el PEST debe realizarse con base en la revisión de algunas fuentes secundarias que se indican a continuación:

- Plan Nacional de Desarrollo (Administración vigente).
- Programa macroeconómico BCCR (del periodo que corresponda).
- Programa de Gobierno existente (entregado en mayo de 2020 al Concejo).
- Planes municipales existentes (regulador, ambiental, vial, emergencias, otros)
- Plan Regional y Plan Rural Territorial (vigente, si corresponde)
- Indicadores sociales y cantonales MIDEPLAN – PNUD - INCAE.
- Informe evaluación gestión municipal CGR (análisis histórico resultados 2010-2018).
- Informes de labor (rendición de cuentas).
- Análisis sobre el régimen municipal elaborado por CGR, IFAM, otros.

**Nota:** este análisis es muy importante sobre todo si lo que se desea es prever o anticipar de alguna manera elementos que podrían afectar la puesta en marcha del PDM de su municipalidad. Los factores analizados en PEST como se indicó son esencialmente externos; es recomendable efectuar dicho análisis antes del análisis FODA, el cual está basado en factores internos.

**¡IMPORTANTE!!!**

*Las organizaciones generalmente no tienen control directo sobre algunas variables que afectan su funcionamiento, por lo tanto, su éxito depende de si cuentan con la información necesaria para comprender su entorno, esto les ayudará en la definición de una estrategia adecuada. Para formalizar el diagnóstico de la situación actual, se utiliza el análisis de factores externos PEST, que analiza las dimensiones políticas, económicas, sociales y tecnológicas de la organización. Este diagnóstico, es importante en organismos de carácter público ya que revela el marco general en el cual se pueden movilizar las personas dentro de la organización.*

Ejemplo de análisis PEST:

ANÁLISIS PESTAL (FACTORES EXTERNOS)				
Político – Legal	Económicos	Socio-culturales	Tecnológicos	Ambientales
<b>Leyes y Normativa nacional.</b> <b>Normativa municipal y relación con contexto legal nacional.</b> <b>Legislación actual promovida por el gobierno.</b> <b>Legislación futura</b> <b>Legislación internacional</b> <b>Procesos y entidades regulatorias.</b> <b>Políticas gubernamentales</b> <b>Período gubernamental y cambios</b> <b>Políticas de comercio exterior</b> <b>Financiamiento e iniciativas</b> <b>Grupos de consulta y de presión</b> <b>Grupos de presión internacionales</b>	Situación económica local. Tendencias en la economía local. Economía y tendencias en otros países. Situación de la economía mundial. La tasa de desocupación a nivel nacional: Este indicador refleja los índices de desempleo y su finalidad es brindar información para que las políticas de promoción de la actividad empresarial y comercial sean acordes a la realidad cantonal. Atracción de inversión al cantón (% de ingresos municipales que corresponden a patentes mpls. Asuntos generales de impuestos. Impuestos específicos de los productos y servicios Ciclos de mercado Motivadores de los clientes ciudadanos /usuarios Intereses y tasas de cambio Inflación. Diferencial cambiario (tipo de cambio). Comportamiento de los créditos de instancias financieras. PIB del país. Déficit fiscal.	Tendencias de estilo de vida Situación de la población adulta mayor en el país / impacto cantonal. Población inmigrante. Demografía. Ingreso promedio de hogares a nivel nacional / relación con el cantón. Nivel de pobreza alto al compararse con la región o a nivel nacional. Opinión y actitud del consumidor Punto de vista de los medios Percepción del usuario sobre los servicios Cambios de leyes que afecten factores sociales Imagen corporativa. Patrones de compra del consumidor Moda y modelos a seguir Grandes eventos e influencias Acceso y tendencias de compra Factores étnicos y religiosos Publicidad y relaciones públicas	Acceso a internet con respecto otros municipios. Desarrollos tecnológicos competidores Financiamiento para la investigación Tecnologías asociadas/dependientes tecnologías/soluciones sustitutas Madurez de la tecnología y comunicación Mecanismos/tecnología de compra Legislación tecnológica Potencial de innovación Acceso a la tecnología, licenciamiento, patentes Asuntos de propiedad intelectual	Estacionalidad y asuntos climáticos Cambio climático, biodiversidad y desertificación. Normativa nacional que regula los instrumentos de ordenamiento territorial. Fragilidad ambiental.

Fuente: Jiménez, A (2016)

### Fase 3. Análisis FODA

Como tercera fase, se debe realizar el análisis de la situación actual municipal utilizando la metodología FODA, donde se identifican Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Esta matriz es discutida por el equipo técnico municipal. El resultado es una matriz resumida que identifica las necesidades de desarrollo en la municipalidad y el cantón, contextualizada a las capacidades y limitaciones del municipio y las oportunidades y amenazas del entorno.

Así las cosas, se debe realizar el análisis FODA de su municipalidad, identificando al menos entre 5 y 10 fortalezas, igual número de oportunidades, debilidades y amenazas. Para esta actividad será de mucha relevancia tomar en consideración los resultados del análisis situacional y análisis PESTAL efectuados en las tareas o fases anteriores.

El análisis FODA consta de dos partes:

- La parte interna tiene que ver con las fortalezas y las debilidades de su municipalidad, aspectos sobre los cuáles usted y sus compañeros (as) tienen algún grado de control.
- La parte externa visualiza las oportunidades que se ofrecen y las amenazas que debe enfrentar su municipalidad en el contexto en donde ésta se desenvuelve (considerar dimensión regional y territorial). Aquí usted tiene que desarrollar toda su capacidad y habilidad para aprovechar esas oportunidades y para minimizar o anular esas amenazas, (o riesgos) circunstancias sobre las cuáles usted tiene poco o ningún control directo.

Es importante que tome en consideración para este ejercicio lo realizado en la fase 1. Se puede utilizar la técnica del FODA, utilizando como base los ejes temáticos propuestos en los instrumentos de campo que se adjuntan (normalmente, son éstos los mismos ejes del PDM) y otros que se quieran agregar. Estos ejes serían:

- Desarrollo Institucional municipal.
- Ingresos / egresos municipales.
- Adquisición de bienes y servicios.
- Gestión de proyectos municipales.
- Recursos humanos.
- Control Interno.
- Coordinación interinstitucional.
- Infraestructura institucional.
- Interconectividad (TIC's).
- Equipamiento cantonal.
- Ambiente y gestión de riesgos.
- Planificación urbana y Ordenamiento territorial.
- Política social local.
- Desarrollo económico local.
- Infraestructura vial.

Los resultados del FODA deben proveer:

1. Las matrices de análisis FODA elaboradas en el taller / mesa de trabajo posterior al análisis institucional.
2. Una síntesis de los principales problemas o demandas priorizados para cada eje temático que deben ser abordados para el próximo quinquenio. Dicha síntesis se puede organizar en una matriz como lo muestra el siguiente ejemplo:

Eje temático	Sub eje	Problema / demanda priorizado
<b>Desarrollo institucional</b>	Ingresos (Adm. Tributaria).	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ El registro de contribuyentes está desactualizado.</li> <li>→ La recaudación local es baja.</li> <li>→ Los mecanismos de fiscalización no son eficientes.</li> <li>→ La población no tiene cultura de pago por los servicios y tasas municipales.</li> </ul>
<b>Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial</b>	Ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ La gestión urbanística se realiza con una base normativa mínima para regular el uso y ocupación del territorio (cobertura plan regulador).</li> <li>→ El proceso de CDU tiene poca capacidad técnica para planificar el desarrollo físico-espacial.</li> </ul>
<b>Ambiente</b>	Residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ No existe un plan municipal de gestión de residuos sólidos aprobado.</li> <li>→ Un 30% de los sectores residenciales se encuentran fuera de la cobertura del servicio de recolección de residuos.</li> </ul>
<b>Política Social Local</b>	Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ El festival necesita mayor organización y soporte económico.</li> <li>→ La población no se identifica con los valores culturales del municipio.</li> </ul>
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ El programa de becas municipal no impacta a los estudiantes verdaderamente de escasos recursos.</li> </ul>

Fuente: Jiménez, A (2016).

Ejemplo de un FODA en un gobierno local:

<b>FACTORES EXTERNOS</b>          <b>FACTORES INTERNOS</b>	<p style="text-align: center;"><b>FORTALEZAS</b></p> <p><b>F1.</b> Fácil acceso a la información.</p> <p><b>F2.</b> Personal capacitado y con un buen servicio al cliente.</p> <p><b>F3.</b> Participación abierta y facilidad al diálogo permanente.</p> <p><b>F4.</b> Búsqueda del desarrollo integral del cantón.</p> <p><b>F5.</b> Constante organización de actividades culturales para la comunidad.</p>	<p style="text-align: center;"><b>DEBILIDADES</b></p> <p><b>D1.</b> Inadecuados sistemas de control, fiscalización y recaudación de impuestos.</p> <p><b>D2.</b> Reducido espacio físico.</p> <p><b>D3.</b> Presupuesto limitado.</p> <p><b>D4.</b> Respuesta poco oportuna ante las necesidades de los ciudadanos.</p> <p><b>D5.</b> Deficientes canales de comunicación interna y externa.</p> <p><b>D6.</b> Procesos largos y engorrosos para los usuarios.</p> <p><b>D7.</b> Escasa actualización de datos de</p>
--	--	---

		los integrantes de la comunidad. <b>D8.</b> Poca planificación frente a la expansión del cantón.
<p style="text-align: center;"><b>OPORTUNIDADES</b></p> <p><b>O1.</b> Población joven-adulta y diversidad cultural.</p> <p><b>O2.</b> Creciente aprovechamiento de las tecnologías de información.</p> <p><b>O3.</b> Surgimiento de nuevos procesos y herramientas eficientes.</p> <p><b>O4.</b> Aprovechamiento óptimo de los recursos.</p> <p><b>O5.</b> Coordinación y programación interinstitucional.</p> <p><b>O6.</b> Continúa capacitación del personal.</p>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIAS (FO)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• F1-O5: Brindar información oportuna y de calidad sobre los servicios de la comunidad.</li> <li>• F2-O2-O6: Desarrollar y aprovechar las tecnologías de información junto con un personal capacitado para brindar un servicio de alta calidad y procesos con mejores resultados.</li> <li>• F4-O1-O4: Ejecutar eficaz y eficientemente el presupuesto, de manera que se logre el mayor aprovechamiento de los recursos y se propicie la participación activa de la población joven-adulta.</li> <li>• F3-O5: Fomentar constantemente el dialogo entre la comunidad con el fin de crear alianzas y cooperación entre otras instituciones que promuevan el desarrollo económico y social.</li> <li>• F5-O1: Implementar acciones que busquen el desarrollo integral del cantón tomando en cuenta a la población joven-adulta.</li> <li>• F2- O3: Implementar nuevos procesos y herramientas aprovechando el personal capacitado con que se cuenta.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIAS (DO)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• D1-O3: Fomentar los sistemas de control y fiscalización para el aprovechamiento eficiente de los recursos y fortalecer la aplicación de mejores herramientas y procesos.</li> <li>• D4- O2: Desarrollo de sistemas informáticos que fortalezcan el acceso a la información y el conocimiento entre el personal de manera que se logre responder ante las necesidades de la población de manera eficiente.</li> <li>• D2-O5: Gestionar convenios y acuerdos entre diferentes actores para obtener ayudas que favorezcan a la municipalidad para mejorar su infraestructura.</li> <li>• D3-O4: Distribuir correctamente el presupuesto de la institución de manera que se ejecute en los servicios que son realmente necesarios y contribuyan al desarrollo.</li> <li>• D5-D6-O2: Implementar sistemas que permitan una adecuada distribución de la información y a la vez agilicen y optimicen la mayor cantidad de procesos.</li> <li>• D8-O1: Tomar como base la población existente, con el fin de crear una mejor planificación de frente a la creciente expansión del cantón</li> <li>• D7-O2-O6: Mediante personal capacitado, implementar sistemas que faciliten la actualización de datos de los integrantes de la comunidad.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>AMENAZAS</b></p> <p><b>A1.</b> Disminución del</p>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIAS (FA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• F1-A2: Promover flujos de</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIAS (DA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• D1-D7 y A3-A4: Mejorar los</li> </ul>

<p>presupuesto y recursos cada vez más limitados.</p> <p><b>A2.</b> Poca participación de la comunidad y falta de interés por involucrarse con la municipalidad.</p> <p><b>A3.</b> Aumento de porcentaje de morosidad en el pago de impuestos.</p> <p><b>A4.</b> Poca credibilidad en los representantes políticos de la comunidad.</p> <p><b>A5.</b> Rápido crecimiento de la población.</p> <p><b>A6.</b> Pobreza.</p>	<p>información y comunicación clara que propicien la participación de la población con el fin de involucrar más a la comunidad con la municipalidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• F2-A2: Capacitar correctamente al personal para potenciar sus capacidades y conocimiento y con ello promover la participación de la comunidad.</li> <li>• F3-A2-A4: Implementar procesos de diálogo que permitan el interés de la comunidad, así como la credibilidad en sus representantes.</li> <li>• F4-A2: Desarrollar programas para el desarrollo del país que permitan integrar a la mayor parte de los miembros de la comunidad.</li> <li>• F1-F2-A3-A5-A6: Desarrollar un sistema informático en el cual se posea la información necesaria con respecto a personas morosas, datos de los habitantes de la comunidad y, además, índices de pobreza que enfrenta la comunidad, con el fin de buscar las soluciones que se requieren.</li> <li>• F5-A1-A2: Promover actividades culturales que no requieran de grandes montos de dinero para su desarrollo y que a la vez involucren más participativamente a la comunidad.</li> </ul>	<p>sistemas de recaudación, así como procesos de actualización de datos de la población, ya que este tipo de deficiencias provoca una limitación en el presupuesto y un aumento en el porcentaje de morosidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• D2-D4 y A2: Renovar la infraestructura, para generar mayor orden dentro de la institución y con esto responder a las necesidades de los miembros y tratar de buscar que la comunidad participe más activamente.</li> <li>• D3-D8-A1-A5-A6: Implementar métodos de recaudación de impuestos, con el fin de contar con mayores recursos para combatir problemas importantes como la pobreza y también mejorar la planificación de la expansión del cantón.</li> <li>• D5-D6-D7 y A2-A3: Mejorar el uso de las tecnologías de información es fundamental para mantener una comunicación mucho más acertada, optimizar procesos y a la vez mantener una mejor actualización de datos de los miembros de la comunidad, de ésta forma se logrará una mayor participación de la comunidad, así como menos retrasos en los pagos correspondientes.</li> </ul>
--	--	---

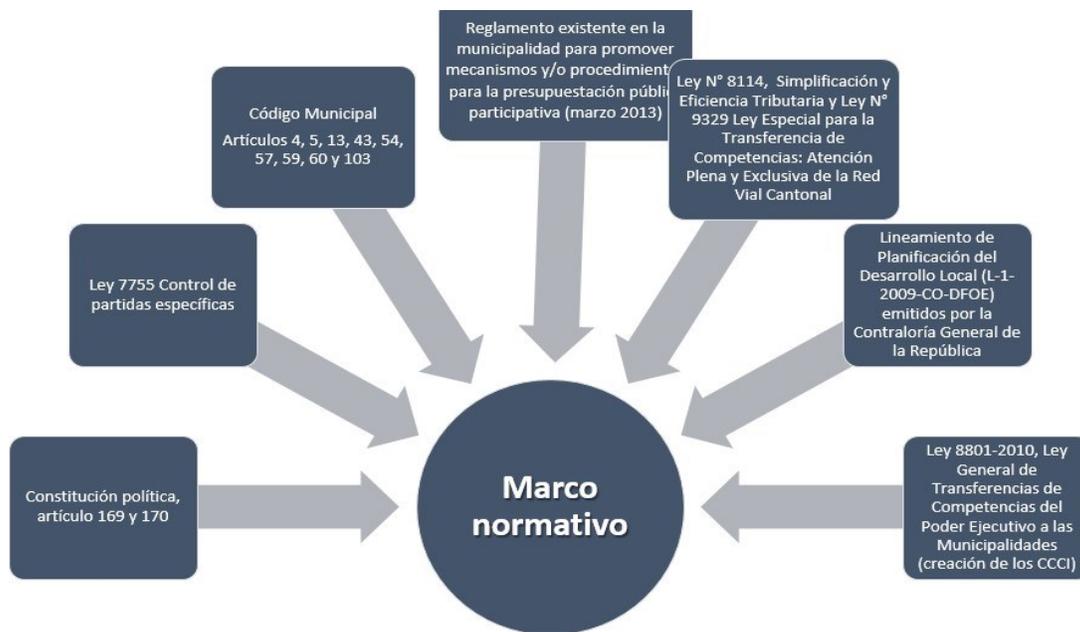
Fuente: Jiménez, A (2016).

## Paso 5. Proceso de consulta ciudadana: Los Concejos de Distrito

### ¿Cómo elaborar proceso de consulta y diagnóstico participativo?

Como se ha descrito en los apartados anteriores, se ha hecho una explicación del proceso de diagnóstico institucional y las fases que éste conlleva, por lo que se tiene clara la situación de la Municipalidad. Una vez efectuado este proceso, debemos realizar un diagnóstico todavía más trascendental y éste está relacionado con hacer pertinente el involucramiento de la ciudadanía en un proceso de diagnóstico de la realidad distrital como una de las condiciones necesarias para la elaboración del PDM.

Nos encontramos en un espacio de la elaboración del PDM donde es fundamental realizar esfuerzos para hacer los procesos de manera transparente y abiertos, por lo cual la participación, intervención e involucramiento de los actores locales se hace imprescindible. De manera particular, se propone enfocar la atención en la gestión y rol de los representantes de Concejos de Distrito y su papel en la definición de propuestas de desarrollo a incorporarse en el PDM. En ese sentido, es necesario realizar actividades que permitan la participación más amplia de todas las autoridades distritales, municipales, organizaciones del cantón y de la ciudadanía en general, con el fin de obtener información que retroalimente lo hasta ahora realizado. Sobre lo anterior, es importante tomar en consideración la siguiente imagen que ilustra con claridad el marco normativo que le otorga respaldo y notoriedad al trabajo de los Concejos de Distrito:



Teniendo claridad sobre el protagonismo y trascendencia que tiene para el proceso de construcción del PDM la participación de los Concejos de Distrito, deberá llevarse a cabo en primera instancia un proceso de convocatoria para celebrar la “Agenda de Distrito Ampliada”, que vendría a ser como un taller participativo donde se conjuntan todos los activos de ciudadanía de un distrito (organización comunal, las ONG, fundaciones, otros, que cuenten con su personería jurídica y demás documentos al día). El propósito de la actividad es que cada uno de los Concejos de Distrito de su cantón reflexione sobre cómo visualiza el desarrollo de su distrito y cantón, cómo podría o debería ser el papel de la municipalidad y cómo pueden integrarse solidariamente en esa construcción de cantón deseable otros actores. En estas Agendas de Distrito Ampliadas, se realiza una rendición de cuentas sobre labores efectuadas tanto por la Alcaldía como por los miembros de los Concejos de Distrito y seguidamente se hace un análisis y valoración sobre demandas, necesidades y/o requerimientos para potenciar el desarrollo comunal, que se traducen en posibles proyectos a ser incorporados en los planes institucionales como el PDM y en los presupuestos ordinarios. Es así como la responsabilidad de este proceso recae en las autoridades de los Concejos de Distrito, quienes además de convocar a los actores comunales, deben liderar la organización y ejecución de estas asambleas o agendas.

Para retroalimentar esta importante fase de consulta y diagnóstico distrital participativo esencial para la formulación del PDM, sugerimos visitar el siguiente link <https://academiamunicipal.uned.ac.cr/curso/gestion-distrital-desarrollo/>, del curso “Gestión x Distrital del Desarrollo” del IFCMDL, donde en las Unidades 2 y 3 de dicho curso relacionadas con la realidad distrital e incidencia política y la planificación del desarrollo del distrito, podrá profundizar en los alcances del diagnóstico distrital y conocer con mucho más detalle las funciones, competencias, responsabilidades y el procedimiento para llevar a cabo las Agendas ampliadas de Distrito a cargo de las autoridades de los Concejos de Distrito.

### **¡Importante!**

Un PDM es un ejercicio prospectivo en el cual se sueña con un territorio mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos de planificación viables que efectivamente permitan convertir el territorio (cantón) deseado en un territorio posible.

*La elaboración del plan de desarrollo municipal debe ser el resultado de un ejercicio técnico y participativo que consulte los actores involucrados en el desarrollo.*

*El PDM no debe partir de cero ni diseñarse sin bases sólidas, se requiere considerar las políticas e instrumentos elaborados en la municipalidad previamente y en otros niveles de gobierno.*



### **3. Etapa de elaboración y validación**

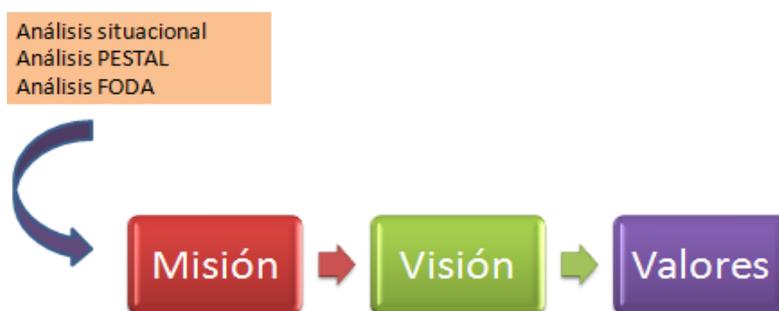
#### **Paso 6. Definición del marco filosófico institucional**

Después de conocer las demandas, necesidades y/o requerimientos de la comunidad, el siguiente paso consiste en examinar el marco estratégico en el que se ubica su municipalidad. Lo más probable es que su gobierno local tenga una visión y una misión. Si es así, este ejercicio le dará la oportunidad de revisar dichas declaraciones y determinar si

necesitan ajustarse o bien actualizarse. Si no las tiene, aquí tendrá la oportunidad de elaborar declaraciones de la visión y la misión institucional. En este espacio trabajaremos los conceptos de:

1. Misión
2. Visión
3. Valores

Durante este proceso, usted ha identificado los momentos o etapas en que su municipalidad se ha desempeñado óptimamente o bien aquellos momentos en que el desempeño institucional se ha topado con múltiples dificultades (etapa diagnóstica). De la misma manera, ya se tiene algunos elementos con los que podría vislumbrar un futuro ideal para su municipalidad, donde el ETM estaría jugando un papel protagónico. Seguramente, ha imaginado propuestas de mejora para ese futuro institucional en el tanto se gestione un cambio integral y se trabaje bien. En general, ha estado reconociendo a su municipalidad mejor que antes y ha estado apreciando lo que significa. Sobre la base de las tareas anteriores, el esquema de trabajo que seguiremos es el siguiente:



Este ejercicio será responsabilidad del Equipo Técnico Municipal que se ha constituido para liderar la elaboración del PDM. En ese sentido, de manera conjunta y por medio de dinámicas de trabajo en equipo se solicita a los participantes realizar el ejercicio de revisión o bien construcción del marco filosófico de la institución. Este paso comprende tres fases, cada una constituye un requisito de la siguiente, por lo que le invitamos a desarrollarlas todas.

## Fase 1: Definición de la misión

### Misión:

- La misión de una organización, en este caso una municipalidad define *¿cuál es su razón de ser?, ¿qué está llamada a ser y a hacer?*
- Expresa sus particularidades, su identidad, *¿lo que hacen, para qué lo hacen y por qué?*
- Remite a las características de su organización, de sus recursos, de sus experiencias, de su entorno social, económico, político, otros.
- *La misión se construye creando una oración breve, clara y precisa.*

### a) Si la municipalidad tiene su misión definida

¿Analice si la misión institucional que su municipalidad ha definido previamente es compatible con las siguientes preguntas? Recuerde que estas preguntas forman parte del diagnóstico institucional que se encuentra en proceso.

Pregunta	A qué se refieren
¿Qué cambios son necesarios de llevar a cabo en nuestra municipalidad?	Los cambios necesarios de llevar a cabo en nuestra municipalidad
¿Cómo mejoraremos el desempeño?	Las opciones para mejorar el desempeño institucional
¿Qué diferencia queremos hacer?	Las diferencias que creemos necesarias de hacer
¿A qué elementos o factores críticos debemos responder?	Los elementos o factores críticos a los cuáles debe responder la municipalidad

### b) Si la municipalidad no tiene su misión definida

- Definir en forma participativa la misión de la municipalidad para la cual labora.
- Tome en consideración los resultados *hasta ahora* obtenidos en trabajo extra-clase 1.
- Para iniciar la definición de la misión es fundamental considerar previamente lo siguiente: La normativa en torno al régimen municipal (Art. 169 y 170 Constitución Política, y Art. 2, 4, 5 Código Municipal).

A continuación, seis preguntas básicas para identificar la misión institucional:

1. ¿Quiénes somos? Permite preguntarse acerca de la identidad institucional.

2. ¿A qué nos dedicamos? Abre la reflexión sobre las principales necesidades a satisfacer.
3. ¿En qué nos diferenciamos de otras municipalidades con actuaciones parecidas en algunos temas relevantes (por ejemplo, ambiente, ordenamiento territorial)? Ayuda a definir los principales productos y/o servicios que deben entregarse.
4. ¿Para quién lo hacemos? ¿Cuál es la población objetivo y la cobertura actual? Permite pensar en los principales beneficiarios.
5. ¿Qué valores respetamos? ¿Por qué y para qué hacemos lo que hacemos? Ayuda a definir los principales valores institucionales.
6. ¿Cómo es la percepción de los involucrados (internos y externos)?

Tome en consideración lo siguiente:

### Características que debe tener la misión institucional



c) Definir, en no más de 5 líneas, la misión institucional

**MISIÓN INSTITUCIONAL**

“

---



---



---



---



---

”

## **Fase 2: Definición de la visión institucional**

### **Visión:**

- Imagen de futuro, condición deseada para la organización municipal en un lapso de 5 años.
- Los actores municipales la construyen de manera colectiva y concertada.
- Se define, imagina, proyecta, visualiza el horizonte a dónde quiere llegar la municipalidad en el próximo quinquenio.
- Se requiere que la visión sea clara, precisa y que además tenga poder de animar y entusiasmar a quienes son responsables de alcanzarla. Es el puente que une el futuro institucional con el presente.
- Permite trabajar en conjunto, con direccionalidad, por una municipalidad que sea capaz de responder a las aspiraciones, demandas y potencialidades del cantón.

### **d) Para los que trabajan en una municipalidad que tiene su misión definida, conviene establecer la nueva visión institucional para lograr el cambio propuesto:**

Para iniciar la definición de la visión es fundamental considerar previamente lo siguiente:

- El perfil o estado de situación de la municipalidad.
- Las aspiraciones y propuestas de desarrollo que emanan de la ciudadanía y que perfilan una ruta cantonal de desarrollo humano.

A continuación, algunas preguntas que orientan la definición de la visión:

1. ¿Qué y cómo queremos ser dentro de 5 años? Permite pensar la imagen de futuro (imagen objetivo).
2. ¿En qué nos queremos convertir? Ayuda a reflexionar sobre el desafío de cambio.
3. ¿Para quién trabajaremos? Posibilita crear la imagen del ciudadano o usuario en el futuro.
4. ¿En qué nos diferenciaremos? Ayuda a pensar en la identidad futura.
5. ¿Qué valores respetaremos? Permite establecer los valores futuros.

Tome en consideración lo siguiente:



e) Definir, en no más de 5 líneas, la visión a la que aspira la municipalidad

<b>VISIÓN INSTITUCIONAL</b>
“
_____
_____
_____
_____
_____
”

### Fase 3: Definición de los valores institucionales

#### Valores:

- Son cualidades, características deseables o esperables en el comportamiento individual y social de las personas, y son culturalmente construidos y transmitidos.
- Las personas que integran una sociedad en un tiempo dado, las incorporan a través de la socialización como guía deseable para la acción, como normas para la conducta.

f) Para los que trabajan en una municipalidad que tiene definida su misión y visión, es importante definir los valores:

- Las aspiraciones que se plantean pasan por las actitudes de las personas.
- Las personas deben estar convencidas de generar cambios.
- Los valores son compromisos y convicciones.

Tome en consideración lo siguiente:

### Decisiones que deben tomarse con base a valores organizativos



g) Definir, al menos 5 valores en orden jerárquico en los que aspira la institución desarrollar esfuerzos para alcanzar su misión y visión

VALORES INSTITUCIONALES

#### Paso 7. Definición del marco estratégico institucional

Considerando que usted ha incorporado los siguientes conceptos: visión, misión y valores institucionales y que además ha complementado este aprendizaje con un trabajo práctico que concluyó con:

- La revisión de la misión y redefinición de la visión de su institución,

- La definición de los valores institucionales como compromisos de actuación

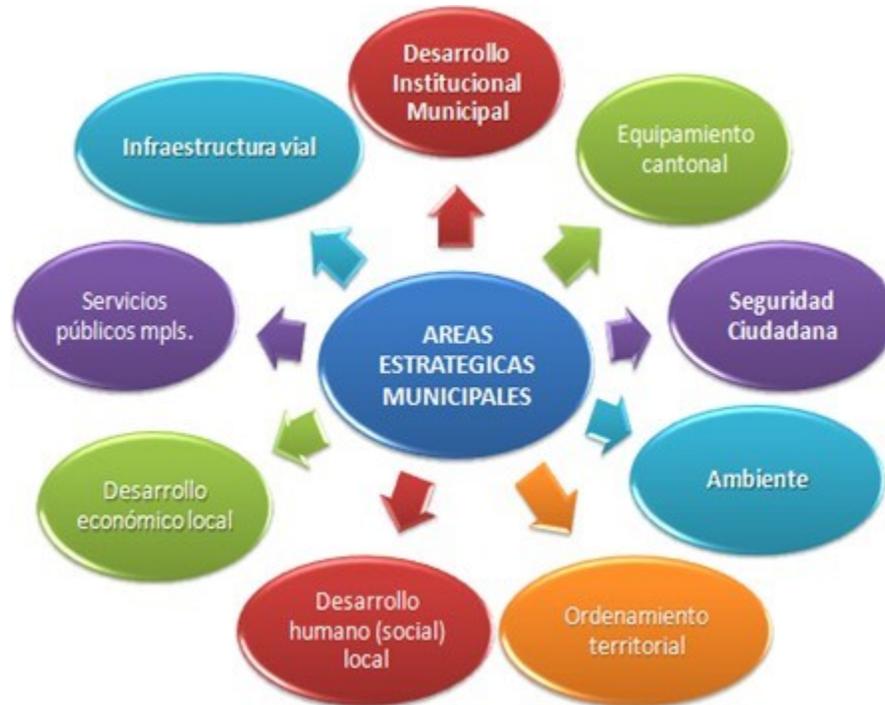
Ahora corresponde trabajar en la definición de la estrategia o marco estratégico institucional que se compone de cinco fases:

- Identificación de áreas o ejes estratégicos
- políticas institucionales,
- objetivos estratégicos,
- objetivos específicos y
- líneas de acción estratégicas de su municipalidad.

Sobre la base de los trabajos anteriores, el esquema de trabajo que seguiremos es el siguiente:



**Fase 1: Identifique las áreas estratégicas o ejes prioritarios** de intervención institucional (puede considerar las áreas que establece el programa de gobierno y también las que contemplan otros instrumentos de planificación o las que considere relevantes su municipalidad). Un ejemplo:



## Fase 2: Definición de las políticas institucionales por área estratégica

### ¡Importante!

*Una política es un compromiso en una dirección y no en otra. Por eso es que constituyen el puente entre los objetivos y los valores. Establece el puente, define las condiciones generales para articular la visión, misión, valores con los objetivos y acciones.*

Tome en cuenta los siguientes elementos para el establecimiento de políticas:

- Definen el rumbo de las acciones para garantizar que se va a operar cambios que permitan a la municipalidad cumplir mejor su responsabilidad y funciones. Son útiles para decidir cómo direccionar los recursos y para ejercer control y auditoría sobre la ejecución de las políticas.
- Constituyen un lineamiento de acción general que debe concretarse con programas, proyectos o actividades específicas.
- Es una decisión escrita que se establece como una guía, para los miembros de una organización, sobre los límites dentro de los cuales pueden operar en distintos asuntos. Es decir, proporciona un marco de acción lógico y consistente.
- Las políticas deben reflejar compromisos municipales...

Ejemplos:

Para el área estratégica de **Desarrollo Institucional** (lo relacionado con la parte financiera y contable) una política institucional podría ser la siguiente:

- Mantener una finanza municipal responsable con registros contables confiables y precisos sin alteración de información.

Con relación a la transparencia y rendición de cuentas:

- Incrementar la comunicación ante la comunidad de los proyectos y el quehacer de la Municipalidad.
- Mejoramiento permanente de la gestión municipal para cumplir con su papel de liderazgo en el desarrollo humano local.

Con relación la coordinación interinstitucional:

- Coordinación permanente con las instancias gubernamentales para potenciar los recursos públicos en bienestar de los habitantes del cantón.

Con relación el área social y económica:

- Impulsar un desarrollo social propiciando la equidad de género.
- Promoción de la pequeña y mediana empresa como soporte estratégico del desarrollo humano local

Es posible que, al llegar a esta fase, igual que cuando definimos la misión y visión institucional, su municipalidad cuente con un plan desactualizado que contenga enunciados de política por área estratégica. Si esto es así, le sugerimos que revise esas políticas y determine si las mismas están relacionadas con alguno de los ejemplos citados. También, que como ETM tomen la decisión de ajustar o bien actualizar dichas políticas, ampliar cuando corresponda como parte de ese ejercicio de construcción colectiva. Para ello se puede guiar con la siguiente imagen:



### Fase 3: Definición de objetivo (general y estratégico)

Defina el objetivo general del PDM y los objetivos estratégicos que responden a cada una de las áreas estratégicas o ejes prioritarios identificados en el ejercicio anterior. Ponga especial cuidado en que éstos guarden coherencia con lo establecido en la misión y visión definidas. Puede consultar los objetivos planteados en otros planes de su municipalidad.

Considere lo siguiente respecto los objetivos:

**El objetivo general** corresponde a la contribución del PDM para avanzar en la visión planteada, debe estar sustentado en la información obtenida de los pasos anteriormente expuestos y responder a la pregunta: ***¿qué va a hacer la Administración Municipal durante el período de gobierno?***

A continuación, se presenta un ejemplo de objetivo general definido en un PDM:

*“Estimular el potencial humano, social y productivo para mejorar la calidad de vida de los habitantes, disminuir la pobreza, ampliar las oportunidades y ofrecer las condiciones para el ejercicio de la plena ciudadanía, generando de esta manera mayores oportunidades de progreso hacia el futuro en nuestro cantón”*

**Los objetivos estratégicos**, son los propósitos orientados a solucionar los grandes problemas del desarrollo del cantón y responden a la pregunta: ***¿qué hacer para lograr el objetivo general?*** Además, los objetivos estratégicos surgen como respuesta a otra pregunta esencial: ***¿Qué debemos lograr en el corto, mediano y largo plazo, para que la organización tenga un accionar coherente con su misión?***

Estos objetivos están asociados a las grandes dimensiones o ejes prioritarios y estratégicas del Plan. Algunos ejemplos de dimensiones o ejes estratégicas se mencionaron ya en la **Etapa 2, Paso 4, fase 3** de esta guía.

**Deben reunir las siguientes características:**

- *Que sean precisos y claros*
- *Que expresen resultados*
- *Que sean posibles de ser medidos*
- *Que sea pertinente al área*
- *Que sean factibles o realizables*

A continuación, se presenta un ejemplo de objetivo estratégico tomando como referencia el eje estratégico de ambiente y gestión del riesgo:

*Garantizar la sostenibilidad ambiental del territorio en la oferta de bienes y servicios, la biodiversidad, el recurso hídrico y los suelos.*

En general los objetivos estratégicos:

- Expresan el cambio perseguido con el desarrollo de una acción o de un conjunto de ellas a partir de las expectativas que se encuentran expresadas en la visión.
- Son directrices de cambio a partir del estado de situación actual. Se convierten en los medios por los cuáles se consigue la visión. Describe una condición futura.
- Para elaborar un objetivo se debe preguntar *¿Qué queremos lograr?* y *¿Qué cambios deseamos alcanzar ante los problemas y las necesidades encontradas?*
- Debe ser uno solo (por eje o dimensión estratégica).
- *Generalmente redactado en verbo en infinitivo (terminados en ar, er, ir).*



Algunos verbos utilizados para redactar objetivos:

Administrar	Decir	Esbozar	Interpretar	Proteger
Ampliar	Demostrar	Escoger	Inventariar	Reconocer
Analizar	Definir	Evaluar	Manejar	Relacionar
Aplicar	Desarrollar	Examinar	Mejorar	Reportar
Articular	Diagramar	Experimentar	Montar	Revisar
Calcular	Diferenciar	Explicar	Operar	Seleccionar
Capacitar	Discriminar	Expresar	Ordenar	Solucionar
Clasificar	Discutir	Formular	Organizar	Trazar
Comparar	Diseñar	Fortalecer	Preparar	Valorar
Comparar	Distinguir	Gestionar	Preparar	
Construir	Divulgar	Identificar	Prevenir	
Criticar	Ensamblar	Indicar	Producir	
Contrastar	Establecer	Integrar	Programar	
Crear	Elegir	Ilustrar	Proponer	

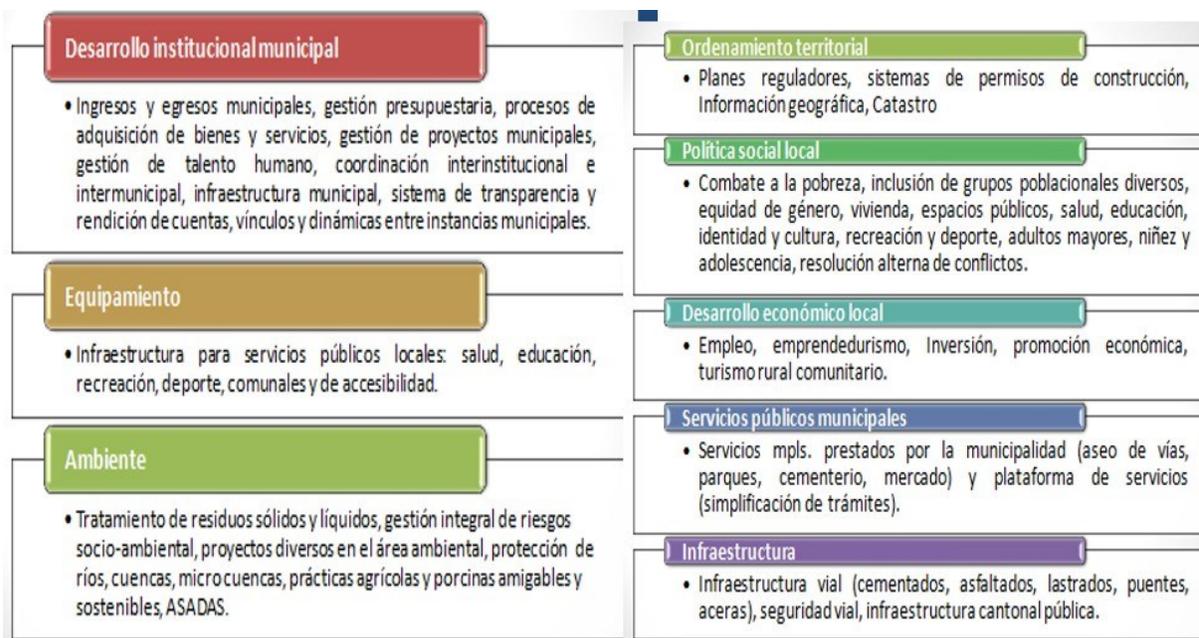
Ejemplos:

Área estratégica	Objetivo estratégico
<b>Infraestructura vial</b>	Mejorar la eficiencia y la calidad de la infraestructura vial cantonal y servicios conexos, mediante su conservación, modernización y mantenimiento en condiciones de uso seguro y eficiente.
<b>Ambiente</b>	Proteger y gestionar adecuadamente el uso de los recursos naturales con el fin de que el desarrollo del cantón sea sostenible.
<b>Seguridad ciudadana</b>	Lograr por medio de la participación ciudadana un municipio seguro, integralmente solidario, en el cual no existan factores de riesgo que afecten el desarrollo físico, emocional y mental de sus habitantes.
<b>Desarrollo económico local</b>	Gestionar con el apoyo interinstitucional la búsqueda e impulso de nuevas fuentes de empleo e ingresos a nivel local.
<b>Recuerde: Para cada área estratégica identificada se debe definir un objetivo estratégico.</b>	

#### Fase 4. Definición de los objetivos específicos

Ya usted ha definido para cada área estratégica identificada en su municipalidad un conjunto de objetivos estratégicos.

Ahora para responder a esos objetivos estratégicos deberá definir **objetivos específicos**. Para ello es importante que tome en consideración que cada área estratégica identificada previamente puede estar conformada a su vez por una serie de temas o subtemas que forman parte inherente de esa área. A continuación, un ejemplo no exhaustivo de áreas estratégicas con sus correspondientes temas o subtemas:



De acuerdo con lo anterior usted podría responder a ese objetivo estratégico macro definido por área de interés, estableciendo objetivos específicos que responden a cada tema o subtema priorizado o de especial relevancia para su municipalidad.

Considere lo siguiente respecto los objetivos específicos:

- Son los pasos que debemos procurar para alcanzar los objetivos estratégicos.
- Detallan, desglosan y definen con mayor precisión las metas que se pretenden alcanzar.
- *Pueden ser más de uno, pero no más de cuatro.*
- Se redactan igual con un verbo en infinitivo.
- Tratan de responder a: **¿Qué? ¿Para qué? ¿Cómo? ¿Cuándo?**

Ejemplos:

Objetivos estratégicos o generales	Tema / subtema estratégico de interés	Objetivos específicos:
<b>Infraestructura vial</b> → <b>Contribuir a mejorar la eficiencia y la calidad de la infraestructura vial cantonal y servicios conexos, mediante su conservación, modernización y mantenimiento en condiciones de uso seguro y</b>	<b>Asfaltado y obras hidráulicas</b>	→ Realizar mejoramiento de la superficie de rodamiento y drenajes mediante la colocación y compactación de materiales granulares (sub base-base), y posterior colocación de carpeta asfáltica de la Ruta Nacional 212.

eficiente.		
<b>Ambiente</b> → Proteger y gestionar adecuadamente el uso de los recursos naturales con el fin de que el desarrollo del cantón sea sostenible.	<b>Fortalecimiento de ASADAS</b>	→ Alcanzar el nivel óptimo de gestión en los acueductos comunales de Altagracia y Jacote para obtener el suministro seguro de agua potable a sus habitantes.
<b>Seguridad</b> → Lograr por medio de la participación ciudadana un municipio seguro, integralmente solidario, en el cual no existan factores de riesgo que afecten el desarrollo físico, emocional y mental de todos sus habitantes.	<b>Servicio de Policía Municipal</b>	→ Promover una visión de seguridad humana, que convierta la seguridad preventiva y represiva en seguridad cooperativa y asociativa. → Abrir los espacios para la participación ciudadana como mecanismo para resolver los problemas de inseguridad y para construir un municipio solidario.
<b>Desarrollo Económico Local</b> → Gestionar con el apoyo interinstitucional la búsqueda e impulso de nuevas fuentes de empleo e ingresos a nivel local.	<b>Empleo</b>	→ Generar fuentes alternativas de ingresos mediante el apoyo de emprendimientos para beneficiar económicamente la población en localidades rurales del cantón.

### Fase 5. Definición de las líneas de acción estratégicas

Para responder a los objetivos estratégicos y específicos por área de interés, se deben definir estrategias o bien líneas de acción estratégicas (las actividades pueden identificarse como tales).

Considere lo siguiente respecto las líneas de acción:

- Define con precisión ideas concretas, iniciativas, alternativas que se han considerado prioritarias para orientar el cambio.
- Conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas.
- Respuesta planificada para invertir en forma eficiente recursos, para obtener la solución a una necesidad de familia, grupos, comunidades, organizaciones o de empresas.
- Conjunto de actividades relacionadas entre sí que tienen un inicio y un final definido,
- Y que utiliza recursos limitados para lograr un objetivo deseado.
- Una línea de acción estratégica o un conjunto de éstas son adecuadas si con ellas se consigue alcanzar los objetivos previstos (eficacia) y si ha generado economía de esfuerzos y recursos (eficiencia).

Ejemplos:

Área estratégica	Líneas de acción definidas
<b>Seguridad (Policía Municipal y de Tránsito)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación, organización y capacitación de la Policía Municipal de Tránsito.</li> <li>• Implementación de mesas de diálogo ciudadano sobre temas de seguridad.</li> <li>• Estudio de percepción de inseguridad en el municipio.</li> <li>• Mapeo de zonas de alto riesgo.</li> <li>• Elaboración de estrategia municipal de seguridad ciudadana para el cantón.</li> <li>• Programa espacios urbanos seguros.</li> <li>• Promoción de principios y valores a nivel escolar y comunitario.</li> <li>• Ampliación del programa de vigilancia comunitaria por medio de cámaras.</li> </ul>
<b>Desarrollo Institucional (TIC'S)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licitación consultoría para elaboración de software capaz de digitalizar las bases de datos de ingresos, catastro, talento humano, y contratación de bienes y servicios.</li> <li>• Plaza de asistente en informática para operar plataforma digital.</li> <li>• Capacitar a funcionarios del área de hacienda, catastro y secretaría.</li> <li>• Construcción de cuarto con condiciones y especificidades técnicas para resguardar servidores y equipo de informática municipal.</li> <li>• Adquisición de licencias para programas informáticos de especial relevancia para la mejora de la gestión tecnológica municipal.</li> </ul>
<b>Desarrollo Institucional (Talento Humano)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio de necesidades de capacitación en las áreas de la municipalidad.</li> <li>• Formular un Código de Ética ajustado a los requerimientos institucionales.</li> </ul>
<b>Ambiente (Iniciativas de restauración ambiental)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de reciclado.</li> <li>• Huerta orgánica comunitaria.</li> </ul>

Ejemplo sobre acomodo de información relativa a la estrategia institucional

ÁREA ESTRATÉGICA		DESARROLLO INSTITUCIONAL (FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES)	
POLÍTICA (S)			
OBJETIVO ESTRATÉGICO:			
TEMAS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	RESPONSABLE
	1.1	1.1.1	
		1.1.2	
	1.2	1.2.1	
		1.2.2	

### **RECUERDE**

*Lograr tanto la eficacia como la eficiencia es la tarea de la administración pública municipal para lo cual deberá aplicar toda su capacidad unida a su destreza para diseñar programas y proyectos, y realizar todas las acciones necesarias en coordinación, asocio, cooperación, entre otras formas, con instituciones y actores locales, así como actores regionales, nacionales e incluso internacionales, para llevar a efecto con el mayor acierto los objetivos prioritarios definidos en los planes de desarrollo y/o visiones colectivas deseadas*

## **Paso 8. Instrumentos de seguimiento y evaluación**

Considerando que usted ha incorporado los siguientes conceptos: misión, visión, valores, políticas, objetivos estratégicos, objetivos específicos (por tema / subtema) y líneas de acción o proyectos, es decir, componentes del marco filosófico y estratégico, y que además ha complementado este aprendizaje con trabajos prácticos que han incluido la definición o revisión según corresponda de la misión y visión de su municipalidad, así como la definición de los valores, las áreas estratégicas, los objetivos estratégicos y las líneas de acción, corresponde ahora trabajar en el diseño a profundidad de los contenidos relativos a:

- Desarrollo y análisis de las líneas de acción o estrategias
- Definición de metas e indicadores (instrumentos para medir el cumplimiento de la estrategia definida)
- Diseño de la estructura del PDM (armado de la estrategia) que contempla además de los elementos vistos anteriormente, lo relativo a medios de verificación, responsables y supuestos o condiciones de éxito.

La siguiente guía de trabajo comprende ejercicios que le permitirán abordar paso a paso los contenidos citados. El esquema de trabajo que seguiremos es el siguiente:



*Objetivos de aprendizaje:*

- Los participantes podrán asociar líneas de acción estratégicas con sus respectivas metas y éstas a su vez con los indicadores (conocer distintos tipos de indicadores).
- Identificar claramente la diferencia entre meta e indicador.
- Aplicar los conocimientos sobre diseño de indicadores y su método de cálculo.
- Establecer mecanismos para el seguimiento y evaluación de la estrategia.

Tomando en consideración y otorgando seguimiento al ejercicio anterior en donde usted ha hecho una identificación de objetivos estratégicos por área estratégica o de interés para la municipalidad, y a su vez ha hecho una identificación de estrategias o líneas de acción estratégicas que responden al cumplimiento de esos objetivos, ahora corresponde diseñar para cada línea de acción las metas e indicadores que permitan dar seguimiento y monitoreo para el cumplimiento de lo propuesto. Este paso comprende tres fases que se detallan a continuación:

**Fase 1. Definición de metas e indicadores**

Definidas y priorizadas las estrategias ó líneas de acción estratégicas (programas y proyectos), es necesario identificar cuál es la contribución de cada una de ellas en el cumplimiento de los objetivos del plan, tal precisión permitirá establecer metas viables para el periodo que comprende el plan.

Tome en consideración lo siguiente respecto las metas:

**Las metas** expresan en forma concreta los objetivos en términos de cantidad, calidad y tiempo; es decir, dan cuenta de los resultados por alcanzar mediante la ejecución del plan en un periodo dado (5 años), con los recursos disponibles. Las metas se constituyen en insumo para medir la eficacia en el cumplimiento de las estrategias o líneas de acción estratégicas que pueden ser programas o proyectos y, por ende, de los compromisos del plan. Las metas son:

- Expresión cuantitativa y cualitativa de los objetivos.
- Expresan puntualmente los compromisos de la institución.
- Parte más visible del PDM y son referencia inmediata para calificar el grado de avance y cumplimiento de esos compromisos institucionales.
- Hace referencia muy concreta al **cuánto y al cuándo (importante para la programación)**.
- Se redactan a partir de un enunciado preciso, concreto, claro y de simple comprensión.
- Permiten establecer límites o niveles máximos de logro.
- Asegurar que son cuantificables.
- Asegurar que están directamente relacionadas con el objetivo.
- Ser factibles de alcanzar y, por lo tanto, ser realistas respecto a plazos y a recursos humanos y financieros que involucran.

#### **Su importancia:**

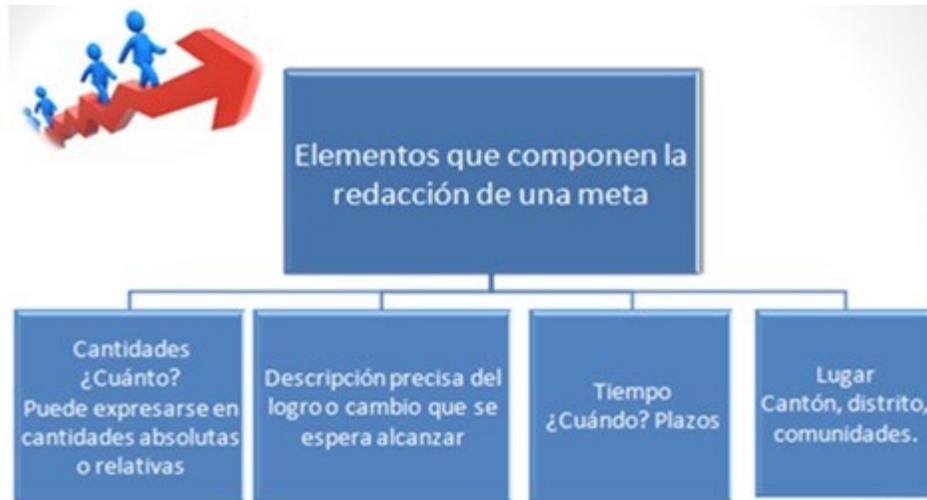
- *Sirven para medir el logro de los resultados y compararlos con la situación inicial.*
- *Pueden ser medidas, números, porcentajes, hechos, opiniones o percepciones.*
- *Facilitan mirar de cerca los resultados.*
- Permite medir cambios en la condición o situación a través del tiempo.
- Instrumentos muy importantes para evaluar y dar seguimiento.
- Permiten orientarnos sobre cómo se pueden alcanzar mejores resultados.

#### **RECUERDE:**

*La meta es la expresión concreta y cuantificable de lo que se espera alcanzar con la línea de acción (programa, proyecto o actividad) y permitirá en adelante medir cuánto se ha alcanzado de lo proyectado. La meta se compone de dos datos: (1) Unidad de Medida, que es la forma en que se mide la meta (kilómetros, unidades, metros cuadrados, metros cúbicos, otros, y (2) Cantidad, que es el número de unidades de medida que se espera alcanzar.*

A continuación, algunos ejemplos:

- En un proyecto de “Rehabilitación de caminos vecinales”, la unidad de medida es “Kilómetros” y la cantidad puede ser “50”, esto quiere decir que la meta es rehabilitar 50 kilómetros.
- En un proyecto de “Construcción de salones comunales”, la unidad de medida es “Unidad o salón” y la cantidad puede ser “2”, esto quiere decir que la meta es construir 2 unidades o salones.



Tome en consideración lo siguiente respecto los indicadores:

**Un indicador o un conjunto de indicadores** son un punto de referencia que permite observar y medir el avance en el logro de una meta esperada. Además, los indicadores son:

- Un conjunto de **parámetros** que con la información de la meta permitirán medir el grado de avance de los proyectos y programas.
- Determinación de relaciones y variables que se irán modificando conforme se realicen las acciones contempladas en el Plan.
- Variable (cuantitativa o cualitativa) o relación entre variables que permite medir el grado de cumplimiento de la meta a evaluar y del respectivo objetivo.

Y deben tener las siguientes características:

- Medibles: expresan un valor cuantificable o calificable.
- Disponibles: para medirlos es necesario contar con la información.
- Determinantes: expresan más adecuadamente avance del programa y/o proyecto.

- Válidos: reflejan lo que se pretende medir.
- Precisos: están definidos de manera clara y sin ambigüedades.
- Fáciles: de cuantificar, agregar y desagregar.
- Sencillos: de fácil manejo e interpretación.
- Asequibles: el costo de información requerida para construirlos no debe ser alto.

**RECUERDE:**

Un indicador es un punto de referencia que permite observar y medir el avance en el logro de una meta esperada. Según la información proporcionada por cada indicador, éstos pueden ser cualitativos o cuantitativos. Variable (cuantitativa o cualitativa) o relación entre variables que permite medir el grado de cumplimiento de la meta a evaluar y del respectivo objetivo. Los indicadores cuantitativos se expresan en términos de número, porcentaje, razón (tasas).

Ejemplos:

- Número de adultos mayores atendidos con campañas de vacunación sobre el total de adultos mayores del cantón.
- Porcentaje de disminución de la evasión de impuestos.

Meta:	Indicador:
Recolectar 1200 toneladas de basura por año en el distrito de Casimiro durante el periodo 2017.	Número de toneladas de basura recolectadas.

***El resultado del indicador siempre debe ser igual a la unidad de medida de la meta.***

Tome en consideración lo siguiente respecto el método de cálculo:

***El método de cálculo***, determina la forma en que se relacionan las variables establecidas para el indicador.

**Ejemplo:**

Indicador:	Método de cálculo:
➤ % de estudiantes de familias de escasos recursos que recibieron apoyo económico (beca).	➤ $(\text{Estudiantes de familias de escasos recursos que recibieron apoyo económico}) / (\text{Total de estudiantes de familias de escasos recursos que hicieron solicitud}) \times 100$

Ejemplos:

Indicador:	Método de cálculo:
<b>Cobertura del servicio de recolección de residuos</b>	(% de población cubierta por el servicio de recolección con relación a la población total del cantón)
<b>Número de toneladas de basura recolectadas.</b>	Volumen de recolección (toneladas / día).
<b>% de estudiantes de familias de escasos recursos que recibieron apoyo económico (beca).</b>	(Estudiantes de familias de escasos recursos que recibieron apoyo económico) / (Total de estudiantes de familias de escasos recursos que hicieron solicitud) *100
<b>Cobertura de atención en red vial cantonal total</b>	(atención del mayor número posible de kilómetros en vías prioritarias de mayor categoría / entre total de vías)
<b>Registro de licencias de urbanización y construcción.</b>	(N° de licencias de urbanización residencial para proyectos de interés social / total de licencias de construcción).
<b>% de cumplimiento de los ingresos previstos</b>	(ingresos reales / ingresos proyectados) *100

**Ejemplos:**

Línea de acción (proyecto)	Meta	Indicador	Método de cálculo
<b>INFRAESTRUCTURA VIAL</b>			
<b>Mejoramiento de la Superficie de Ruedo del Camino 1-18-017 (Linda Vista).</b>	1 camino asfaltado y de doble vía de al menos 2km. de longitud al concluir el 3er año del PDM, que comunique las comunidades de Linda Vista y Manapa.	% de cumplimiento (avance) de la obra.	Total km avance de obra / total km programados *100
<b>POLÍTICA SOCIAL LOCAL (VIVIENDA)</b>			
<b>Construcción de un proyecto de asentamiento humano en el cantón de Esperanza.</b>	-Compra de lote de al menos 2 hectáreas para construcción de viviendas en el periodo 2017 en la comunidad de San Paco. -90 soluciones de vivienda de interés social canalizadas por medio de la coordinación con el BANHVI, INVU, MIVAH en el año 2018 para habitantes del cantón en condición de pobreza.	-Adquisición del terreno y construcción del proyecto. -N° familias beneficiadas con solución de vivienda. -Porcentaje de soluciones de vivienda entregadas. -Porcentaje de familias beneficiadas.	Total, viviendas entregadas / total viviendas propuestas *100. Total familias beneficiadas / total familias identificadas *100
<b>Impulso de alianzas estratégicas con instituciones y organizaciones tales como: MIVAH, IMAS; INAMU; INVU, CNREE, Universidades estatales, organizaciones de la sociedad civil, empresas, otros, para promover la ejecución y apoyo a proyectos de bienestar social en el cantón.</b>	Alianzas estratégicas participando y apoyando en un 100% los proyectos impulsados por el área social municipal al término del plan.	N° alianzas estratégicas establecidas.	Total, de alianzas establecidas / total de instituciones.
<b>Revisar y actualizar el Reglamento de Becas Municipal para modificar montos de ayudas y beneficiar más estudiantes de bajos recursos.</b>	Readecuación en el 2017 del Reglamento que sustenta el programa municipal de becas para asignar como mínimo un promedio de 100 becas a estudiantes de bajos	-Porcentaje de estudiantes que recibieron el subsidio (beca). -Porcentaje de becas asignadas.	Estudiantes de familias de escasos recursos que recibieron apoyo económico / Total de estudiantes de familias de escasos recursos que

Línea de acción (proyecto)	Meta	Indicador	Método de cálculo
	recursos.	-N° becas asignadas.	presentaron solicitud *100. Total estudiantes becados / total becas programadas *100
<b>Fortalecer la promoción y divulgación de los métodos de Resolución Alternativa de Conflictos en el cantón (campañas periódicas de sensibilización).</b>	Al menos 3 procesos socioeducativos al año (15 en total) sobre Resolución Alternativa de Conflictos durante el período de ejecución del plan.	-N° de mediaciones realizadas. -N° de círculos de paz ejecutados. -Porcentaje de acciones de mediación resueltas o con seguimiento.	Total acciones ejecutadas / Total acciones programadas *100
<b>Mejoramiento y fortalecimiento del sistema de intermediación y bolsa de empleo municipal que incorpore el tema de accesibilidad (prioridad a personas con discapacidad).</b>	Mejoradas y fortalecidas en al menos un 90% las gestiones y acciones para consolidar el Sistema de intermediación y bolsa de empleo al 2018.	-% de integración laboral de personas usuarias (Bolsa de empleo). -N° personas con discapacidad usuarias del sistema que acceden al mercado laboral.	Total personas que ingresan al mercado laboral / Total oferentes bolsa de empleo *100.
<b>Reestructurar el área social para ampliar la cobertura, impacto y atención a la población vulnerable del cantón.</b>	Ampliada la capacidad de cobertura en atención de procesos y fortalecimiento de acciones dirigidas a poblaciones vulnerables al término del plan.	% de horas anuales dedicadas a acciones de sensibilización y denuncia social.	Total de hrs invertidas / Total de hrs programadas *100
<b>DESARROLLO INSTITUCIONAL (TIC'S)</b>			
<b>Licitación para la elaboración de un software capaz de digitalizar todas las bases de datos de ingresos, catastro, recursos humanos, y contratación de bienes y servicios</b>	Licitación para la realización de una consultoría para la elaboración de un software capaz de actualizar la base de datos municipal adjudicada en el año 2018.	-Licitación efectuada. -Consultoría contratada. -Software diseñado e implementado.	Gestiones ejecutadas / gestiones programadas
<b>Crear una plaza de asistente de ingeniero en informática para operar la plataforma digital.</b>	1 plaza de asistente de ingeniero en informática incorporada en el PAO 2017.	-Concurso tramitado. -Plaza contratada.	

Línea de acción (proyecto)	Meta	Indicador	Método de cálculo
<b>Capacitar a funcionarios del área de hacienda, catastro y secretaría.</b>	5 funcionarios capacitados en TIC's para finales del año 2016 por medio de un convenio con la UNED.	-% funcionarios capacitados. -N° personas capacitadas.	Total funcionarios capacitados / total funcionarios *100
<b>AMBIENTE</b>			
<b>Creación de vivero municipal donde se cultiven especies de árboles y plantas originarias de la zona, y que luego puedan usarse en un proceso de arborización en el Cantón.</b>	Vivero cantonal dedicado al cultivo de especies de árboles y plantas originarias de la zona, instalado al 2016 y en producción en 2017.	-Vivero instalado. -Porcentaje de árboles y plantas sembradas	Total árboles y plantas sembradas / total árboles y plantas programados para sembrar *100
<b>EQUIPAMIENTO</b>			
<b>Inventario del faltante de aceras en los cuadrantes de Pailas, centro de Tatol y Guayabita e impulso de un programa municipal de construcción de aceras.</b>	-Reglamento para notificación y cobro de aceras elaborado, aprobado y publicado en el I semestre de 2017. -Programa municipal de construcción de aceras elaborado y aprobado en el II semestre de 2017. -Al 2018 se ha gestionado construcción de al menos 50% de aceras correspondientes a 27 cuadras del Distrito Pailas (9072 mts lineales aproximadamente).	-Reglamento. -Programa elaborado e implementado. -Porcentaje de metros lineales de aceras construidas.	Total metros lineales aceras construidas / total de metros lineales de aceras inventariadas en los 27 cuadrantes *100

### **¡Importante!!!**

Ponga particular énfasis en incorporar metas e indicadores asociados a acciones que tienen significativa incidencia en los ingresos municipales:

1. Impuestos sobre la propiedad de bienes e inmuebles
2. Impuestos específicos a la construcción
3. Patentes municipales.
4. Actualización del inventario de la red vial que impacta los recursos transferidos por la ley 8114.
5. Servicios municipales (cementerio, recolección de basura, aseo de vías, venta de otros servicios).

## **Fase 2. Identificación de medios o fuentes de verificación**

**Los medios de verificación** representan las fuentes de información, sean estas oficiales o registros administrativos que se utilizan para dar fe de la información vertida en los indicadores y autentificar los avances de actividad reportados. Se puede encontrar apoyo en las estadísticas y/o datos elaborados por instituciones oficiales o especializadas en cada tema, en los informes de auditoría y todo tipo de registros internos de la municipalidad.

Se refiere a aquellas fuentes confiables, transparentes que permitirán recoger información o datos para corroborar que, efectivamente, se cumplió con los indicadores propuestos. Pueden ser registros, informes, actas, entrevistas, observación técnica, datos, estadísticas, contratos, manuales, reglamentos, ejecución presupuestaria, registros fotográficos, visitas de campo, memorias, entre otros.

## **Fase 3. Condiciones de éxito o supuestos**

Toda estrategia de cambio requiere acompañarse de una visión prospectiva sobre cuáles son los factores que, siendo necesarios para su ejecución y para conseguir los resultados e impactos esperados, se encuentran fuera de control de quienes ejecutan las acciones. La identificación de las **condiciones de éxito** tiene que ver con la sostenibilidad del proceso.

El esfuerzo por hacer un reconocimiento a priori de cuáles son esas condiciones necesarias reduce el riesgo y la incertidumbre.

Algunas de esas condiciones pueden estar asociadas a factores macrosociales y macro-políticos que se encuentren más allá de las dinámicas municipales. Otras se encuentran asociadas a procesos de coordinación interinstitucional entre diferentes instancias o niveles territoriales (nacional, regional, local). También las condiciones políticas, organizativas e institucionales y la dinámica de interrelación de los actores locales son fundamentales.

**Los supuestos** son factores externos para la concreción exitosa de la estrategia; a través de los supuestos, se procura identificar situaciones de probable ocurrencia, que podrían contribuir a transitar a la siguiente etapa del proyecto o, en definitiva, constituirse en un factor de riesgo que inviabilizaría el mismo.

**No se consideran como supuestos** aquellas condiciones que deben ser identificadas como elementos de diagnóstico o que deben estar disponibles antes de iniciarse el plan. Por ejemplo: recursos aprobados, capacidad técnica disponible, voluntad política, entre otros.

Es muy conveniente que el ETM piense, con el conocimiento que tienen de su municipalidad y cantón, cuáles son esas condiciones necesarias para que la estrategia se pueda implementar.

Algunos ejemplos:

- Continuidad de programas sociales.
- Los documentos entregados por los responsables de los beneficiarios son auténticos.
- Las tasas de interés se mantienen estables.
- El costo de los materiales no se incrementa considerablemente.
- Las comunidades se muestran interesadas en aplicar las técnicas recomendadas.
- Las condiciones climáticas oscilan dentro de los parámetros normales.
- La sensibilización social ante los PAM (población adulta mayor) no se deteriora significativamente.
- El grado de prioridad hacia la PAM en la política social de la municipalidad se mantiene al menos en los términos actuales.
- Los líderes locales capacitados asumen el papel esperado en la promoción de iniciativas productivas.
- El grado de respuesta de la campaña informativa en temas tributarios es suficientemente aceptable para proporcionar una buena recaudación de recursos.
- Las diferentes poblaciones vulnerables del cantón están interesadas en los cursos de Alfabetización digital y aplican los conocimientos adquiridos en su vida cotidiana.

Ejemplo de acomodo de información:

**Municipalidad de XXXX**

**Matriz de resumen del Plan de Desarrollo Municipal**

**Matriz Equipamiento Cantonal. Instrumentos de seguimiento y evaluación (metas, indicadores, medios de verificación, supuestos)**

EQUIPAMIENTO CANTONAL					
ÁREA ESTRATÉGICA	OBJETIVO ESTRATÉGICO DEL ÁREA:				
	→ Contar con una infraestructura cantonal que mejore las condiciones de vida de los habitantes del Cantón, de manera que satisfaga sus necesidades y facilite su interacción con el ambiente, resultando con ello un mayor desarrollo y productividad individual y colectiva.				
CATEGORÍA DE ANÁLISIS: INFRAESTRUCTURA PARA SERVICIOS DE EDUCACIÓN, SALUD, DEPORTE Y RECREACIÓN, OTROS					
Objetivo específico	Meta (cantidad, calidad, tiempo)	Indicador	Método de Cálculo	Fuente de verificación	Condiciones de éxito / supuestos
1.1. Mejorar la infraestructura e instalaciones de las áreas de salud, educación, seguridad, deportes, y recreación. Tomando en cuenta la accesibilidad y dotando de servicios de alta calidad, que sean oportunos, eficientes y de amplia cobertura para los habitantes del cantón.	Establecer al menos 5 proyectos prioritarios de esa procedencia a nivel cantonal para el II semestre del 2016. Haber ejecutado 5 proyectos para finales del 2018.	Número de proyectos iniciados o ejecutados.	Cantidad de proyectos iniciados o finalizados en relación con la cantidad de proyectos identificados.	Corroboración con organizaciones o comunidades donde se ejecutan los proyectos; mediante fotos, informes, visitas de campo.	Presentación de pocos proyectos, falta de financiamientos, poca colaboración de beneficiarios.
	Ejecutar y culminar en un 100% los 7 proyectos de Presupuesto Participativo definidos en presupuestos 2016, 2017 y 2018, a partir del II semestre de 2018 y hasta el II semestre de 2020.	Número de proyectos iniciados o ejecutados.	Cantidad de proyectos ejecutados en relación con la cantidad de proyectos establecidos.	Corroboración con Consejos de Distrito la ejecución de los proyectos. Documentar cada proyecto: fotos, informes, visitas de campo.	Problemas con Presupuesto Municipal por falta de fondos. Poca participación de los beneficiarios.
	Contar con un 50% del 1er inventario para el II semestre del 2016 y llegar al 100% al final del I semestre del 2017.	Porcentaje de avance del inventario.	Necesidades de equipamiento e infraestructura total de	Elaboración de un reporte.	Elaboración de metodología confiable. Problemas de disponibilidad de

			equipamiento e infraestructura cantonal.		vehículos. Conformación equipo técnico.
	Contar con un levantamiento de planes de mejoramiento para el II semestre del 2016.	Número de planes de mantenimiento y mejora elaborados.	Planes de mantenimiento elaborados / total de infraestructura cantonal.	Elaboración en forma impresa de los planes de mantenimiento.	Contar con apoyo técnico para elaboración del plan de mantenimiento. Contar con recursos Mpls. para poder efectuar las visitas.
	Establecer inventarios de necesidades con presupuestos para setiembre del 2016. Iniciar obras en el I semestre del 2017. Cubrir 100% a finales 2018.	Número de inventarios y presupuestos elaborados. Cronograma con fechas de avance elaborado.	Inventarios y presupuestos elaborados / total de inventarios de necesidades identificados.	Cronograma de cumplimiento con fechas establecidas. Reportes con fotos de los proyectos finalizados.	Carencia de medios y recursos Mpls. para cumplir con las metas. Disponibilidad de profesionales para realizar los planes, presupuestos.
	Establecer listado de necesidades para mejoramiento de las áreas públicas y recreativas elaborado para setiembre 2016. Iniciar arreglos en I semestre 2017 y hasta término del plan.	Listado de necesidades para mejoramiento de áreas públicas elaborado. Porcentaje de avance de obras priorizadas.	Listado de necesidades subsanadas / total de necesidades identificadas.		
	Haber iniciado para el I semestre del 2017, un 50% de los proyectos establecidos en la Matriz de seguimiento de	Porcentaje de avance en la gestión y ejecución de	Proyectos ejecutados o en avance / total de proyectos contenidos en	Cumplimiento de matriz de seguimiento ya establecida. Documentos, fotos y	Falta de fondos del DIEE. Exceso de trámites externos a la

proyectos actualizada a Diciembre 2015.	proyectos.	matriz.	aprobación de Instituciones como: DIEE-MOPT-DCCU.	Municipalidad. Falta materiales del MOPT.
Establecer lista de mejoras en alumbrado público para el II semestre 2016 y cumplir con el 100% de requerimientos para finales de ese periodo.	Porcentaje de mejoras realizadas con base a listado o solicitudes presentadas a la CNFL o Coopesantos.	Obras de alumbrado público ejecutadas / total de obras identificadas.	Documentación y aprobación por CNFL-Coopesantos-ICE. Perfiles y presupuesto de proyecto. Cronogramas. Visitas de campo. Registro fotográfico. Lámparas instaladas.	Poca disponibilidad de fondos por parte de la CNFL y/o Coopesantos.
Llegar a 100% de conectividad en todas las escuelas y colegios del cantón para II semestre de 2017. Actualizar listado del estado de conectividad de escuelas y colegios del cantón.	Número de escuelas y colegios con conectividad.	Escuelas y colegios con servicio de internet / total de escuelas y colegios del cantón.	Verificación con Directores de escuelas y colegios. Visitas de campo. Reportes. Comprobación de acuerdo al cumplimiento del listado. Verificación con MEP y Omar Dengo	Falta de recursos del ICE, MEP u Programa Omar Dengo
Levantamiento o listado de proyectos de los diferentes Dptos. Mpls. para el I semestre del 2016. Contactar al menos el 50% del listado de contactos para el I semestre del 2017.	Listado de proyectos identificados. N° cooperantes en disposición de impulsar proyectos Mpls.	Proyectos identificados / total de Cooperantes efectivos / total cooperantes identificados.	Respuesta de los Organismos, embajadas o Instituciones Internacionales.	Falta de respuesta de los entes contactados Poca disponibilidad o interés de esos organismos.

**Fuente:** Responsable, puesto que ostenta, fecha de elaboración

## **Paso 9: Proceso de negociación y validación del PDM con cada coordinador o encargado de proceso y consolidación del documento de Plan de Desarrollo Municipal**

Con toda la información recopilada, la Oficina de Planificación Institucional o bien el ETM se encargará de revisar los resultados de la etapa 3, la cual presenta un resumen de todos los resultados: el marco filosófico (misión, visión y valores), así como el marco estratégico (los ejes temáticos, los objetivos generales y específicos, las líneas de acción o los proyectos y actividades, metas e indicadores y el área o proceso responsable).

El ETM trabajará entonces en el armado de la propuesta preliminar de PDM. Este resultado preliminar del PDM se presentará al Alcalde para su conocimiento, corrección y ajuste. El ETM corregirá el documento y realizará los ajustes en las matrices y fichas técnicas de cada área temática, auxiliándose del resto del personal si fuera necesario.

Finalmente, el ETM compilará todos los resultados en un solo documento de PDM, que tendrá como mínimo el siguiente contenido:

### ***Descripción de la estructura, contenido y procedimiento de elaboración del PDM***

**La estructura y/o contenido** del PDM debe mostrar inicialmente la ***presentación***, en donde se hace una breve contextualización y definición de qué es el Plan de Desarrollo Municipal, como se relaciona con el sistema de planificación municipal de largo, mediano y corto plazo. Se explica la metodología seguida y se visibilizan los actores que participaron y si corresponde los compromisos asumidos en la formulación de la estrategia institucional.

Seguidamente, ***el estado de situación y prospectiva municipal*** que tiene que ver directamente con la etapa del diagnóstico detallado, integral y actualizado del contexto físico, económico, social, ambiental, financiero, administrativo, cultural y político de la municipalidad.

Se trata de una mirada detallada al comportamiento de los ingresos, egresos municipales, así como a los diferentes aspectos de gestión que se encuentran asociados a las áreas estratégicas municipales y a los procesos de administración institucional y de prestación de servicios. Este apartado sobre la situación y prospectiva municipal es estratégico para delimitar aportes y/o insumos propuestos por los mismos actores municipales, que luego darán contenido a las políticas, objetivos y líneas de acción por áreas estratégicas.

La importancia de lograr alta calidad y precisión en la información recopilada en esta etapa es muy importante, pues de ello depende la posibilidad de contar con información adecuada para las etapas siguientes de formulación del plan. A partir del análisis del diagnóstico, de la construcción de escenarios y de la identificación de las mejores

alternativas, el plan debe contener como se indicó el planteamiento de los objetivos estratégico, generales y específicos y para ellos desarrollar un conjunto de políticas, estrategias, acciones e instrumentos que permitan definir programas, proyectos y metas concretas para ser alcanzadas durante el periodo de ejecución del plan.

En tercer orden, se sugiere el apartado del **marco filosófico**, en el cual la municipalidad por intermedio del ETM ha determinado su misión y construido su visión. Estos elementos deben visibilizarse como antesala de la parte estratégica del plan, como marco de referencia fundamental de éste. Respecto la visión, importante indicar que permite a los actores municipales establecer la imagen objetivo que direccionará el cambio institucional, mientras que la misión permitirá definir o reforzar, a partir de la naturaleza de la municipalidad y de su contexto histórico, cual es la razón de ser institucional.

Definido el marco filosófico, el PDM debe establecer dentro de su estructura formal y lógica la **estrategia de desarrollo institucional**, que tiene que ver con el establecimiento de las políticas, objetivos y líneas de acción estratégicas alineadas idealmente tanto con el programa de gobierno como con el plan de desarrollo humano cantonal.

La estrategia de desarrollo institucional, constituye la propuesta que establece el camino para la acción municipal para un periodo determinado, en este caso, durante un quinquenio. Es el referente concreto para la formulación de los planes anuales operativos.

En quinto lugar, se establecen los **instrumentos de seguimiento y evaluación** del PDM. Concretamente, para operativizar la estrategia de desarrollo institucional es necesario diseñar las metas e indicadores de desempeño que dan respuesta a los objetivos y líneas estratégicas definidas previamente. Este proceso pasa también por la identificación de fuentes de información, definición de línea base, medios de verificación y supuestos.

Finalmente, se propone como último apartado de la estructura que debe seguir el PDM, la inclusión **del plan de inversiones de mediano y largo plazo**, el cual debe contener las proyecciones de recursos financieros disponibles para su ejecución, la descripción de los principales programas y subprogramas y proyectos, los presupuestos plurianuales y los mecanismos de ejecución. Lo anterior con el propósito de que el plan sea viable en términos de que esté respaldado por la identificación de los recursos disponibles para la financiación de sus proyectos.

El Plan Plurianual de Inversiones como parte constitutiva del PDM define para cada programa los proyectos a ejecutar en cada uno de los años del periodo de gobierno. Para cada proyecto se debe establecer el costo estimado de ejecución, la programación anual de su ejecución, las fuentes de financiamiento y su asignación anual y el responsable de la ejecución.

La formulación del plan de inversiones de mediano y corto plazo requiere que, para cada programa y/o proyecto, se establezca su costo estimado de ejecución, para que con base en ello se determine su financiamiento y asignación anual de recursos.

A continuación, se despliega el guion o esquema de la estructura que debe seguir el PDM:

### **Estructura sugerida para el PDM**

#### **A. Presentación:**

- Contextualización del proceso
- Metodología seguida o procedimiento
- Actores participantes
- Compromisos

#### **B. Diagnóstico institucional:**

- Análisis situacional
- Análisis PEST
- Análisis FODA
  - Debería trabajarse en el marco fiscal de mediano plazo y el plan financiero.

#### **C. Marco filosófico:**

- Revisión o ratificación de la misión
- Construcción de la visión
- Establecimiento de valores

#### **D. Estrategia institucional (estructura base del plan):**

- Definición del marco estratégico institucional (estrategias)
- Objetivo general del plan
- Identificación de áreas, ejes o dimensiones estratégicas
- Formulación de políticas institucionales por área estratégica
- Formulación de objetivos estratégicos por área de interés
- Formulación de objetivos específicos que responden a los objetivos estratégicos definidos
- Identificación de líneas de acción estratégicas (programas, subprogramas y/o proyectos)

#### **E. Instrumentos de seguimiento y evaluación:**

- Definición de metas, indicadores y métodos de cálculo
- Establecimiento de responsables, medios de verificación y supuestos o condiciones de éxito.
- Estructura y/o mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación general.

**F. Plan de inversiones mediano y corto plazo:**

- Proyección de los recursos financieros disponibles.
- Proyectos prioritarios de inversión
- Presupuestos plurianuales con la proyección de los costos.

El ETM entregará el documento del PDM al Alcalde.

**4. Etapa de aprobación y difusión**

**Paso 10. Aprobación del PDM por el Concejo Municipal**

El documento de PDM será presentado por el Alcalde en compañía del ETM como parte del proyecto de Presupuesto Anual a los miembros del Concejo a más tardar la última semana del mes de agosto. Con anticipación el secretario del Concejo enviará una copia borrador del PDM a los regidores para que en comisión sea analizado y posteriormente lo aprueben mediante Acuerdo Municipal. Se esperará la decisión del Concejo Municipal, ya sea que se solicite algún ajuste al PDM o que sea finalmente aprobado.

**Paso 11: Presentar el PDM ante el Concejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI).**

El PDM aprobado debe ser ampliamente difundido ante el CCCI para lograr los acuerdos y compromisos para el seguimiento y ejecución de proyectos. Lo anterior con más razón dependiendo de la naturaleza del proyecto y de las competencias que le corresponde a cada institución ejercer. Un ejemplar del PDM se entregará a cada representante institucional.

**Paso 12. Difusión del PDM**

El PDM aprobado debe ser ampliamente difundido al interior de la municipalidad en una presentación a todo el personal. Un ejemplar del PDM se entregará al Coordinador o Encargado de cada área o proceso.

***Recomendaciones para la implementación y seguimiento del PDM***

Aprobado el PDM, cada Coordinador o Encargado de área o proceso será responsable de la ejecución de los proyectos y actividades previstos. El ETM o la Oficina de Planificación es responsable del seguimiento o monitoreo de la ejecución del PDM. Para ello, se propone otorgar continuidad al ETM para que trabaje a partir de un Comité de Seguimiento al PDM, que puede estar conformado por los mismos miembros del ETM que lo formuló, bajo la coordinación de Planificación (en el caso que exista la oficina).

Este comité podrá reunirse cada trimestre o cuando así sea requerido para evaluar los avances en la ejecución y proponer las medidas necesarias para garantizar su efectividad.

## **Bibliografía**

Aldunate, E. (2006). Curso "Planificación Estratégica y Construcción de Indicadores de Desempeño" y "Formulación de Proyectos y Marco Lógico ". CEPAL, Montevideo Uruguay.

Armijo, Marianela. Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público (Versión preliminar). Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública ILPES-CEPAL, 2009.

Berretta, Nora y Kaufmann, Jorge. Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. MÓDULO 2: La planificación orientada a resultados. BID -INDES -PRODEV. 2011.

Burgwal, Gerrit y Cuéllar, Juan Carlos. Manual de facilitación: Planificación Estratégica y Operativa aplicada a gobiernos locales. Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo SNV. Quito, Ecuador 1999.

Contraloría General de la República. Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, 2012.

Corporación Andina de Fomento. Proyecto Profundización de la Descentralización en Colombia., Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. Departamento Nacional de Planeación. Colombia. Mayo 2005.

Corporación Andina de Fomento - Dirección de Desarrollo Territorial –*Grupo de Gestión Pública Territorial*. PLANIFICACIÓN: Base de la gestión municipal. Lineamientos generales para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007. S.f.

Departamento Nacional de Planeación, Colombia. Los concejos Municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios. Guía para concejales y ciudadanos. Elecciones de autoridades territoriales 2011. Guías para la gestión pública territorial No. 8 ISSN 2248-6259. Bogotá, D. C., Colombia, 2011.

Departamento Nacional de Planeación, Colombia. Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados. Marco fiscal de mediano plazo, Plan indicativo, Plan operativo anual de inversiones, Presupuesto, Plan de acción y Programa anual mensualizado de caja. Guías para la gestión pública territorial No. 11 ISSN 2248-6259. Bogotá, D. C., Colombia, 2012.

Federación Dominicana de Municipalidades (FEDOMU) – Fundación DEMUCA- AECID. Guía para la formulación del POA Municipal, diciembre 2009.

- Filc, G y Scartascini, C. (2012). El presupuesto por resultados en América Latina Condiciones para su implantación y desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- García, Mauricio y García, Roberto. Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. MÓDULO 1: Gestión para resultados en el ámbito público. BID -INDES - PRODEV. 2011.
- García, Mauricio. Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. MÓDULO: 6: Seguimiento y evaluación de resultados. BID -INDES -PRODEV. 2011.
- García, Roberto y García Mauricio. La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.
- Guía de herramientas municipales para la promoción del desarrollo económico local / Fundación DEMUCA. – San José, C.R.: DEMUCA, 2009. 188 p.
- Guzmán, Marcela. Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. MÓDULO 3: Presupuesto por resultados. BID -INDES -PRODEV. 2011.
- IFAM. Presupuesto Municipal y Plan Anual Operativo. Sección de Desarrollo Local, junio 2009.
- Jiménez, A (2016). La utilización óptima de instrumentos para la planificación en la gestión del desarrollo territorial. IFCMDL-UNED.
- Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades municipales para la planificación del desarrollo humano local en Costa Rica. Manual de capacitación para la formulación del Plan Estratégico Municipal, marzo 2010.
- Policía Nacional, Colombia. El rol de los Concejales en la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana. Bogotá, D.C. 1era Ed. diciembre de 2008.
- Sánchez, O. (2015). Formulación participativa de los planes para el desarrollo humano local. Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local y Plan Estratégico Municipal. Tercera Unidad: Orientaciones conceptuales y metodológicas. UNED-PNUD-MIDEPLAN.
- VALOR AGREGADO. El análisis PEST aplicado a un territorio Caso del barrio Pisulí en Quito. Revista para la Docencia de Ciencias Económicas y Administrativas en el Ecuador N° 2, diciembre de 2014. Quito, Ecuador.
- Lira, Luis. Revalorización de la planificación del desarrollo. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Serie 59 Gestión Pública. Santiago de Chile, agosto de 2006.
- MIDEPLAN. Decreto N° 37735 - Reglamento del Sistema Nacional de Planificación. Junio, 2013.

Miranda, C y Matos, A. (2002) Desarrollo rural sostenible enfoque territorio: la experiencia del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA en Brasil. Brasilia, Brasil.

MIDEPLAN (2013). Marco Legal Sistema Nacional de Planificación.

Proyecto "Fortalecimiento de las capacidades municipales para la planificación del desarrollo humano local en Costa Rica. Manual de capacitación para la formulación del Plan Estratégico Municipal, marzo 2010.

Robinson, M y Last D. (2009). Un modelo básico de presupuestación por resultados. Notas técnicas y manuales sobre gestión financiera pública. Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetario Internacional.

Rodríguez Morales, Marcos. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Secretaría Técnica. Curso Normas Técnicas sobre Presupuesto Público. Sesión 1. Marco Normativo y Conceptual del Presupuesto Público. El presupuesto en el sector público (visión técnica). El presupuesto público: Nuevas tendencias relacionadas con el presupuesto público. CGR, 2012.

Rodríguez Morales, Marcos. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Secretaría Técnica. Curso Normas Técnicas sobre Presupuesto Público. Sesión 2. Normas generales sobre presupuestos públicos. Presupuesto Institucional. CGR, 2012.

Sánchez, O. (2015). Contextualización y orientaciones generales para animar procesos de planificación del Desarrollo Humano Local. Segunda Unidad: Orientaciones conceptuales y metodológicas. UNED-PNUD-MIDEPLAN.

Zúñiga, Mayela. Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local. Curso: Planificación del Desarrollo Municipal. Insumos para la reflexión y construcción del marco de la planificación municipal, mayo 2016.