

Guía para elaborar

el Plan de Desarrollo Municipal (PDM)



352.140

J-61-g

Jiménez Araya, Agustín Roberto

Guía para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) / Agustín Roberto Jiménez Araya. -- San José, Costa Rica : Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Local, UNED, 2026

1 recurso electrónico (174 páginas) : PDF ; 3.4 Mb

ISBN 9789930614327

1. GESTIÓN MUNICIPAL 2. MUNICIPALIDADES 3. GOBIERNO LOCAL 4. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA I. Título

Créditos

Dirección

Isaura González Salas

Autor

Agustín R. Jiménez Araya

Equipo editor

Geraldine Chaves Zúñiga

Priscila Calderón Zamora

Rebeca Bolaños Cerdas

Mediación pedagógica

Priscila Calderón Zamora

Consejo Editorial del IFCMDL

Rebeca Bolaños Cerdas

Vladimir Cunningham Madrigal

Wendy Naranjo Abarca

Diseño gráfico e ilustración de portada

Handerson Bolívar Restrepo - Jander Bore www.altdigital.co

Diagramación de páginas internas

Handerson Bolívar Restrepo - Jander Bore www.altdigital.co



Tabla de contenidos

Prólogo	1
----------------	----------

Introducción general	3
-----------------------------	----------

Capítulo I	5
-------------------	----------

Marco normativo y conceptual con relación a la planificación municipal y el proceso presupuestario	5
--	---

Introducción.....	5
-------------------	---

Inicialmente: ¿Qué entendemos por planificar?	6
---	---

Importancia de la planificación	8
---------------------------------------	---

Pero: ¿cómo aplicamos la planificación a nivel municipal?	9
---	---

Marco normativo de la planificación en Costa Rica	9
---	---

El Sistema de Planificación Municipal.....	12
--	----

¿Para qué desarrollar este sistema de planificación municipal?	13
--	----

La importancia de la planificación municipal como proceso.....	13
--	----

¿Cuáles son algunos beneficios de la planificación?	14
---	----

Condiciones Mínimas para Garantizar el Cumplimiento Efectivo del Proceso de Planificación en un Municipio.....	14
--	----

¿Cuáles son las fases y los instrumentos del proceso de planificación?	16
--	----

Los instrumentos de planificación municipal	17
---	----

El presupuesto en el sector público	18
---	----

Enfoque moderno del presupuesto	19
---------------------------------------	----

Características del presupuesto	20
---------------------------------------	----

Dimensiones del presupuesto	21
-----------------------------------	----

Nuevas tendencias del presupuesto público	22
---	----

a) Presupuesto basado en gestión de resultados.....	22
---	----

b) Proyecciones plurianuales e impacto de las acciones.....	23
---	----

c) Enfoque inclusivo del presupuesto.....	24
---	----

La planificación institucional como base para el proceso presupuestario	25
---	----

Capítulo II

La importancia de la planificación estratégica en el ámbito local como instrumento de la gestión por resultados 26

Introducción.....	26
La planificación estratégica.....	27
La planificación estratégica como instrumento de la gestión por resultados.....	29
Beneficios de la planificación estratégica.....	31
La planificación operativa.....	32
¿Qué es el Plan Anual Operativo (PAO)?.....	33
Importancia del Plan Anual Operativo (PAO).....	34
El plan de acción o la agenda de implementación.....	35
El banco de proyectos de inversión pública municipal.....	36
La Planificación Orientada a Resultados (PoR)¿Qué es?.....	37
¿Qué es el Presupuesto por Resultados (PpR) o presupuesto basado en desempeño?.....	39
Características del Presupuesto por Resultados (PpR).....	41

Capítulo III

Conceptos, importancia e impacto del Plan de Desarrollo Municipal y su relación con la gestión institucional 42

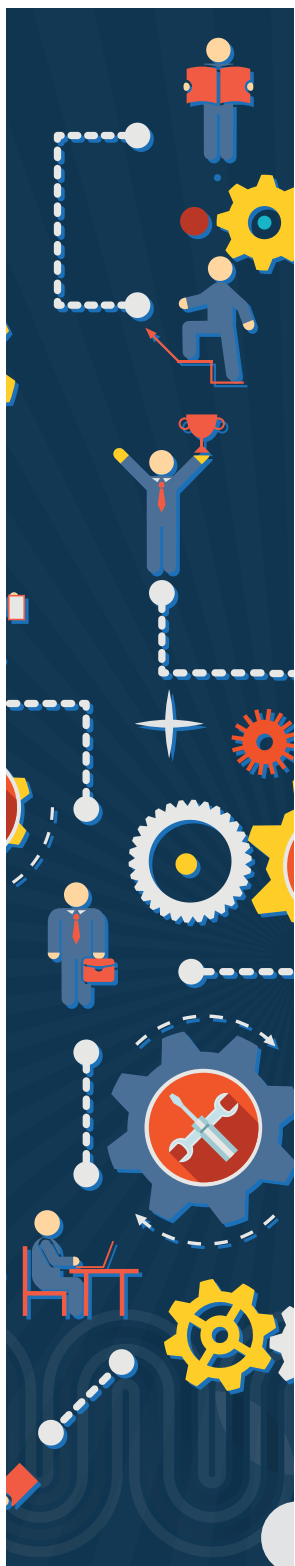
Introducción.....	42
Acerca del Plan de Desarrollo Municipal.....	43
Importancia del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).....	44
¿Por qué se formula el PDM?.....	46
¿Es obligatorio hacer el Plan de Desarrollo Municipal?.....	46
¿Qué características debe tener el PDM?.....	47
Condiciones previas para la formulación del PDM.....	48
¿Qué insumos deben considerarse y qué elementos integran la estructura del PDM?.....	49
Estructura sugerida para el PDM.....	52
Actores del proceso de planificación y responsabilidades.....	53
Participación de jerarcas y procesos de la municipalidad en la formulación del PDM.....	54
El PDM y su proceso de formulación – aprobación.....	56
¿Cuál es el cronograma para la formulación y aprobación del PDM?.....	57
Sobre los plazos de formulación del PDM.....	57
Requisitos para que el PDM sea viable.....	58
Algunas sugerencias para lograr la aprobación del PDM por parte del Concejo Municipal.....	58
Compromiso y liderazgo de las autoridades con el proceso de aprobación del PDM.....	59

Capítulo IV	61
Procedimiento propuesto para la elaboración del PDM	61
1. Etapa de preparación.....	64
Paso 1. Planificación y preparación del proceso	64
Paso 2. Aprobación del plan de trabajo y del ETM por parte de la persona titular de la Alcaldía.....	65
Paso 3. Constitución del ETM a cargo de elaborar el PDM	65
2. Etapa diagnóstica y de consulta	66
Paso 4: Elaboración del diagnóstico institucional.....	66
Fase 1: Análisis situacional de la municipalidad y prospectiva	68
Fase 2: El análisis PESTAL.....	79
Fase 3: Análisis FODA.....	82
Paso 5: Proceso de consulta ciudadana: Los Concejos de Distrito.....	87
3. Etapa de elaboración y validación.....	90
Paso 6. Definición del Marco Filosófico Institucional.....	90
Fase 1: Definición de la misión.....	91
Fase 2: Definición de la Visión Institucional	94
Fase 3: Definición de los Valores Institucionales.....	97
Paso 7. Definición del Marco Estratégico Institucional.....	98
Fase 1: Identificación de Áreas Estratégicas o Ejes Prioritarios de Intervención Institucional	99
Fase 2: Definición de las Políticas Institucionales por Área Estratégica.....	100
Fase 3: Definición de objetivos (general, estratégico y específicos)	102
Fase 4. Definición de las líneas de acción estratégicas.....	109
Fase 5. Procedimiento recomendado para “armar” políticas, objetivos y proyectos que completan la propuesta de estrategia para el desarrollo institucional.....	112
Paso 8. Diseño de instrumentos de seguimiento y evaluación.....	115
Fase 1. Definición de metas e indicadores	117
Fase 2. Identificación de medios o fuentes de verificación.....	141
Fase 3. Condiciones de éxito o supuestos	142
Fase 4. Seguimiento, monitoreo y evaluación de resultados.....	148
Paso 9: Proceso de negociación, validación y consolidación del documento de Plan de Desarrollo Municipal.....	152
4. Etapa de aprobación y difusión.....	152
Paso 10. Aprobación del PDM por el Concejo Municipal.....	152
Paso 11: Presentar el PDM ante el Concejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI).....	152
Paso 12. Difusión del PDM	153
Recomendaciones para la implementación y seguimiento del PDM.....	153

Referencias bibliográficas	154
-----------------------------------	------------

Anexos	156
Anexo 1. Instructivo para la elaboración del PDM	156
Proceso (acciones administrativas y operativas de las áreas).....	160
Anexo 2: Lista (de referencia – no exhaustiva) de indicadores	160
Indicadores de procesos y productos.....	160
Eficacia.....	161
Eficiencia	161
Calidad.....	162

Prólogo



El desarrollo de nuestras comunidades se fundamenta en la capacidad de los gobiernos locales para planificar y gestionar de manera efectiva los recursos y proyectos que impulsen el bienestar de la población. En este contexto, la *Guía de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal* se presenta como una herramienta indispensable para los municipios, brindando un marco metodológico claro y práctico que orienta cada etapa del proceso de planificación.

Este documento no solo es el resultado de un esfuerzo conjunto de expertos en planificación y desarrollo local, sino que también recoge las mejores prácticas y aprendizajes de diversas municipalidades que han implementado con éxito sus planes de desarrollo. La guía ofrece una estructura comprensible y adaptable a las particularidades de cada municipio, permitiendo a los equipos municipales identificar sus necesidades y potencialidades específicas, y así diseñar estrategias efectivas y sostenibles.

En una época donde la transparencia, la participación ciudadana y la gestión basada en resultados son fundamentales, esta guía se convierte en un recurso vital para asegurar que los planes de desarrollo municipal no solo cumplan con los requisitos legales y normativos, sino que también respondan a las expectativas y demandas de la comunidad. Además, promueve una cultura de evaluación continua, permitiendo a los municipios ajustar y mejorar sus estrategias de manera ágil y efectiva.

Este esfuerzo constituye un valioso aporte del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL), reafirmando su compromiso con la capacitación y el fortalecimiento de las capacidades locales. Se confía en que, a través de la utilización de esta guía, las personas funcionarias y los actores involucrados en la planificación municipal podrán desempeñar sus labores con mayor eficiencia y eficacia, contribuyendo al progreso sostenible de los cantones.

Se invita a todas las personas funcionarias y actores involucrados en la planificación municipal a utilizar esta guía con el compromiso y la dedicación que nuestras comunidades merecen. Estamos convencidos de que, al seguir las orientaciones aquí contenidas, se podrá avanzar hacia un desarrollo más equitativo, inclusivo y sostenible para todas las personas habitantes de nuestros cantones.

Agustín R. Jiménez Araya, facilitador.

Instituto de Capacitación y Formación Municipal y Desarrollo Local

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...!

Carroll, 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 impulsadas por el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL), la planificación municipal constituye la base para el ejercicio de una gestión efectiva de los territorios. Este enfoque incorpora tanto los contenidos como los mecanismos necesarios para el desarrollo (UNED, 2016).

El IFCMDL se ha enfocado en coadyuvar con la instrumentalización de la gestión municipal, logrando con ello el diseño y elaboración de diversas herramientas de trabajo que facilitan procesos como la construcción del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Esta guía surge con el propósito de mejorar capacidades municipales para formular propuestas, acciones, proyectos y actividades que fortalezcan tanto a las instituciones como a los territorios.

La *Guía para la Elaboración del PDM* debe ser vista como un aporte al proceso de fortalecimiento de la gestión municipal. Su formulación responde a la necesidad de una planificación estratégica orientada a resultados en los gobiernos locales. La planificación municipal es fundamental para trazar pautas claras sobre la inversión de los recursos municipales, mismos que deben asignarse conforme a las prioridades establecidas, considerando su escasez y la necesidad de decisiones adecuadas para el desarrollo del municipio.

Este documento provee elementos que permitirán a alcaldes y autoridades locales apoyarse en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PDM. El éxito de la gestión pública depende en gran medida de la calidad de la planificación, la cual debe ser estratégica y participativa, orientada a resultados, en línea con la Constitución Política que integra a los habitantes a la vida política, cultural, económica y social.

La ausencia de planificación es un obstáculo para muchas instituciones. La planificación moderna proporciona los puntos de referencia necesarios para orientar la acción gubernamental y local, así como la iniciativa privada, mejorando la calidad de vida y aspiraciones de la sociedad. Planificar es enaltecer la democracia, un compromiso para gobernantes y munícipes que impulsa el dinamismo del Estado con la participación continua de la comunidad.

La planificación participativa legitima el gobierno local, aprovecha oportunidades, evita conflictos, genera confianza y construye entidades viables y eficientes. También contribuye a formar comunidades responsables y cohesionadas. La planificación territorial es un proceso de construcción social donde los actores interactúan con la municipalidad para definir conjuntamente el rumbo del cantón, considerando sus sueños, deseos, valores y expectativas.

Para avanzar en el desafío de fortalecer la planificación municipal orientada a resultados, es vital contar con el apoyo y voluntad política de las autoridades locales y de la administración, así como de todo el funcionariado municipal. La guía propuesta está destinada a ser utilizada por autoridades y funcionarios municipales, especialmente por las oficinas de Planificación Institucional, quienes deben facilitar procesos de monitoreo y evaluación de los resultados de la gestión municipal.

La guía se organiza en cuatro capítulos, el Marco normativo y conceptual, el cual incluye generalidades sobre la planificación municipal y el presupuesto en la gestión pública. La Jerarquía de la planificación estratégica, que profundiza en los conceptos de planificación estratégica orientada a resultados y presupuesto por resultados. La Importancia del PDM, en el cual se vincula el PDM con el presupuesto y se ofrecen sugerencias sobre su elaboración y participación. El cuarto capítulo El Procedimiento para la elaboración del PDM, que explica las etapas y pasos para formular el PDM, incluyendo ejemplos que estructuran el PDM para su validez y aplicabilidad.

Capítulo I

Marco normativo y conceptual con relación a la planificación municipal y el proceso presupuestario

El conocimiento es poder
Francis Bacon

Introducción

La planificación municipal, en el contexto costarricense, no es una opción, sino una necesidad estratégica y legal. Este primer capítulo se adentra en las bases que cimientan la gestión local, articulando el marco normativo que rige su accionar con los fundamentos conceptuales de la planificación y el presupuesto público. Desde una perspectiva epistemológica, comprender este entramado es reconocer que la acción municipal no emerge del vacío, sino que se inscribe en un sistema jurídico y administrativo complejo, diseñado para orientar el uso de los recursos públicos hacia el bienestar colectivo.

Desde una mirada técnica, este capítulo es la carta de navegación inicial para cualquier persona funcionaria. Abordar el sistema de planificación municipal no solo implica conocer sus instrumentos (como el PDM o el PAO), sino comprender la lógica de su encadenamiento y su propósito final: la transformación positiva del territorio. La conexión intrínseca con el presupuesto público es ineludible; como Peter Drucker (1973) sostenía, “lo que se mide, se gestiona” y, por extensión, “lo que se presupuesta, se ejecuta”. Las nuevas tendencias



Marco conceptual de la planificación

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

Ackoff (1973)

presupuestarias, como el Presupuesto Basado en Gestión de Resultados o el enfoque inclusivo, son testimonio de una evolución hacia una administración pública más transparente, eficiente y sensible a las demandas ciudadanas, el conocimiento profundo de estas dimensiones permite a los municipios pasar de una gestión reactiva a una proactiva, donde cada colón invertido responde a una necesidad previamente identificada y priorizada.

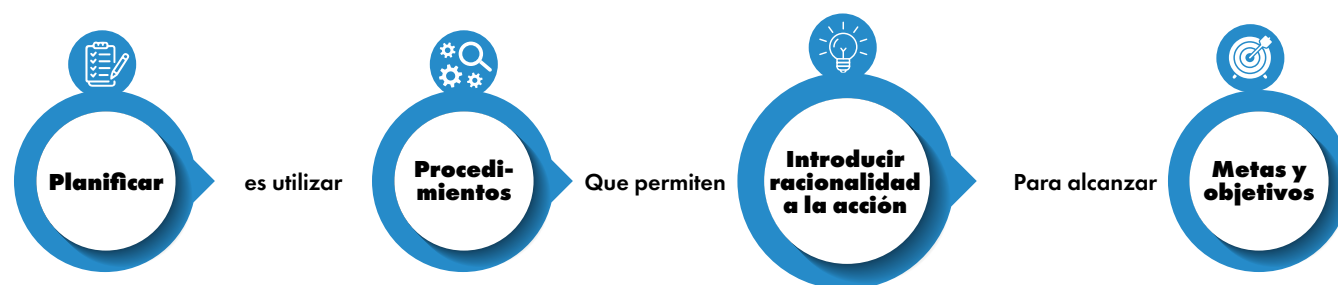
Inicialmente: ¿Qué entendemos por planificar?

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 con lo anterior planificar es utilizar procedimientos que permiten introducir racionalidad a la acción para alcanzar metas y objetivos.

La planificación, es un proceso que implica decisiones trascendentes, más allá de métodos y técnicas, 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 de las mujeres comunes, de la ciudadanía.

De acuerdo con la Figura 1, planificar es:

Figura 1. ¿Qué es planificar?



Nota. Adaptado de Departamento Nacional de Planeación, 2007.

La planificación es una disciplina que se enmarca en un proceso social orientado a la toma racional de decisiones a partir de las demandas sociales y los recursos disponibles.

Existen múltiples análisis de la planificación y de sus principales elementos. Algunos de estos elementos fundamentales para la comprensión del concepto de planificación, se hace referencia a: precisión, predicción, prevención, provisión y participación. La planificación es un concepto dinámico que implica la desagregación de su primera letra, tal como se ilustra en la Figura 2:

Figura 2. Elementos de la planificación



Nota. Adaptado de UNED, 2016.

Por otra parte, existen tres componentes fundamentales dentro de la planificación: estrategia, política e instrumentos de política, que bien definidos potencian el proceso de planificación. Definiciones insuficientes pueden llevar a acciones erráticas y decisiones basadas en ocurrencias (Universidad Estatal a Distancia (UNED), 2016).

Estrategia: La estrategia es el resultado del pensamiento estratégico, que busca soluciones efectivas a problemas detectados mediante investigación, estudios y diagnósticos. Se inscribe en plazos razonables y hace uso óptimo y racional de los recursos, que suelen ser limitados. La estrategia debe articular objetivos claros con criterios de eficacia (escogencia de los objetivos correctos) y eficiencia (logro de estos objetivos) (UNED, 2016).

Política: Este componente implica la participación popular, la capacidad institucional, la negociación política, la toma de decisiones y la coordinación interinstitucional. La estrategia establece el marco para la acción política necesaria para implementar los planes (UNED, 2016).

Instrumentos de política: Las acciones se apoyan en criterios políticos que determinan los límites de la acción. La planificación, por tanto, no es solo un ejercicio tecno-burocrático e instrumental, sino que tiene evidentes componentes ideológicos y políticos. Se define como un proceso social, una sucesión continua de eventos controlados y evaluados por las organizaciones ejecutoras (UNED, 2016).

Importancia de la planificación

La planificación no es un producto rígido e inflexible, sino que permite un ejercicio permanente de actualización, redefinición y ajuste. Es dinámica, proporciona una dirección general y permite la evaluación continua de productos y resultados para ajustar la dirección del cambio según lo proyectado (UNED, 2016).

Permite a una colectividad, incluso compleja, definir cómo intervenir en los cambios de su sociedad, organizando el esfuerzo hacia la consecución de determinados propósitos. La planificación genera sinergias, por lo que se le llama “la conciencia del desarrollo” en América Latina. Ayuda a definir lo que una organización, plan, programa o proyecto pretende lograr y cómo realizar la tarea (programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), 2009).

Es un proceso continuo que busca aprovechar oportunidades, mitigar amenazas, potenciar fortalezas, transformar debilidades, dar soluciones a problemas y atender necesidades, mediante estrategias eficientes que apunten al cumplimiento de metas y objetivos.

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, 2006 p. 15). 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.

Actividad de aprendizaje

Conversa con una persona funcionaria de tu municipalidad (o una municipalidad cercana) que trabaje en el área de planificación o presupuesto. Pregúntale sobre un desafío común que enfrentan al implementar el proceso de planificación.



Pero: ¿cómo aplicamos la planificación a nivel municipal?

Es necesario conocer el marco normativo que respalda el accionar de las municipalidades en materia de planificación. Veamos la siguiente información que recopila las principales normativas e hitos de la planificación a nivel nacional, municipal y propias del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

Marco normativo de la planificación en Costa Rica

El marco normativo que sustenta la responsabilidad de los gobiernos locales en la planificación se encuentra en la Constitución Política de la República, en especial los Artículos 168 al 175, el Código Municipal, las Leyes de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, la Ley Orgánica del Ambiente, y la Ley de Planificación Urbana 4240-1968.

Además, se destacan la Ley de Planificación Nacional 5525-1974, que establece el Sistema Nacional de Planificación, la Ley General de Transferencias de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, y el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación. También se mencionan disposiciones como la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias (N° 8114), y normativas de la Contraloría General de la República (CGR) y del Ministerio de Planificación.

El Código Municipal define las atribuciones del Concejo Municipal en la planificación, como fijar políticas de desarrollo, aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Operativo Anual, entre otros. Asimismo, establece las obligaciones del alcalde municipal, incluyendo la presentación de un programa de gobierno basado en un diagnóstico cantonal y proyectos de presupuesto coherentes con el Plan de Desarrollo Municipal.

En materia presupuestaria, el Código Municipal establece que el presupuesto municipal debe satisfacer el plan anual operativo de manera objetiva y eficiente. También se menciona la obligación de los Concejos de Distrito de presentar programas y proyectos basados en el Plan de Desarrollo para el presupuesto participativo.

El marco legal se complementa con normativas sobre inversión pública en la red vial cantonal, planes quinquenales y anuales de conservación vial, y disposiciones de la Ley de Planificación Urbana que autorizan a los gobiernos locales para planificar y controlar el desarrollo urbano.

Además, se mencionan otras leyes y disposiciones relevantes como la Ley de Control Interno, la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y la reciente Ley 9329 que regula las competencias municipales en materia vial.

Actividad de aprendizaje

Accede al sitio web oficial del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (www.mideplan.go.cr) y busca documentos relacionados con el Sistema Nacional de Planificación (SNP), así como al sitio web oficial de la Contraloría General de la República (www.cgr.go.cr) y busca documentos relacionados con la planificación municipal.

En resumen, el marco normativo en Costa Rica proporciona el marco legal necesario para que los gobiernos locales puedan planificar y gestionar eficazmente el desarrollo de sus territorios. En la Figura 3, se hace un recorrido con los principales hitos normativos con relación a la consolidación de la planificación a nivel nacional.

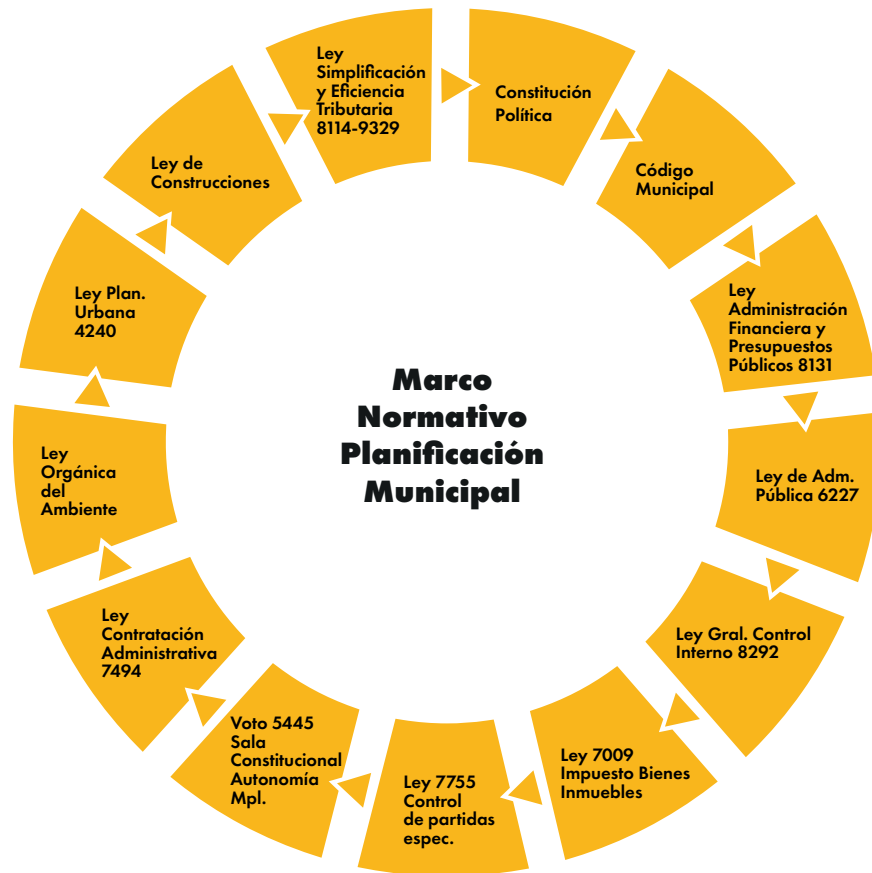
Figura 3. Marco normativo de la planificación en Costa Rica



Nota. Adaptado de UNED, 2016.

De acuerdo con lo anterior, se representa la línea histórica de la planificación a nivel nacional como gran marco general para la planificación a escala municipal. Por lo que resulta de importancia reconocer que los municipios y su manera de planificar el desarrollo, se circunscriben en un escenario normativo específico (Figura 4), en donde se ha venido transfiriéndoles competencias en su accionar con el paso de los años.

Figura 4. Marco Normativo de la Planificación Municipal



Nota. Adaptado de UNED, (2016).

Finalmente, precisando a la propia elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, encomendado a las municipalidades desde los principios normativos y enfoques estratégicos a nivel local, se puede resumir en la Figura 5:

Figura 5. Marco Normativo para la Elaboración del PDM



Nota. Adaptado de UNED, 2016.

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) y Plan Anual Operativo (PAO) (Tabla 1).

Tabla 1. Descripción de los planes que conforman el sistema de planificación municipal

Característica	Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL)	Plan de Desarrollo Municipal (PDM)	Plan Anual Operativo (PAO)
Visión	Visión a largo plazo (10 años)	Visión a mediano plazo (5 años)	Accionar de corto plazo (1 año)
Función	Instrumento guía para la acción de las instancias públicas y privadas del municipio, mediante las necesidades concertadas de la población Define estrategias, programas, proyectos que se desea impulsar	Instrumento guía para la acción del gobierno local desde su visión a largo plazo Proceso participativo. Incluye a las organizaciones comunales e instituciones públicas	Instrumento guía para operativizar los planes de mediano y largo plazo Se definen metas, objetivos, indicadores y acciones durante el año.
Otros	Se centra en la mejora de las oportunidades y calidad de vida de la población. Aprovecha los recursos locales	Toma en cuenta instrumentos y planes nacionales, regionales y sectoriales	Se precisan los recursos humanos, materiales y financieros y las unidades ejecutoras responsables

Nota. Adaptado de UNED, PNUD & Mideplan, 2015.

¿Para qué desarrollar este sistema de planificación municipal?

- Orientar las actividades de las instituciones públicas, las organizaciones privadas y ciudadanos en el marco de la visión territorial y prioridades concertadas de desarrollo humano local.
- Contribuir al logro sostenible de mejores condiciones económicas y sociales de los habitantes.
- Propiciar la participación de las instituciones públicas y organizaciones privadas.

La importancia de la planificación municipal como proceso

La planificación como proceso es importante porque transforma la intención en acción y permite vislumbrar los impactos y las consecuencias de los acontecimientos e influir en estos. En este sentido, la planificación tiene la responsabilidad de las repercusiones futuras por las decisiones asumidas en el presente (Figura 6).

Figura 6. Papel clave de la planificación municipal



Nota. Adaptado de UNED, 2016.

¿Cuáles son algunos beneficios de la planificación?

La planificación en el ámbito local desempeña un papel importante en:

1. Obtener imagen integrada de la posición actual del cantón y de sus perspectivas futuras de desarrollo.
2. Identificar obstáculos y potencialidades que cohesionen a la municipalidad y la ayuden a establecer un nuevo rumbo.
3. Incentivar a la comunidad a participar en la búsqueda de oportunidades y a actuar, en vez de simplemente reaccionar a los cambios.
4. Asignar recursos a los problemas más sensibles y prioritarios.
5. Identificar aquellas acciones, políticas e inversiones que tendrán mayor impacto positivo en la situación futura del cantón.
6. Hay que asegurar que las estrategias de desarrollo del territorio tengan objetivos claros a mediano y largo plazo tratando de minimizar el riesgo de que los mismos se vean drásticamente comprometidos o modificados por un cambio en el liderazgo político.
7. Proveer un mecanismo para la *cooperación entre los sectores público y privado*.

Condiciones Mínimas para Garantizar el Cumplimiento Efectivo del Proceso de Planificación en un Municipio

El éxito en un proceso de planificación integral concertado, con visión de largo plazo, que garantice la solución o contención de las principales problemáticas municipales y asegure el aprovechamiento de sus potencialidades para obtener un desarrollo sostenible, requiere de las siguientes condiciones básicas:

-
- a. **Papel proactivo y liderazgo de la alcaldía:** El alcalde o alcaldesa debe liderar el proceso de planificación, motivando la participación de todos los actores del cantón y facilitando acuerdos entre diferentes grupos de interés y con instituciones del gobierno central. Un liderazgo eficaz implica gestionar consensos, dinamizar procesos y asegurar el compromiso de la comunidad y sectores económicos, sociales y políticos para respaldar el desarrollo municipal (UNED, 2016, p. 46).
-
- b. **Consenso y respaldo de la administración:** Para alcanzar los objetivos de planificación, es esencial contar con un equipo de trabajo eficiente y comprometido con el desarrollo municipal. Este equipo debe compartir la visión de la alcaldía, tener un fuerte sentido de lo público, trabajar de manera coordinada y transparente, y fomentar la participación de la sociedad civil.
-
- c. **Desempeño de la Oficina de Planificación:** La Oficina de Planificación Municipal es clave para el éxito del proceso, coordinando y concertando con todas las áreas de la administración. Debe asegurar que todos conozcan y comprendan los objetivos de la alcaldía, promover análisis y responsabilidades de gestión, liderar la planificación financiera y sectorial, y proporcionar acceso a información y herramientas técnicas. Su liderazgo facilita la integración de los procesos de planificación y presupuesto (UNED, 2016, p. 46).
-
- d. **Compromiso real y relación permanente con el Concejo Municipal:** El Concejo Municipal debe estar dispuesto a adoptar las medidas necesarias para todas las etapas de la planificación, asegurar la alineación entre el programa de gobierno y el PDM, y preparar las normas y disposiciones necesarias. Mantener informado al Concejo y hacerlo participe en el proceso de formulación del plan es crucial para lograr su apoyo y aprobación.
-
- e. **Fortalecimiento de los mecanismos de participación:** Apoyar y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana es fundamental para una planificación democrática. La administración debe promover la comunicación e interacción entre todos los actores del territorio, asegurando que sus intereses se reflejen en las estrategias de desarrollo municipal. Esto genera condiciones de gobernabilidad y sostenibilidad de las acciones. El decreto electoral TSE 03-99 define jurídicamente cada uno de los espacios o mecanismos de consulta a escala local planteados en el Código Municipal (UNED, 2016 p.46):
- Audiencias públicas: Permiten al público participar en el proceso decisorio.
 - Iniciativa popular: Firmas que obligan a la consideración de un proyecto de ley.
 - Referéndum: Participación individual mediante voto sobre una opinión o voluntad.
 - Plebiscito: Consulta para que la ciudadanía exprese su opinión mediante voto popular directo.

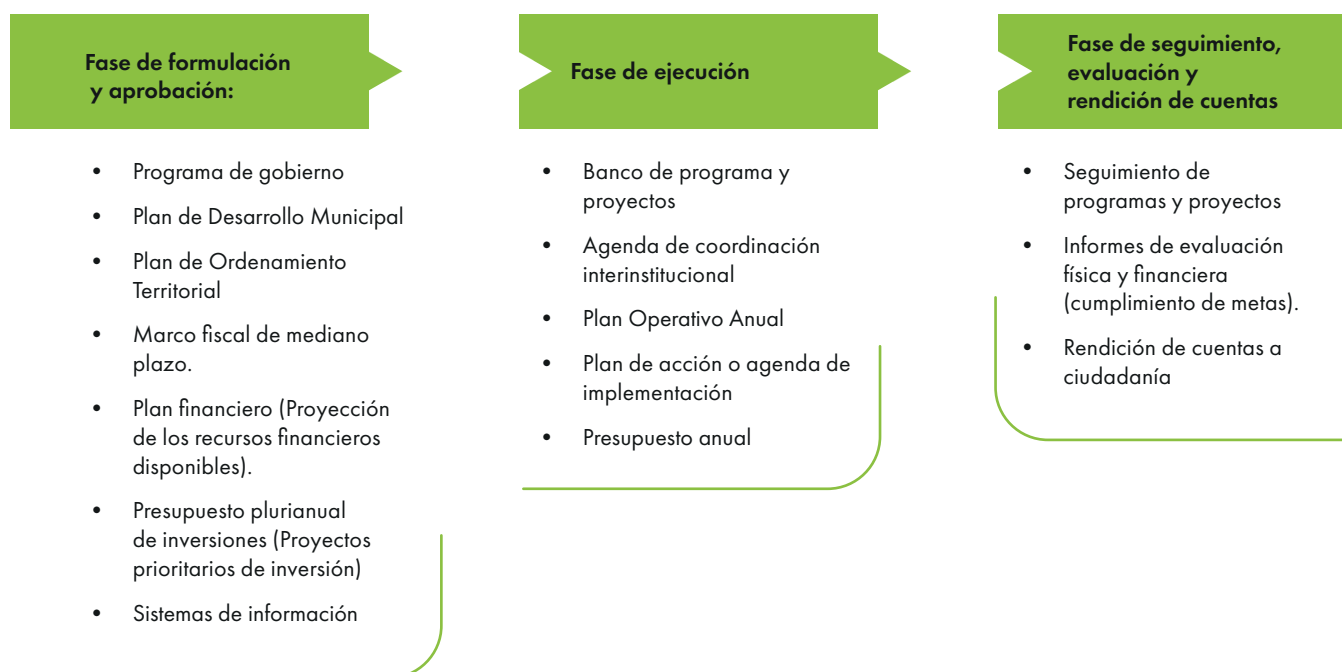
¿Cuáles son las fases y los instrumentos del proceso de planificación?

La planificación es un proceso estructurado y sistemático que guía la toma de decisiones y la implementación de acciones para alcanzar objetivos específicos. Este proceso se compone de varias fases interrelacionadas. La primera de ellas implica el conocimiento y la interpretación de la realidad, participar a los actores en el diagnóstico inicial y realizar un ejercicio prospectivo para el diseño de la ruta de transformación (políticas, objetivos, acciones estratégicas prioritarias, perfil de resultados esperados).

La segunda implica la implementación del proceso de planificación y el desarrollo de los compromisos señalados en la estrategia. La tercera y última fase, permite valorar y medir el avance de los objetivos como una acción permanente durante todo el proceso de planificación. Además, identifica limitaciones o retos para hacer ajustes. Se centra en los resultados que contribuyen al cambio o impacto esperado.

Cada una de estas fases con sus propios instrumentos y herramientas, que permiten una gestión efectiva y coherente de los recursos y las actividades, como se aprecia en la Figura 7:

Figura 7. Fases de planificación y sus instrumentos



Nota. Adaptado de Departamento Nacional de Planeación, 2007.

Los instrumentos de planificación municipal

De acuerdo con el marco jurídico vigente, las municipalidades utilizan diversos instrumentos para planificar el desarrollo de sus territorios a corto, mediano y largo plazo. Unos son de carácter específico, según la temática o área de desarrollo, otros con una visión más integral, y otros son más operativos-técnicos. Son utilizados según las diferentes fases de la planificación vista en la imagen anterior, complementando con herramientas técnicas para su operativización.

A continuación, se destacan los principales instrumentos:

1. **Plan de Desarrollo Humano Local (PDHL):** Este plan aborda el desarrollo integral de la comunidad, enfocándose en mejorar la calidad de vida de los habitantes.
2. **Plan de Desarrollo Municipal (PDM):** El PDM, equivalente a los Planes Estratégicos Municipales (PEM), es un proceso de mediano plazo, según los Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local CL-2009-CO-DFOE emitidos por la Contraloría General de la República. Este plan define la estrategia de desarrollo para el municipio durante el período de gestión del alcalde.
3. **Planes de Ordenamiento Territorial (Planes Reguladores / POT):** Estos planes regulan el uso del suelo y el ordenamiento físico del territorio, garantizando un desarrollo urbano y rural sostenible.
4. **Plan Quinquenal de Conservación y Desarrollo de la Red Vial Cantonal (Ley 8114):** Este plan establece las acciones necesarias para la conservación y el desarrollo de la infraestructura vial del cantón durante un período de cinco años.
5. **Plan de Gestión de Residuos Sólidos Municipales (Ley 8839):** Este plan organiza la gestión integral de los residuos sólidos en el municipio, promoviendo prácticas sostenibles y de reciclaje.
6. **Plan de Gestión Ambiental:** Este plan aborda la gestión de los recursos naturales y la protección del medio ambiente en el territorio municipal.
7. **Plan Cantonal de Emergencia (Ley 8884):** Este plan establece las medidas de prevención y respuesta ante emergencias y desastres naturales en el cantón.
8. **Programa de Gobierno de la Alcaldía:** Este programa establece las prioridades y compromisos del alcalde, del cual deriva el PDM como complemento (ver Artículo 17, Código Municipal, inciso e).).

9. Plan Anual Operativo (PAO): El PAO detalla las acciones específicas a realizar cada año, alineadas con los objetivos del PDM.

10. Presupuesto Anual: Este instrumento asigna los recursos financieros necesarios para la ejecución de los planes y programas municipales.

Estos instrumentos, utilizados de manera coordinada, permiten a las municipalidades planificar y gestionar el desarrollo de sus territorios de manera eficiente y sostenible.



Actividad de aprendizaje

De acuerdo con las “Condiciones Mínimas para Garantizar el Cumplimiento Efectivo del Proceso de Planificación en un Municipio” mencionadas en el capítulo, responde:

- ¿Cómo crees que el desafío que te compartió la persona funcionaria podría ser mitigado o resuelto?
- ¿Qué rol juega el liderazgo político en este proceso?

El presupuesto en el sector público

El presupuesto público, como señala La contraloría General de la República de Costa Rica (CGR, 2012), es un instrumento fundamental respaldado por la Constitución Política y diversas leyes, que legitima y regula la gestión de las instituciones públicas. Este presupuesto, según la normativa, debe ser dictado por las autoridades superiores y marcar el rumbo de los ingresos y gastos en un plazo de un año para alcanzar determinados logros en la función pública.

En el caso del Sector Público Descentralizado, (CGR 2012) destaca que parte del proceso presupuestario debe ser ejecutado por el Órgano de Fiscalización Superior auxiliar de la Asamblea Legislativa. Esta descentralización del proceso presupuestario es fundamental para garantizar la transparencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos en todos los niveles de gobierno.

Además, la Contraloría General de la República, como órgano constitucional de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública, emitió normas técnicas sobre presupuesto público para establecer las condiciones básicas que deben implementarse en la Administración Pública. Estas normas, según (CGR, 2012) apoyan el rol fiscalizador de la Contraloría y ayudan a las instituciones del Sector Descentralizado a utilizar de manera efectiva los recursos asignados y cumplir con los fines para los cuales fueron creadas.

En este contexto, las normas técnicas sobre presupuesto emitidas por la Contraloría se convierten en un marco regulatorio general orientador. Esto permite a las entidades públicas, como señala (CGR, 2014), instrumentar los aspectos medulares de su subsistema de presupuesto institucional, garantizando así el apoyo oportuno al proceso de toma de decisiones y la rendición de cuentas.

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 (CGR, 2012)

En ese sentido CGR (2012), señala que el presupuesto constituye una fase de la planificación. Así, mientras que el plan integra todos los programas vinculados al desarrollo de la sociedad, el presupuesto financiero orienta la actividad del gobierno en relación con gastos y recursos públicos; así el presupuesto público; establece una relación directa entre la actividad financiera de la administración y los programas generales de desarrollo.

Existe, entonces un vínculo esencial entre el presupuesto y la planificación, que ha llevado en las últimas décadas a generalizar la concepción del presupuesto público, como *La expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un período de tiempo determinado* (CGR, 2012).



Definición de presupuesto

Las Normas Técnicas sobre Presupuesto público (en adelante NTPP) indican que:

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

De acuerdo con la CGR (2012), el presupuesto público tiene las siguientes características:

- a. **Administrativas jurídicas:** 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).
- b. **Políticas:** 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.
- c. **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.
- d. **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).
- e. **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

- a. **Ser un Instrumento de Gobierno:** El presupuesto público es un instrumento crucial para el gobierno, ya que permite la adopción de un plan de acción para un período determinado, la formulación de políticas globales y específicas, y la dirección de actividades para llevar a cabo esas políticas. Sin embargo, la ejecución de este plan no es posible sin el financiamiento adecuado, que se refleja en el presupuesto a través de los recursos disponibles y los gastos aprobados. La norma 4.2.3 de las NTPP destaca que, al aprobar el presupuesto, el jerarca competente asigna los recursos según las orientaciones, objetivos y metas establecidos en la planificación institucional aprobada, así como la disponibilidad financiera estimada (CGR, 2012).
- b. **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). (CGR, 2012).
- c. **Ser un Instrumento de Administración:** Es una verdadera “guía de acción” ordenada y congruente con los diferentes niveles de la organización, porque: 1. Expresa a cada unidad programática y a los responsables, los objetivos concretos y metas y, 2. Minimiza la posibilidad de ejecutar acciones improvisadas, inconsistentes y no acordes con los objetivos por alcanzar al considerar la asignación presupuestaria previamente (CGR, 2012).
- d. **Ser un 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 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) (CGR, 2012).

Actividad de Aprendizaje

¡Conozcamos más!!! Busca en línea un informe presupuestario de una municipalidad (puede ser de la municipalidad donde trabajas, a menudo disponibles en sus sitios web bajo “Transparencia” o “Rendición de Cuentas”). Identifica si el presupuesto menciona indicadores de desempeño o metas específicas asociadas a los gastos.

Nuevas tendencias del presupuesto público

a) Presupuesto basado en gestión de resultados

Las innovaciones recientes en presupuesto público apuntan a modelos orientados a resultados más que al control de insumos y procesos. Se busca un cambio hacia el fortalecimiento del control interno, donde se asegure la legalidad y la satisfacción de requerimientos sociales mediante resultados tangibles (CGR, 2012).

Para lograr resultados, se necesita fortalecer los procesos de planificación y asignar adecuadamente los recursos financieros. Debe evaluarse la capacidad institucional y destinar recursos para mejorarla. Es crucial definir objetivos y metas congruentes en diferentes períodos para avanzar progresivamente (CGR, 2012).

Las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP) se enfocan en la vinculación entre la planificación anual y el presupuesto, fundamentando este último en la primera. Los programas presupuestarios deben reflejar fielmente las metas, objetivos e indicadores de la planificación anual (ver norma 2.1.4 en asocio con la norma 2.1.2 inciso a), y la norma 3.2), aspecto que además es reforzado con el cumplimiento de los principios de *vinculación del presupuesto con la planificación institucional* y el del *presupuesto como instrumento para la medición de resultados* ambos definidos en la norma 2.2.3 (CGR, 2012).

La gestión institucional debe centrarse en lograr resultados efectivos para mejorar los servicios. Esto debe ser el eje central de la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto (CGR, 2012).



Actividad de Aprendizaje

Las nuevas tendencias del presupuesto público hablan del Presupuesto basado en Gestión por Resultados. Según Álvarez (2014), la gestión basada en resultados: “se trata de un modelo y estrategia amplia de planificación y gestión de proyectos, según el cual una organización busca asegurar y demostrar que sus acciones están efectivamente orientadas al logro de unos resultados previamente establecidos como deseables” (p.1.).

De acuerdo con lo anterior, reflexiona:

- ¿Qué beneficios esperaría una municipalidad al adoptar un presupuesto basado en resultados en lugar de un enfoque tradicional?
-
- ¿Cómo esto impacta la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía?
-

b) Proyecciones plurianuales e impacto de las acciones

En los años noventa, Australia lideró un nuevo enfoque en la elaboración presupuestaria, ampliando las proyecciones para obtener objetivos plurianuales. Este enfoque se extendió a países como Reino Unido, Suecia, Argentina y Perú. Aunque algunos lo consideran un ejercicio de proyección, se reconoce su utilidad para visualizar la asignación de recursos a programas con metas a largo plazo (CGR, 2012).

Hay consenso entre expertos de que el periodo anual es insuficiente para cumplir la mayoría de las metas de programas y planes. Se debe relacionar el logro de metas de largo plazo con los logros anuales, sin sustituir la presupuestación anual. La articulación entre el presupuesto anual y el marco a mediano plazo es crucial para la efectividad del desarrollo institucional y la función pública (CGR, 2012).

Las proyecciones plurianuales facilitan la asignación eficiente de recursos, la continuidad de servicios públicos y el aseguramiento financiero de programas y proyectos de la Administración Pública (ver las normas 2.1.3, 2.2.5, 4.1.2, 4.1.3, 4.2.3 y 4.5.2 que promueven la realización de ejercicios plurianuales hasta por 3 años con las revisiones respectivas, que permitan a las instituciones dimensionar el impacto futuro de gastos y posibilidades de financiamiento, para una mejor toma de decisiones). En Costa Rica, son pocas las instituciones y municipalidades que desarrollan proyecciones plurianuales, siendo el Ministerio de Hacienda un ejemplo destacado desde 2007. Para el sector municipal, este proceso representa un desafío pendiente que requiere grandes esfuerzos, inversión y tiempo (CGR, 2012).

Ciertamente, para el sector municipal este proceso aún representa un desafío pendiente de materialización, que requiere de grandes esfuerzos, inversión y tiempo por parte de las diferentes administraciones, no obstante, las normas emitidas por la CGR están orientadas a impulsar este ejercicio, requiriendo de las municipalidades como complemento del proceso presupuestario, la elaboración de proyecciones generales que respalden y justifiquen en cierta medida las propuestas de ingresos y gastos incorporadas en el presupuesto.

c) Enfoque inclusivo del presupuesto

El enfoque inclusivo en el presupuesto público ha cobrado relevancia en varios países, especialmente en lo que respecta a la equidad de género. Se busca que los presupuestos públicos reflejen las necesidades y diferencias entre hombres y mujeres en la sociedad, con el objetivo de garantizar una asignación de recursos más justa y equitativa. En Costa Rica, este enfoque aún está en una etapa incipiente, con iniciativas lideradas por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) para incorporarlo en el Presupuesto Nacional y de las instituciones públicas. Se han realizado actividades de capacitación y se trabaja en una metodología para monitorear los vacíos en la planificación y presupuesto que afectan la asignación equitativa de recursos entre hombres y mujeres. Se aspira a crear un Sistema de Planificación y Presupuestación con Enfoque de Género, donde las instituciones operen bajo directrices claras y explícitas para incluir consideraciones de género en la planificación institucional (CGR, 2012).

El enfoque inclusivo del presupuesto en el contexto municipal se refiere a un proceso participativo y transparente que busca involucrar a todos los miembros de la comunidad en la planificación y asignación de recursos públicos. Este enfoque reconoce la diversidad de necesidades, intereses y prioridades dentro de la comunidad, especialmente de aquellos grupos históricamente marginados o excluidos.

Al adoptar un enfoque inclusivo, las municipalidades buscan garantizar que todas las voces sean escuchadas y consideradas en el proceso presupuestario, con el objetivo de promover la equidad, la justicia social y el desarrollo sostenible. Esto implica la creación de espacios de participación ciudadana, la identificación de necesidades específicas de grupos vulnerables, y la adopción de medidas para abordar desigualdades existentes.

A nivel jurídico, existen normativas como la Constitución Política y la Ley General de la Administración Pública, así como leyes específicas que promueven la equidad de género y la protección de la mujer y la niñez. Sin embargo, en materia presupuestaria, se destaca la directriz B-14 del Ministerio de Hacienda, que insta a incluir una visión de género en el presupuesto. Esta directriz busca visibilizar los esfuerzos institucionales en equidad de género y orientar los procesos de planificación y presupuestación desde esa perspectiva.

En resumen, el enfoque inclusivo en el presupuesto público busca garantizar una asignación de recursos equitativa que atienda las necesidades de todos los grupos de la sociedad, considerando sus diferencias y particularidades. Aunque aún hay desafíos en su implementación, es un paso importante hacia la construcción de una sociedad más justa y solidaria.



Principio de inclusión 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 incluyen el ámbito presupuestario, buscando coherencia entre este instrumento financiero y los planes. El artículo 92 del Código Municipal establece la obligación de considerar los aportes de los Concejos de Distrito en la formulación presupuestaria.

Las normas 2.1.2 inciso a), 2.1.4 y 3.2 disponen que los programas del presupuesto institucional deben guardar plena correspondencia con la planificación estratégica, de mediano plazo y anual, reflejando de manera fiel las metas, objetivos e indicadores establecidos en dichos instrumentos de planificación.

El principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional establece que el presupuesto es la expresión financiera del plan anual. Por lo tanto, un presupuesto adecuado debe estar en línea con la planificación institucional a corto plazo, la cual a su vez debe estar alineada con la planificación a mediano plazo. La planificación proporciona la información necesaria para asignar recursos a los programas presupuestarios de acuerdo con sus objetivos y metas, reflejándose en partidas, grupos y subpartidas, lo que permite la ejecución de transacciones que llevan a la institución a alcanzar sus objetivos anuales.

Por otro lado, el principio del presupuesto como instrumento para la medición de resultados enfatiza que el presupuesto, al ser la expresión financiera del plan, debe permitir la medición de resultados. Esto implica que desde la formulación del presupuesto se deben definir claramente los criterios para medir cómo la ejecución del presupuesto contribuirá a mejorar los bienes y servicios que la institución brinda.

El artículo 7 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) establece que los resultados de la ejecución del presupuesto deben reflejar mejoras en la función pública que realiza la institución. Esto significa que los recursos asignados en el presupuesto deben contribuir a mejorar los servicios y funciones que la institución brinda a la sociedad. Estas mejoras deben estar alineadas con las políticas y la planificación anual establecidas por la institución.

Actividad de aprendizaje

Basado en lo aprendido en el capítulo y en la información de MIDEPLAN y la CGR, reflexiona:

- ¿Cuáles crees que son los tres principios fundamentales que rigen la planificación municipal en Costa Rica?
- ¿Cómo estos principios buscan garantizar la coherencia y efectividad de las acciones de los gobiernos locales?

Capítulo II

La importancia de la planificación estratégica en el ámbito local como instrumento de la gestión por resultados

No debemos esperar que el mañana ocurra, porque entonces actuaremos siempre tarde ante problemas ya creados u oportunidades que no podemos aprovechar

Carlos Matus

Introducción

La planificación estratégica, lejos de ser un ejercicio meramente corporativo, se erige como una piedra angular para la gestión local efectiva. Este capítulo profundiza en cómo esta disciplina, enraizada en la obra de autores como Michael Porter y Peter Druker, ofrece a las municipalidades la capacidad de trascender la reactividad diaria y construir un futuro deseado. Epistemológicamente, la planificación estratégica implica una racionalidad prospectiva, donde se analiza el entorno y las capacidades internas para diseñar un camino que maximice las oportunidades y mitigue las amenazas. Como Peter Senge (2010) argumenta, la planificación estratégica en una “organización que aprende” no es solo un proceso analítico, sino también una conversación continua que permite a la institución adaptarse y co-crear su futuro, lo cual es vital para la complejidad de la realidad municipal.

Desde un enfoque técnico y pragmático, la planificación estratégica en el ámbito local se convierte en el instrumento clave de la gestión por resultados. No se trata de generar documentos estáticos, sino de establecer una hoja de ruta clara que vincule la visión a largo plazo con acciones concretas y medibles a través de instrumentos como el Plan Anual Operativo (PAO) y el banco de proyectos de inversión municipal. La Planificación Orientada a Resultados (PoR) y el Presupuesto por Resultados (PpR) no son meras modas administrativas, sino metodologías que buscan optimizar el uso de los recursos públicos, garantizando que cada inversión municipal genere un impacto tangible en la calidad de vida de los habitantes. Al respecto, Michael Porter (1987) enfatizaba que la estrategia es la creación de una posición única y valiosa que implique un conjunto diferente de actividades, lo cual en el contexto municipal significa diferenciarse por la eficiencia, la innovación y la capacidad de responder a las necesidades reales de su territorio.

La planificación estratégica

La Planificación Estratégica (*en adelante PE*) consiste en articular y orientar las acciones hacia el logro de los objetivos estratégicos que otorgan cumplimiento a la planificación de largo plazo, que ha sido resultado de un proceso de consulta ciudadana. Esto lo hace a partir de la definición participativa de políticas, objetivos, estrategias, proyectos, programas, metas e indicadores, conforme a la identificación previa de las necesidades, oportunidades, potencialidades y problemáticas del municipio.

De acuerdo con Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2003) la definición de la planificación estratégica es la siguiente:

Es el instrumento de gobierno de que disponen las sociedades civilizadas, para definir la “carta de navegación” de la nación.

Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y, por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos (p.8).

Este mismo organismo, durante el 2009 agrega que la PE:

es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen (CEPAL, 2009, p. 5).

Desde las definiciones anteriores, es necesario reconocer las principales fases de la planificación estratégica y sus acciones más destacadas. Estas fases no son lineales, sino que pueden desarrollarse de forma simultánea, realimentando o complementando valor para su análisis y seguimiento (Tabla 2).

Tabla 2. Fases de la planificación estratégica

Fase	Descripción
Diagnóstico	Estudio de condiciones internas y externas.
	Aplicación de métodos diagnósticos: PEST, FODA, FOR.
	Uso de herramientas participativas como METAPLAN.
	Definición del marco filosófico (misión, visión, valores).
Elaboración	Uso de herramientas metodológicas de la planificación estratégica.
	Formulación de políticas y objetivos estratégicos.
	Definición de acciones estratégicas (programas y proyectos).
	Establecimiento de metas, responsables, recursos, indicadores y mecanismos de monitoreo y evaluación.
Implementación	Ejecución de la estrategia mediante la asignación de recursos a actividades y proyectos.
	Operacionalización de metas e indicadores realistas y medibles.
	Coordinación con cooperantes o socios estratégicos.
	Definición de plazos y mecanismos de participación ciudadana.
Seguimiento	Revisión periódica de avances en la ejecución.
	Comparación entre lo planificado y lo ejecutado.
	Identificación temprana de desviaciones o problemas.
Monitoreo	Recolección sistemática y continua de información sobre el desempeño de programas, proyectos y actividades.
	Generación de reportes periódicos de cumplimiento.
	Asegurar la disponibilidad de información actualizada para la toma de decisiones.
Evaluación	• Análisis integral de resultados, impactos y sostenibilidad de la estrategia.
	• Identificación de logros, limitaciones y lecciones aprendidas.
	• Retroalimentación para la mejora continua y reorientación de políticas y planes.

Nota. Adaptado de UNED, 2016.

Se presenta la Figura 8, para explicar la importancia de la PE:

Figura 8. Importancia de la PE en el contexto institucional



La planificación estratégica como instrumento de la gestión por resultados

El uso de la PE en el ámbito público se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados (CEPAL, 2009, p. 7).

Las características centrales de la gestión orientada a resultados según (CEPAL, 2009) son:

- a. Identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados, generalmente a través del desarrollo de procesos planificación estratégica como herramienta para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de las metas.
- b. Identificación de niveles concretos de responsables del logro de las metas.

- c. Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde quedan definidas las responsabilidades por el cumplimiento de las metas en toda la organización, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.
- d. Vinculación del presupuesto institucional a cumplimiento de objetivos.
- e. Determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo con compromisos de desempeño.

En el marco de las actividades de planificación de las organizaciones es necesario distinguir entre la planificación estratégica y la planificación operativa. Aun cuando ambas tratan de determinar los mejores cursos de acción, la primera se refiere al largo y mediano plazo y la segunda se relaciona con el corto plazo (CEPAL, 2009).

Cuando hablamos de Planificación Estratégica nos estamos refiriendo a las grandes decisiones, al establecimiento de los objetivos estratégicos que permiten materializar la misión y la visión. Por lo tanto, la PE es la base o el marco para el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de dichos objetivos, es decir, el control de la gestión no se puede realizar sin un proceso previo de PE (CEPAL, 2009).



La planificación estratégica ayuda a los líderes y lideresas locales a determinar hacia dónde debe encaminarse el desarrollo del cantón, a identificar los recursos que necesita para lograr ese propósito y a desarrollar los planes de acción de mediano y corto plazo requeridos para alcanzar los objetivos propuestos.

Beneficios de la planificación estratégica

La PE en el ámbito local desempeña un papel importante en:

- Obtener imagen integrada de la posición actual del cantón y de sus perspectivas futuras de desarrollo.
- Identificar obstáculos y potencialidades que cohesionen a la municipalidad y la ayuden a establecer un nuevo rumbo.
- Incentivar a la comunidad a participar en la búsqueda de oportunidades y a actuar, en vez de simplemente reaccionar a los cambios.
- Asignar recursos a los problemas más sensibles y prioritarios.
- Identificar aquellas acciones, políticas e inversiones que tendrán mayor impacto positivo en la situación futura del cantón.
- Hay que asegurar que las estrategias de desarrollo del territorio tengan objetivos claros a mediano y largo plazo tratando de minimizar el riesgo de que los mismos se vean drásticamente comprometidos o modificados por un cambio en el liderazgo político.
- Proveer un mecanismo para la cooperación entre los sectores público y privado.

Actividad de Aprendizaje

Una vez que ha leído y conoce acerca de la utilidad de la planificación estratégica en el desarrollo territorial-local, responda desde su experiencia las siguientes preguntas.

1. Según su experiencia ¿qué oportunidades ofrece la PE para subsanar los problemas que enfrenta el desarrollo de su cantón?
2. En esa lógica ¿cuáles cree que podrían ser los beneficios de la PE en el ámbito local?

3. ¿Cuál debería ser el rol de su Gobierno Local para animar procesos de desarrollo local bajo la PE?
4. ¿Cómo lograr que las aspiraciones a mayor desarrollo social se conviertan en un plan realizable?
5. ¿Cómo saber si realmente se está avanzando en el rumbo elegido?
6. ¿Qué ventajas aporta la participación de las organizaciones comunales en la PE?
7. ¿Qué formas de participación existen en el GL en el que usted trabaja?
8. ¿De qué manera se lleva a la realidad un plan estratégico?
9. ¿Cómo traducir en metas anuales los objetivos y acciones de mediano plazo del PE?
10. ¿Cómo asignar recursos materiales y financieros a las metas para articular el plan con el presupuesto?

La planificación operativa

Cuando hablamos de planificación operativa (PO) nos estamos refiriendo a la determinación de las metas de corto plazo, las cuales permiten hacer operativas las estrategias. A partir de esto es posible realizar la programación de las actividades y la estimación del presupuesto que se requiere para llevarlas a cabo (CEPAL, 2009).

La planificación operativa tiene que ver con la generación de metas y compromisos internos que son parte de la programación para lograr los productos en la cantidad y el tiempo necesario. Desde esta perspectiva, la información proporcionada a través de indicadores de gestión tiene menor interés desde el punto de vista de la rendición de cuentas a la ciudadanía y al Concejo (CEPAL, 2009).

Esta planificación, consiste en la organización y definición detallada de acciones que deben realizar las áreas o procesos de la administración municipal para otorgar cumplimiento al PDM. La PO contempla dos instrumentos de especial relevancia:

1. El Plan Anual Operativo (PAO):

- Plan de acción (agenda de implementación).

2. Banco de proyectos de inversión municipal:

- Inventario de proyectos institucionales prioritarios.
- Inventario de proyectos prioritarios a partir de las agendas distritales que derivan de un proceso de consulta ciudadana.

¿Qué es el Plan Anual Operativo (PAO)?

Las necesidades de prestar más y mejores servicios a las comunidades aumentan en una proporción mayor a los ingresos de las municipalidades. Esto hace imperativo el racionalizar la utilización de los medios de que se disponen, para obtener los mejores resultados, evitar el desperdicio y la improvisación en la administración de los recursos públicos. Con base en lo anterior, la Contraloría General de la República dispuso, en la norma N°604 del Manual de Normas Técnicas, que el presupuesto de una Municipalidad debe ser acompañado de un plan de trabajo para el corto plazo, expresado en términos financieros; de tal modo que el PAO,

(...) es el instrumento formulado en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, en el que se concreta la política de la entidad a través de la definición de objetivos, metas, indicadores y acciones que se deberán ejecutar durante el período para el cual se define dicho plan; se precisan los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para obtener los resultados esperados y se identifican las unidades ejecutoras responsables de los programas de ese plan" (Asamblea Legislativa, 2012, definiciones, parr.5)

Importancia del Plan Anual Operativo (PAO)

Los planes de corto plazo (PAO), representan el punto de partida del proceso de participación ya que al elaborar el presupuesto debe pensarse en termino de prioridades para hacer un uso racional de los recursos municipales los cuales siempre van a ser insuficientes ante la gran cantidad de necesidades institucionales y de la comunidad.

La planificación y el presupuesto se constituyen en un doble proceso, donde la información de uno se complementa con la formulación del otro. En este sentido es recomendable que la elaboración de los planes y presupuestos se lleve a cabo simultáneamente y por lo tanto en estrecha colaboración entre los funcionarios de dichas áreas.

Entre los aspectos más relevantes del PAO podemos citar:

- 1.** 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 identifican las unidades ejecutoras responsables de los programas de ese plan.
- 2.** Constituye uno de los instrumentos de planificación de los gobiernos locales, y es el referente de su presupuesto anual. De ahí la importancia que haya una adecuada sintonía con las prioridades establecidas a nivel de la planificación estratégica.
- 3.** Cada año, las municipalidades tienen la obligación de elaborarlo y aprobarlo.
- 4.** Instrumento sobre el que se debe realizar la evaluación anual de los resultados de la gestión municipal y debe estar vinculado con las propuestas contenidas tanto en el programa de gobierno, el PDM, como lo establecido en el PCDH.
- 5.** Contribuye a lograr visión de desarrollo del municipio, concretar los objetivos estratégicos y cumplir con la misión institucional de la municipalidad.
- 6.** Permite ordenar y otorgar coherencia a los programas y proyectos previstos para la obtención de los objetivos de desarrollo, reduciendo el grado de incertidumbre.
- 7.** Ayuda a la preparación y organización evitando la improvisación en la ejecución de los proyectos.

-
8. Permite prever la necesidad de recursos para el cumplimiento de lo programado, facilitando la toma de decisiones para la gestión de dichos recursos y optimizar su uso.
 9. Permite monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos e iniciativas municipales, se constituye en un elemento clave para el control de la gestión.
 10. Mejora la transparencia en la gestión municipal, en tanto permite un mejor seguimiento de la ejecución presupuestal.
-

El plan de acción o la agenda de implementación

Los planes de acción se realizan una vez que se tiene claridad de cuáles serán las estrategias (líneas de acción o proyectos) que permitirán “cerrar las brechas” entre lo que se desea alcanzar y las dificultades que enfrenta la municipalidad y su entorno.

Estos planes son de carácter operativo y se desarrollan al interior de cada una de las unidades, áreas o departamentos municipales, donde los líderes o encargados de proceso tienen como responsabilidad a su cargo la generación de un producto final, y establecen los respectivos requerimientos de recursos humanos, materiales, financieros, plazos de ejecución y responsables que permiten posteriormente la formulación del plan anual y presupuesto.



El PAO es un instrumento que debe sistematizar los aspectos “operativos” relacionados con las actividades que permiten materializar los productos en una expresión anual. Para ser coherente con los objetivos y metas de la Institución y del Programa, debe recoger en su programación justamente las prioridades establecidas en términos de la calendarización de las actividades, identificar los insumos necesarios para la generación de los productos finales, y los procesos que conlleven inversiones, contrataciones, etc. (CEPAL, 2009, p. 19).

El desarrollo de los planes de acción por área o departamento en el ámbito de las municipalidades que son la base de los planes anuales operativos están claramente determinados por metodologías y procedimientos que obedecen a reglamentaciones propias de las oficinas de planificación y/o presupuesto.



Actividad de Aprendizaje

Busca un ejemplo de un Plan Anual Operativo (PAO) de una municipalidad. Y de acuerdo con lo que hemos estudiado en el capítulo, identifica al menos dos objetivos o actividades dentro de ese PAO. Pregúntate:

1. ¿Por qué es tan importante el PAO en el ciclo de la planificación?
2. ¿Cómo los objetivos o actividades que identificaste en el PAO podrían contribuir a la visión estratégica a largo plazo de esa municipalidad?

El banco de proyectos de inversión pública municipal

No es propósito de este apartado hacer una explicación a profundidad de este elemento fundamental de la PO, sobre todo porque tiene que ver con el tema presupuestario y la priorización de acciones estratégicas. Esto se podrá analizar con más atención en el módulo de inversión y presupuesto. No obstante, se intentará hacer una breve recapitulación de aspectos que es importante conocer con anticipación y que en el apartado diagnóstico que se promueve en esta guía como parte de la formulación del PDM se ampliará con más detalle.

Previo al establecimiento del banco de proyectos de inversión pública, se hace una **selección de proyectos estratégicos** que se desprenden del PDM. Esos proyectos que derivan del PDM a su vez han sido proyectos identificados como resultado de los procesos de consulta efectuados a los actores sociales claves. La definición de esos proyectos obedece a las condiciones particulares de cada municipio, cada distrito o comunidad, sus problemas, sus necesidades, demandas y potencialidades.



El PAO y el Banco de Proyectos de Inversión municipal, a la vez que son instrumentos de la planificación operativa, se constituyen también en herramientas para el seguimiento y la evaluación del PDM.

Los proyectos estratégicos, una vez identificados, deben registrarse en un banco de proyectos, por lo menos a nivel de perfil, de tal manera que aquellos que no puedan ser ejecutados prontamente por falta de recursos u otras condiciones, puedan ser formulados posteriormente, una vez se disponga de las condiciones óptimas de recursos.

Una vez que se hayan seleccionado los proyectos estratégicos, como se indicó anteriormente, se procede entonces a la **formulación de los proyectos**. Es decir, el PDM concluye con la selección de proyectos que deben estar debidamente formulados para garantizar el éxito en la ejecución del plan. El Banco de Programas y Proyectos de Inversión permite conocer la viabilidad, la elegibilidad y la prioridad de asignar recursos públicos para la ejecución de un proyecto.

La Planificación Orientada a Resultados (PoR) ¿Qué es?

La Planificación Orientada a Resultados (PoR) consiste en una combinación de técnicas mediante las cuales la administración municipal establece el conjunto de resultados que se quiere lograr bajo la forma de lineamientos estratégicos, los actores locales así como funcionarios públicos en general contribuyen a definir las prioridades y los funcionarios (as) municipales delimitan los planes estratégicos para lograr esos resultados y son responsables de implementar estos con eficacia y eficiencia (lo primero distingue la escogencia de los objetivos correctos y lo segundo contribuye al logro de los mismos), contando para ello con la participación de los ciudadanos (Berretta y Kaufmann, 2011).

La PoR constituye una herramienta de apoyo para organizar la acción futura, al definir cuáles son los objetivos de los gobiernos y qué pasos son necesarios para lograrlos. Asimismo, da cuenta de la importancia de la planificación en la gestión para resultados en el desarrollo y enfatiza su significado en los gobiernos subnacionales, de manera que contribuya a develar la relevancia de las regiones, las provincias y las ciudades en el escenario nacional (Berretta y Kaufmann, 2011).

La principal virtud de la PoR (Figura 9), radica en que ayuda a trazar el rumbo de largo plazo de la gestión pública y a alcanzar los objetivos estratégicos, controlando este proceso a lo largo de su desarrollo, a fin de saber si realmente se avanza en la dirección deseada. En otras palabras, aporta instrumentos tanto para garantizar que el plan se esté realizando como para controlar que se avance en el sentido deseado (Berretta y Kaufmann, 2011).

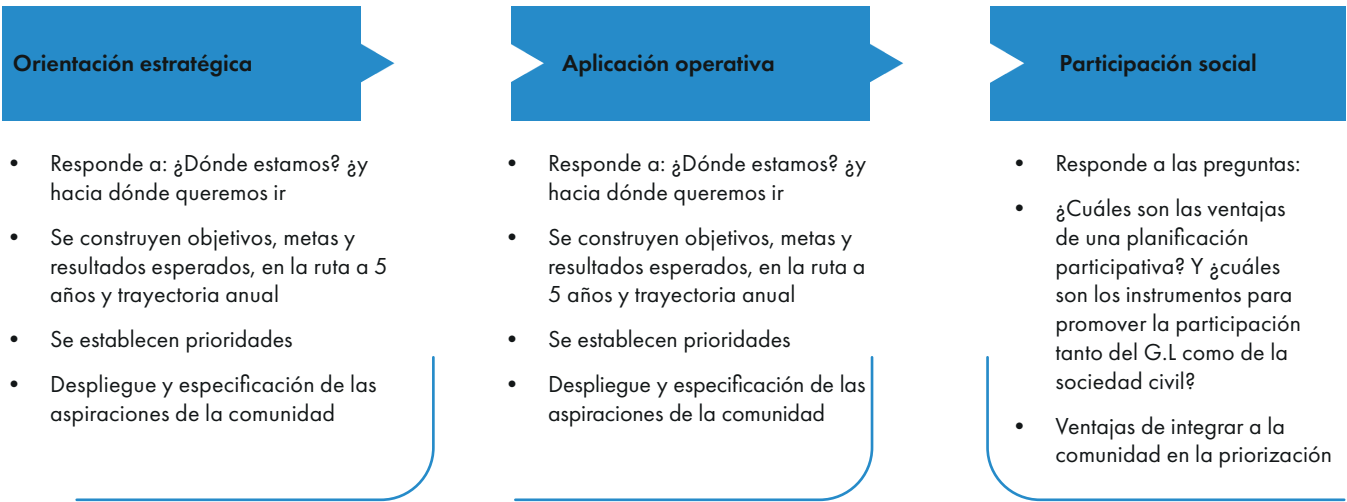
Figura 9. Pilares de la PoR



Nota. Adaptado de García & García, 2010.

Según García & García (2010): “La planificación orientada a resultados tiene que ser al mismo tiempo estratégica, operativa y participativa. El producto de un proceso de planificación debe plasmarse en un plan de mediano plazo, con sus respectivos objetivos, metas e indicadores” (p.25) (Figura 10); se recomienda que, se encuentre a disposición del público por cualquier medio y al mismo tiempo operativizarse en un plan de corto plazo.

Figura 10. Componentes de la Planificación Orientada a Resultados (PoR)



Actividades de aprendizaje

Imagina que eres jefatura o persona encargada de planificación de una municipalidad. Tienes un eje estratégico definido como “Promoción del Turismo Sostenible”.

En esta posición de jefatura, responde:

1. ¿Cómo la planificación estratégica te permitiría transformar este eje en resultados concretos?
2. ¿Cuál sería un objetivo estratégico, un objetivo específico y una posible líneas de acción o proyecto de inversión que se derive de ello?
3. ¿Qué beneficio clave de la planificación estratégica aplicarías en este proceso?

¿Qué es el Presupuesto por Resultados (PpR) o presupuesto basado en desempeño?

El Presupuesto por Resultados (PpR) o presupuesto basado en desempeño es una metodología de gestión pública que vincula la asignación de recursos con la consecución de resultados específicos. Su objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público mediante la medición y evaluación del desempeño de las políticas y programas financiados, asegurando que los recursos se utilicen de manera óptima para alcanzar los objetivos establecidos. A continuación, se enumeran algunos de sus alcances:

1. El PpR tiene por objeto mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público estableciendo un vínculo entre el financiamiento de las entidades del sector público, y su desempeño, utilizando sistemáticamente la información sobre resultados.

2. Estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, que requiere de la existencia de una definición de los resultados a alcanzar.
3. Consiste en información de desempeño pasado y compromisos de desempeño futuro que se integra a los espacios de análisis y a los canales de decisiones que se generan o que se deben generar, con motivo de formular y aprobar cada año un presupuesto.
4. Requiere de información de desempeño y de un proceso presupuestario capaz de integrar dicha información, aprovechando la oportunidad de innovar a partir de los aprendizajes que genera la rutina anual del presupuesto.
5. Se implementa progresivamente por medio de los programas presupuestarios, las acciones de seguimiento del desempeño en base a indicadores, las evaluaciones, los incentivos a la gestión y las capacidades institucionales.
6. Requiere ambiente básico de planificación y programación, que identifique políticas y ordene prioridades, y de ordenamiento presupuestario que permita que el presupuesto anual cumpla razonablemente su rol como instrumento de gestión y de disciplina institucional.

Actividad de Aprendizaje

Analiza la situación. Investiga brevemente un ejemplo internacional (país o ciudad) que haya implementado un Presupuesto por Resultados (PpR). Puedes buscar casos documentados por el Banco Mundial, el BID, ILPES-CEPAL o la OCDE y analiza:

1. ¿Cómo la implementación de un Presupuesto por Resultados en una municipalidad podría considerarse una “reconfiguración” o “innovación” en la gestión pública?
2. ¿Qué características del PpR (mencionada en el capítulo) serían las más desafiantes y las más beneficiosas para la gestión municipal?

Características del Presupuesto por Resultados (PpR)

- Parte de una visión integrada de planificación y presupuesto y la articulación de acciones y actores para la consecución de resultados.
- Plantea el diseño de acciones en función a la resolución de problemas críticos que afectan a la población y que requiere de la participación de diversos actores, que alinean su accionar en tal sentido.
- Es un presupuesto “tradicional” complementado con una orientación hacia el cumplimiento de objetivos (y medición de resultados).
- Es un presupuesto que tiene más información sobre lo que las instituciones hacen con los recursos y cuáles son los resultados.
- Es un presupuesto que intenta enmarcarse en cambios organizacionales con definición de responsables por la gestión.
- Es un presupuesto que pretende mejorar la transparencia (hacia el interior y externamente).

Actividad de aprendizaje

Basado en la lectura del capítulo II, responda lo siguiente en relación a la planificación y presupuesto por resultados:

1. ¿Cómo podría definir desde su realidad institucional la Planificación Orientada a Resultados?
2. ¿Cómo lograría la vinculación de la planificación con el presupuesto en su municipalidad ?
3. ¿Qué condiciones son necesarias en su municipalidad para la implementación del Presupuesto por Resultados?
4. ¿Qué formas de participación pueden tener los Concejos de Distrito y organizaciones comunales en este tipo de presupuesto?

Capítulo III

Conceptos, importancia e impacto del Plan de Desarrollo Municipal y su relación con la gestión institucional

El análisis es el punto de arranque crítico del pensamiento estratégico

Kenichi Ohmae

Introducción

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es mucho más que un documento; es el contrato social y la hoja de ruta colectiva que un cantón bajo el liderazgo del Equipo Técnico Municipal (ETM) construye para su futuro. Este capítulo desentraña la esencia del PDM, su importancia vital y su intrínseca relación con la gestión municipal. Su relevancia se fundamenta en el desarrollo local, un proceso de transformación del territorio que se basa en mover los recursos propios de la comunidad, en la participación de todos los actores sociales y en crear estrategias a la medida de cada lugar. En las últimas décadas, este concepto ha crecido para incluir una dimensión humana, poniendo énfasis en que el desarrollo debe ir más allá del simple crecimiento económico, buscando también el bienestar social, la igualdad y el cuidado del ambiente, como señala Mota (2008). Es decir, el PDM es una herramienta viva para la gobernanza territorial, donde el municipio no solo administra, sino que lidera y articula el progreso de su gente.

Desde un punto de vista muy práctico, el PDM es la guía principal que une lo que la persona titular de la alcaldía y el Concejo Municipal (trabajando codo a codo) quieren lograr con lo que la ciudadanía necesita y lo que la administración municipal puede ejecutar. En este proceso, el Equipo Técnico Municipal (ETM) juega un papel central, actuando como los Agentes de Desarrollo Local (ADL) del cantón. Como explican Medina y Aranzazu (2014) estos profesionales son clave para impulsar, coordinar y facilitar el desarrollo local, invitando a todos a definir juntos las estrategias y a tomar decisiones. Su función no se limita a manejar proyectos, sino que también incluye fortalecer las capacidades de la gente, fomentar nuevas ideas y construir redes de colaboración. El éxito

de que el PDM sea formulado, aprobado y luego implementado, depende no solo de seguir los pasos, sino del compromiso y liderazgo de quienes dirigen la municipalidad, de las autoridades locales y de todo el personal. La relación del PDM con el presupuesto es directa y crucial: es aquí donde las ideas y sueños del plan se convierten en inversiones de dinero concretas, para que el PDM sea una herramienta efectiva que realmente transforme la vida de las y los vecinos.

Acerca del Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es un instrumento de planificación estratégica que establece las metas, objetivos y acciones a realizar por el gobierno local para promover el desarrollo integral y sostenible del territorio. De acuerdo con el artículo 13 del Código Municipal inciso I), dicho plan debe ser formulado por la persona titular de la alcaldía con base su programa de gobierno y sobre la base de un proceso participativo que involucre a la comunidad y a diversos actores sociales y económicos del cantón, es decir, que se base en un diagnóstico claro y preciso de la realidad cantonal, y, es finalmente aprobado por el concejo municipal. El artículo 17 inciso i) del mismo código enfatiza la necesidad de que los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la municipalidad sean coherentes con este plan y, a su vez con la normativa y la planificación nacional, regional y sectorial. Esto último, aunque no lo señala el código, se plantea como una sugerencia entendiendo que la vinculación a esas escalas es esencial.

El PDM debe ser visto como un instrumento guía para la acción de las instancias públicas y privadas del municipio, no sólo porque refleja el compromiso que adquirieron los alcaldes (as) electos en su programa de gobierno, sino porque en él se expresan los resultados de un proceso de planificación concertada entre los diversos sectores de la población local. El plan es un conjunto de acciones destinadas a promover el desarrollo del municipio en sus diversas dimensiones económica, social, ambiental, cultural, institucional y política (Corporación Andina de Fomento (CAF), s.f.)

En el PDM la administración municipal, en forma ordenada, coherente e integral, define objetivos, políticas, estrategias, programas, proyectos y metas con sus respectivos indicadores, estableciendo el tiempo de ejecución y el lugar donde se desarrolla el proyecto, lo mismo que la población beneficiada directa e indirectamente (CAF, s.f.) lo que se sintetiza en la Figura 11:

Figura 11. Particularidades del PDM



Importancia del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)

La elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) se fundamenta en el artículo 13 del Código Municipal, que requiere su aprobación por el Concejo Municipal. El PDM es una guía estratégica a mediano plazo para la acción de instancias públicas y privadas del municipio, resultado de un proceso de planificación concertado entre diversos sectores de la población local. Este plan se debe vincular con los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Humano Local (PDHL) y debe definir claramente los objetivos de desarrollo, estrategias, programas y metas para mejorar institucionalmente y en la calidad de vida de la población. El PDM debe priorizar problemas cantonales basados en un diagnóstico institucional y definir acciones concretas a corto, mediano y largo plazo, con efectiva participación comunitaria (Municipalidad de Mora, 2010).



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.

Entre los aspectos más relevantes del PDM podemos citar:

- Instrumento guía para la acción del Gobierno Local (G.L) con visión de mediano plazo (4 años).
- Su diseño y formulación deriva del programa de gobierno presentado por la persona titular de la Alcaldía.
- 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.
- Contribuye a lograr la visión de desarrollo del municipio, concretar los objetivos estratégicos y cumplir con la misión institucional de la municipalidad.
- Además de las acciones relativas al desarrollo comunal, incluye las correspondientes al desarrollo institucional.
- 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.

¿Por qué se formula el PDM?

- Es un requerimiento establecido en la normativa que rige la planificación del desarrollo municipal, en particular la establecida por el ente contralor.
- El Código Municipal establece la importancia de esta herramienta y el protagonismo de la alcaldía y el Concejo en su formulación y aprobación.
- Alinea y complementa ruta de largo plazo trazada en el PDHL.
- Instrumento que anima el 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 la descentralización y el fortalecimiento municipal.

¿Es obligatorio hacer el Plan de Desarrollo Municipal?

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 I), señala: aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo (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 plazos, 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 Contraloría General de la República (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 plazos (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, para evitar el riesgo de incurrir en una falta administrativa sancionable, de conformidad con la Ley General de Control Interno N° 8292.

En síntesis, la elaboración del PDM se realiza en cumplimiento de una obligación legal. Sin embargo, muchos municipios presentan planes que no reflejan las necesidades prioritarias de la población. Es fundamental que los alcaldes y alcaldesas reconozcan la importancia de este instrumento para su gestión y se comprometan en su formulación, ejecución y evaluación. El PDM no debe ser un documento con contenidos generales, sino el resultado de un proceso participativo donde se analicen detalladamente las posibilidades de desarrollo del municipio.

¿Qué características debe tener el PDM?

El Plan de Desarrollo Municipal debe tener o ser:

- 1. Correspondencia:** Responder a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno presentado por la persona candidata a la Alcaldía.
- 2. Orientado a resultados:** Mostrar con claridad cuáles son los efectos e impactos que pretende alcanzar el GL en forma conjunta con otros niveles de gobierno.
- 3. Coherencia:** Mostrar correlación entre las competencias, el diagnóstico, la visión, la misión, los objetivos, las metas por alcanzar y los recursos.
- 4. Estratégico:** Identificar, cuantificar y proponer acciones para solucionar los problemas prioritarios que afronta la municipalidad, y tomar ventaja de los potenciales y las oportunidades en las diferentes dimensiones del desarrollo.

-
- 5. Coordinación y vinculación:** Considerar los ejercicios previos de la municipalidad y los otros niveles de gobierno en materia de: (a) visión prospectiva, (b) planes institucionales, y (c) 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.

 - 6. Articulación:** Garantizar la relación y armonía entre el diagnóstico, las políticas, los objetivos, los programas, los proyectos, las metas y los recursos del PDM.

 - 7. 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, los objetivos, las estrategias, los programas, los proyectos y las metas definidos en el PDM.

 - 8. Viabilidad:** Contener metas realizables, es decir, que estén respaldadas con recursos legales, talento humano, recursos administrativos, tecnológicos y financieros.
-

Condiciones previas para la formulación del PDM

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

-
- 1. 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.

 - 2. 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, el monitoreo y la evaluación del PDM. Se asegura con esto desarrollar una cultura de gestión por resultados en la municipalidad.

 - 3. 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 necesaria para lograr acciones que favorezcan el desarrollo humano local del cantón.
-

¿Qué insumos deben considerarse y qué elementos integran la estructura del PDM?

En términos de los Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local emitidos en 2009 por la CGR, en la planificación del desarrollo local de largo, mediano y corto plazo, según corresponda, deberán considerarse al menos los siguientes **insumos**:

- a. Los planes de ordenamiento territorial del cantón y sus respectivos informes de ejecución y evaluación.
- b. Los diagnósticos de infraestructura, servicios comunitarios, equipamiento y recursos financieros con que cuenta el cantón.
- c. Los indicadores sociales y económicos.
- d. Los informes de ejecución y evaluación física y financiera de los planes de desarrollo local de largo, mediano y corto plazo.

Actividad de aprendizaje

Visita el sitio web de la Contraloría General de la República (CGR) (www.cgr.go.cr). Busca informes o documentos que muestren la planificación y rendición de cuentas que realizan las municipalidades. También revisa la versión más actualizada del Código Municipal y lo que dispone acerca de este tema.

Con base en lo que encuentras, responde:

1. ¿Cómo crees que la CGR, a través de sus informes o directrices, busca asegurar que este PDM sea un compromiso serio?
2. ¿De qué manera la CGR asegura que las municipalidades realmente trabajen para lograr los resultados que se proponen dentro del PDM?

También podrán consultarse los planes nacionales, regionales y sectoriales, así como los respectivos informes de ejecución y evaluación, en aquellos aspectos que las municipalidades o concejos municipales de distrito estimen considerar como pertinentes.

En la Figura 12 se muestran los planes que deben tenerse en consideración al construir el Plan de Desarrollo Municipal a mediano plazo.

Figura 12. Instrumentos de planificación para la elaboración del PDM



Por otra parte, **la estructura y/o contenido** del PDM debe abarcar inicialmente la presentación, en donde se hace una breve contextualización y definición de qué es el PDM, como se relaciona con el sistema de planificación municipal de largo, mediano y corto plazo. Se explica la metodología utilizada 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.



La calidad y precisión de información importa

En la etapa del estado de situación y prospectiva municipal es fundamental lograr alta calidad y precisión en la información recopilada, pues de ello depende la posibilidad de contar con información adecuada para las etapas siguientes de formulación del plan.

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.

A partir del análisis de este 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 equipo técnico municipal 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 este. Respecto a la visión, hay que 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** (*banco de proyectos de inversión municipal y presupuesto plurianual*), el cual debe contener las proyecciones de recursos financieros disponibles para su ejecución, la descripción de los principales programas 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. Sobre este último apartado, se podrá profundizar más al respecto en el módulo de inversión y presupuesto el cual es complemento a esta guía.

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 utilizada 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 y 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.

Actores del proceso de planificación y responsabilidades

En el proceso de planificación municipal, distintos actores desempeñan roles esenciales en las fases de planificación, ejecución, y seguimiento y evaluación. Cada actor, desde la administración local hasta la sociedad civil y las autoridades políticas, tiene responsabilidades específicas que aseguran la coherencia, efectividad y transparencia del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). En la Tabla 3, se detalla la participación y las responsabilidades de cada uno de estos actores en las diferentes etapas del proceso.

Tabla 3. 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.	Elabora los planes de acción, los PAO (proyectos – inversiones) y el presupuesto. Realiza procesos de contratación, otros.	Elabora los informes de seguimiento y gestión sobre la base de las metas del PDM. Realiza procesos de rendición de cuentas.
Sociedad civil (organización comunal, institucionalidad pública, sector privado, otros).	Participa en la formulación del Plan por medio del CCCI directamente y por medio de reuniones que promueva la administración.	Participa en la identificación, formulación y ejecución de proyectos. Se hace responsable por el buen uso de los bienes públicos.	Ejerce funciones de inspector, observador y control social de las acciones públicas en el cantón.
Autoridades políticas (Concejo Municipal, Concejos de Distrito).	Aprueba las estrategias y programas establecidos en el PDM. Participa activamente en las decisiones.	Aprueba el PDM, el PAO (plan de inversiones), presupuesto y otras normas.	Recibe y aprueba los informes de gestión. Realiza control político y fiscalización.

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 (Tabla 4):

Tabla 4. Actores participantes y sus responsabilidades

El Concejo Municipal	La Alcaldía	Oficina de Planificación Institucional	Dirección Administrativa Financiera	Todas las direcciones o procesos
Es la instancia responsable de aprobar el PDM y el presupuesto municipal presentado por la alcaldía. Algunos de sus miembros participan en el proceso de formulación y revisión del PDM.	Aprueba los objetivos institucionales del PDM, supervisa el proceso de formulación en todas sus etapas y toma decisiones en el ajuste del PDM acorde con el presupuesto municipal. Finalmente, es responsable de elevarlo al Concejo Municipal para su aprobación.	Área encargada de elaborar el PDM, coordinando la participación de todas las demás áreas o procesos de la municipalidad. En general, es el área responsable de coordinar y consolidar los planes, los programas, los proyectos y las actividades de desarrollo del municipio.	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 ordinario en sintonía con la planificación estratégica y operativa definida, así como de llevar a cabo las modificaciones presupuestarias.	Esto es: servicios municipales (limpieza de vías, mantenimiento y ornato de parques, mercado, cementerio, otros), control y desarrollo urbano (obras públicas, planificación urbana, control constructivo), ambiente, el área de administración tributaria y financiera (tesorería, contabilidad, presupuesto, proveeduría), tendrán participación en las diferentes etapas de formulación del PDM.

Nota. Adaptado de UNED, PNUD & MIDEPLAN, 2015.



La aprobación del PDM es una de las principales tareas del Concejo Municipal porque conlleva una gran responsabilidad política, capacidad de debate, negociación y conciliación y la priorización del interés general.

El PDM y su proceso de formulación – aprobación

El proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es liderado por la persona titular de la alcaldía, quien debe integrar su propuesta de programa de gobierno, según lo estipulado en el Artículo 17 del Código Municipal, incisos e), i) y l). Este proceso es tanto técnico como participativo, partiendo de la realidad y situación institucional, identificando debilidades y obstáculos que pueden afectar la gestión municipal. Participan todos los actores relevantes, incluyendo el personal municipal, autoridades locales, representantes de organizaciones comunales y de la institucionalidad pública local.

En este proceso, se definen las políticas institucionales, objetivos estratégicos, estrategias (líneas de acción, programas o proyectos), metas e indicadores que cumplen con los compromisos del programa de gobierno, las competencias del gobierno local y los recursos disponibles, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 13.

Debido a que este proceso tiene un carácter participativo se recomienda que las autoridades locales asistan a todas las reuniones que se programen y organicen en torno a la formulación del PDM, para que de esta manera conozcan de primera mano las necesidades y requerimientos de los funcionarios (as) pero también de las organizaciones e instituciones participantes quienes son depositarios de las demandas de la población. Lo anterior coadyuva con propiedad a validar las propuestas que se desean incluir en el documento y brindará insumos para enriquecer los debates de aprobación.



¡Recuerda!

En esta etapa, es fundamental mantener una comunicación fluida e interacción efectiva entre el Concejo y la alcaldía. Esto es necesario tanto para realizar un análisis exhaustivo que abarque la finalidad del Plan, como para proponer modificaciones si corresponden. Cabe destacar que cualquier modificación que se proponga debe contar con la aprobación del alcalde o alcaldesa para ser introducida en el Plan de Desarrollo Municipal.

¿Cuál es el cronograma para la formulación y aprobación del PDM?

Sobre los plazos de formulación del PDM

Es esencial que las nuevas autoridades, específicamente el alcalde o alcaldesa electo, tengan su programa de gobierno inscrito ante el Tribunal Supremo de Elecciones y su partido político antes de asumir su cargo, según lo establece el artículo 17, inciso e). Una vez en funciones, en mayo, deben iniciar la formulación del PDM, con un plazo máximo hasta agosto para presentar la propuesta preliminar al Concejo. Esta propuesta preliminar servirá como base para el anteproyecto del Plan Anual Operativo (PAO) y el presupuesto del próximo ejercicio económico.

Durante este período, es crucial convocar a las autoridades del gobierno local (Concejo Municipal y Concejos de Distrito) y a representantes del sector público y otros actores de la sociedad civil. Este proceso debe incluir varias sesiones de trabajo con la participación de la comunidad y al menos una sesión con el Concejo para socializar los resultados del plan. De esta manera, se espera presentar la propuesta final del PDM, validada por todas las partes interesadas, en septiembre, cumpliendo así con el ciclo de planificación y presupuesto establecido en el Código Municipal.



¿Cuándo se puede modificar el PDM?

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) puede modificarse no solo durante su aprobación, sino también durante su ejecución, ya que la planificación es un proceso dinámico y transformador. Las modificaciones pueden surgir de la necesidad de ajustar el plan a la realidad cambiante. Estas modificaciones deben ser formalizadas y acordadas por el Concejo Municipal. Aunque el PDM tiene un horizonte de planificación de cuatro años, debe evaluarse periódicamente y ajustarse según sea necesario. El desafío es establecer un mecanismo formal para evaluar y mejorar los procesos involucrados, así como para asegurar que las acciones se desarrollen según lo planificado.

Requisitos para que el PDM sea viable

- Articulación entre la parte estratégica y el plan de inversiones.
- Articulación con las políticas nacionales y sectoriales y las prioridades de inversión.
- Coherencia entre problemas (oportunidades), objetivos, programas y proyectos.
- Metas precisas y susceptibles de ser ejecutadas en cada una de las vigencias del plan.
- Organización institucional para asumir en forma articulada responsabilidades frente al plan.
- Identificar prioridades para asegurar el énfasis en los compromisos fundamentales para la Alcaldía.
- Asignación de recursos por programa y proyecto.
- Coherencia y equilibrio con el presupuesto institucional.
- Monitoreo y evaluación permanente.

Algunas sugerencias para lograr la aprobación del PDM por parte del Concejo Municipal

- Que tenga correspondencia con el programa de gobierno
- Que contenga una visión estratégica (visión de futuro, imagen – objetivo del cantón). Además, que cumpla con el horizonte de planificación de 4-5 años y que en su construcción hayan participado actores de la sociedad civil y del sector público.
- Que tenga coherencia interna (claridad conceptual, correspondencia del plan con las competencias municipales y armonía entre la parte diagnóstica, la estrategia y la parte financiera).
- Sea el resultado de una construcción participativa
- Que compatibilice con las políticas nacionales, regionales y sectoriales
- Que sea susceptible de evaluación lo cual implica a su vez que sea viable.
- Que contenga elementos integradores del territorio.

Actividad de Aprendizaje

Reflexionemos. Ahora que conoces los requisitos para que el PDM sea viable y las sugerencias para lograr la aprobación del PDM por parte del Concejo Municipal; imagina que tu municipalidad ha finalizado la propuesta de un PDM y responde:

1. ¿Cuáles crees que serían los tres requisitos más importantes para asegurar que este PDM no solo sea un buen documento, sino que realmente se pueda llevar a la práctica (sea viable)?
2. ¿Cómo la municipalidad podría presentar este PDM al Concejo municipal y a la comunidad para generar confianza y lograr su aprobación, considerando que la planificación es un compromiso de todos?

Compromiso y liderazgo de las autoridades con el proceso de aprobación del PDM

- Más que participar en su elaboración y aprobación, es crucial asegurarse de que el Plan funcione correctamente.
- Es necesario vigilar la regularidad y continuidad en la aplicación, así como la articulación entre la planificación institucional y programática.
- Se deben adoptar acciones que permitan involucrar a diferentes actores sociales, tomando en cuenta las diferencias culturales existentes en los territorios (pueblos indígenas, comunidades campesinas, costeras, entre otros).
- Es fundamental promover la creación de confianza para que los ciudadanos deseen interactuar y colaborar con la administración municipal, facilitando así una acción colectiva y cooperativa entre la ciudadanía y la administración.



Actividad de Aprendizaje

Busca el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) más reciente de tu municipalidad. Generalmente, estos documentos están disponibles en los sitios web oficiales de cada municipalidad, en las secciones de Planificación o Transparencia. Después de revisar el PDM y con base en la lectura de este capítulo, realiza lo siguiente:

- 1.** Identifica al menos dos características que debe tener un PDM (por ejemplo, ser participativo, tener objetivos claros, ser realista).
- 2.** Responde:
 - ¿Cómo se reflejan esas características en el documento que encontraste?
 - ¿Cuál consideras que es el impacto más importante que ese PDM busca tener en su cantón, según lo que han leído?

Capítulo IV

Procedimiento propuesto para la elaboración del PDM

Los sueños son la semilla de la realidad del mañana, pero las semillas en semillas se quedan si no se siembran, cuidan y riegan

Adaptación de León Felipe

En este capítulo se desarrolla el procedimiento para la formulación del PDM. El procedimiento para la elaboración del PDM se desarrolla en 12 pasos (Figura 13), 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 equipo técnico a cargo de la elaboración del PDM.

2. Etapa diagnóstica y de consulta

La etapa diagnóstica y de consulta en el PDM es fundamental ya que permite recopilar información detallada sobre la situación actual del municipio y las necesidades de la comunidad. Algunos de sus alcances son:

1. **Análisis de la situación actual:** Se evalúan aspectos como la infraestructura, los servicios públicos, la economía local, el medio ambiente, entre otros, para identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.

-
- 2. Consulta a la comunidad:** Se realizan reuniones, encuestas u otros métodos participativos para conocer las opiniones, necesidades y propuestas de la población respecto al desarrollo del municipio.
-
- 3. Identificación de problemas y necesidades:** Se detectan los principales problemas y necesidades del municipio, lo que servirá de base para la elaboración de objetivos y estrategias en el plan.
-
- 4. Definición de objetivos:** A partir del análisis realizado y la consulta a la comunidad, se establecen los objetivos que se pretenden alcanzar con el PDM, los cuales deben ser claros, alcanzables, relevantes y medibles.
-

En resumen, esta etapa es crucial para fundamentar y orientar el proceso de planificación, asegurando que el PDM se enfoque en abordar las necesidades reales de la comunidad y promueva un desarrollo sostenible y equitativo. Se desarrolla en dos pasos:

- 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 del procedimiento porque en esta se recopilan y analizan las informaciones claves para formular el PDM y se definen las políticas, los objetivos, los proyectos y las 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 la municipalidad.

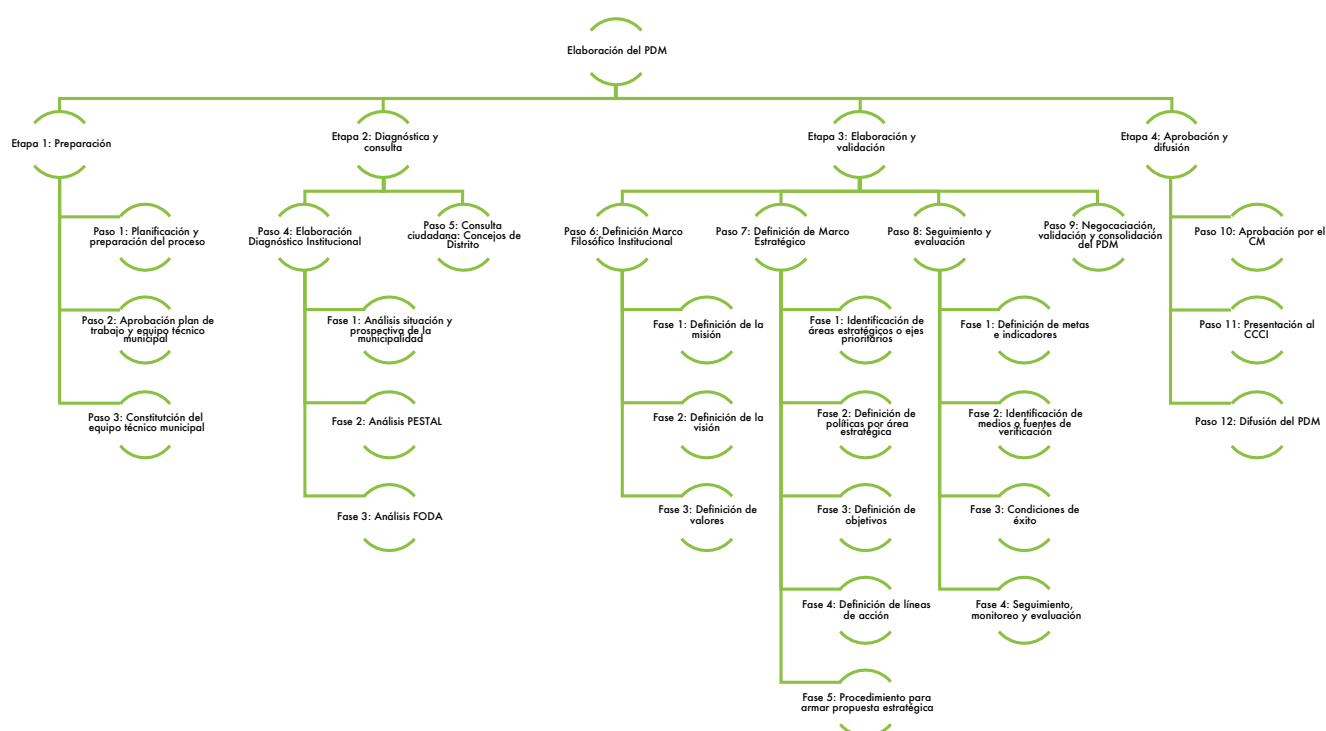
- Paso 8: Elaboración de los instrumentos de seguimiento y evaluación
- Paso 9: Proceso de negociación, validación y consolidación del documento de Plan de Desarrollo Municipal.

4. Etapa de aprobación y difusión

En esta etapa 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 de los 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.

Figura 13. Esquema para la elaboración del PDM



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

1. Etapa de preparación

Paso 1. Planificación y preparación del proceso

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 la persona titular de alcaldía debe nombrar a una persona que se encargue de coordinar la formulación del PDM, con el fin de que exista una persona responsable que dé cuentas del avance del documento. Se sugiere que esta responsabilidad recaiga en la persona 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 otorgarle seguimiento, monitoreo y evaluación.



El Equipo Técnico Municipal

Estará constituido preferiblemente por la persona coordinadora o encargada 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 con la realidad de cada municipalidad y las capacidades existentes.

-
- 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 PDM se elaborará en diferentes talleres y mesas o sesiones de trabajo que liderará este equipo, bajo la coordinación de la persona encargada de planificación o quien ejerza esta función. Las personas funcionarias propuestas serán designadas formalmente por la persona titular de la Alcaldía mediante oficio. Cuando corresponda se podrá gestionar un acuerdo del Concejo Municipal, para otorgarle carácter oficial al proceso.
-
- 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, y variar los espacios participativos con otros de trabajo de escritorio. La persona encargada de planificación elaborará un plan de trabajo, en 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 de la persona titular de la Alcaldía

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 la 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 a los procesos de la municipalidad, anexando el instructivo para la elaboración del PDM y solicitando la colaboración de las personas coordinadoras y encargadas, para completar el proceso con éxito (ver 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 de la Alcaldía en esta reunión para enfatizar la relevancia que tiene el proceso para la mejora de la gestión municipal.

En esta reunión la persona encargada de Planificación Institucional muestra a las personas 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.

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



¡Recuerda!

Involucrar a las personas funcionarias en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal permitirá que haya un mayor compromiso en el proceso de su ejecución.

2. Etapa diagnóstica y de consulta

Paso 4: Elaboración del diagnóstico institucional

¿Cómo elaborar un diagnóstico?

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 las condiciones objetivas del ambiente interno y externo en el cual desarrolla sus actividades, en todos sus niveles. Para tal efecto, el mecanismo 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 diagnóstico en el PDM es crucial porque orienta a las autoridades y personas funcionarias en la formulación de políticas, objetivos, estrategias, metas e indicadores. Para realizar un diagnóstico efectivo, se deben analizar datos estadísticos y diversos aspectos como la situación política-administrativa, económico-financiera, sociocultural, tecnológica y ambiental (Figura 14). También es importante identificar las problemáticas



Importancia de realizar el diagnóstico

El objetivo del diagnóstico es conocer y entender la situación física, económica, social y política que existe en la municipalidad y el municipio, sus recursos, problemas y necesidades, su evolución reciente, sus tendencias pasadas y los factores que podrían convertirse en potencialidades para el territorio en un futuro. Así mismo, permite establecer los factores del entorno que inciden en el desarrollo y que estén fuera de la gobernabilidad de la Alcaldía (tomado de Corporación Andina de Fomento, Dirección de Desarrollo Territorial, s.f.)

locales, sus causas y consecuencias, así como los recursos y factores externos que influyen en el desarrollo del territorio. El PDM debe basarse en un diagnóstico estratégico, multidimensional e intersectorial respaldado por información e indicadores que permitan monitorear su progreso durante el período de gobierno.

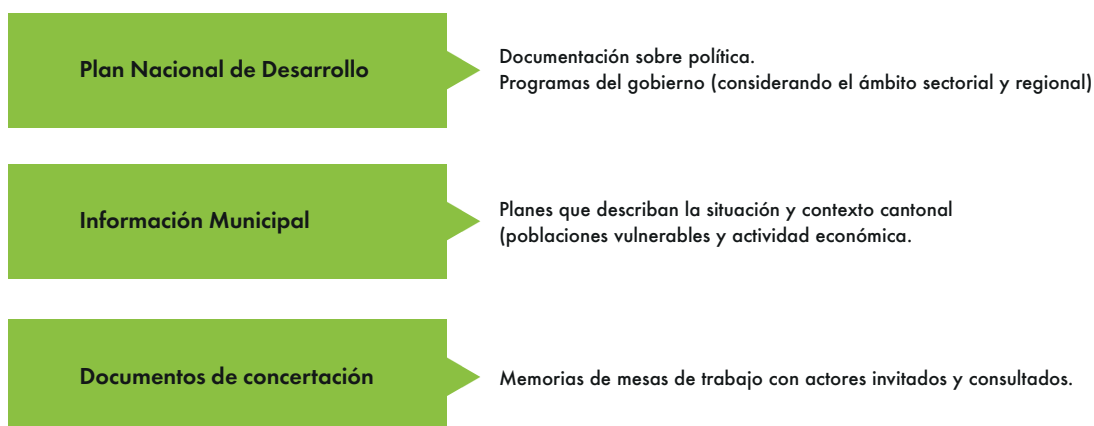
El diagnóstico brinda las bases o puntos de partida para planificar las estrategias y acciones de desarrollo que se impulsarán desde el G.L, ya que por medio de éste es posible caracterizar, conocer y distinguir los aspectos sobre los que se ha de intervenir en el municipio para propiciar su desarrollo. El PDM es un plan clave de la municipalidad, por lo tanto, habrá que determinar las acciones prioritarias para lograr una gestión municipal que incida positivamente en la promoción del desarrollo humano local (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.



Insumos para la elaboración del diagnóstico institucional como soporte del PDM

Se recomienda analizar y relacionar los diversos instrumentos de planificación, estudios, reglamentos, manuales, procedimientos y proyectos existentes que puedan ser útiles para elaborar el diagnóstico y diseñar el Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Es importante no comenzar desde cero ni diseñar sin bases sólidas, por lo que se debe partir del conocimiento de la situación actual institucional y del territorio, así como de sus posibilidades de desarrollo. Se sugiere revisar y analizar el Plan Nacional de Desarrollo, la información municipal y otros documentos vinculados.

Figura 14. Insumos básicos para la elaboración del diagnóstico



Al analizar y relacionar estos insumos, se obtendrá una base sólida para la formulación del PDM, garantizando que esté en línea con las políticas y programas nacionales, así como con las necesidades y potencialidades del municipio.

Finalmente, 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 municipal (PESTAL).
3. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

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

Fase 1: Análisis situacional de la municipalidad y prospectiva

Análisis institucional y contextual

Se busca que la Municipalidad de manera intencional, se visualice como una organización participativa. Esto implica un análisis cuidadoso de su situación interna en relación con el entorno social, económico, cultural, organizativo y ambiental. Este análisis permitirá definir una ruta para desarrollar una organización institucional y una estrategia de acción que le permita liderar el desarrollo humano local de su cantón.



El diagnóstico y el PDM no deben partir de cero ni diseñarse sin bases sólidas, se requiere considerar las políticas e instrumentos elaborados en la institución y en otros niveles de gobierno.

Esta información municipal incluye el programa de gobierno de la alcaldía, planes de desarrollo anteriores, plan de ordenamiento territorial (si existe), planes ambientales municipales, gestión de riesgo a desastres, plan quinquenal y cualquier otro plan que describa la situación y contexto cantonal (como poblaciones vulnerables y actividad económica).

Este análisis es necesario debido a las demandas ciudadanas de una mejor actuación de los gobiernos locales. La transformación de la institucionalidad pública requiere municipalidades más fuertes en lo político y en lo técnico, capaces de ejecutar mayores recursos y funciones. Además, existen normativas recientes que promueven la planificación estratégica municipal y la mejora de los procesos de gestión administrativa y financiera de los gobiernos locales.

Así las cosas, **el análisis situacional** 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 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 la municipalidad?

3. ¿Qué cambios son necesarios de llevar a cabo en nuestra municipalidad?

4. ¿Cómo mejoraremos el desempeño?

5. ¿Qué diferencia queremos hacer?

6. ¿A qué elementos o factores críticos debemos responder

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 las personas funcionarias, para lo cual se recomienda utilizar la técnica de la entrevista semiestructurada.

Entrevista semiestructurada

- La persona encargada de realizar la entrevista tendrá como pauta o guía una serie de preguntas con los temas por cubrir, los términos por 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 la persona funcionaria entrevistada.
- A diferencia de los cuestionarios, la entrevista bajo esta modalidad se basa en preguntas abiertas, promoviendo flexibilidad
- La tarea de la persona entrevistadora es fomentar que los entrevistados hablen de manera libre y abierta. Para lograrlo:
 - Escuche detenidamente, hable lo necesario: la entrevista no es un espacio para que la persona entrevistadora cuente sus experiencias u opiniones.
 - Formule sus preguntas de forma directa, clara y no amenazante.
 - Evite direccionar las respuestas.
 - El análisis institucional tiene que considerar al menos los aspectos indicados en la Tabla 5:

Tabla 5. Aspectos claves para el análisis situacional municipal

Estratégico	Operativo	Participativo
¿Promueve la municipalidad proyectos que le permitan a lo interno y externo dar saltos cuantitativos y cualitativos para su desarrollo?	¿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)	¿Cuáles son las expectativas de los usuarios respecto los servicios?
¿Qué capacidad tiene la municipalidad para ello?	¿Cómo se está realizando la prestación de los servicios, la recaudación y administración de los recursos económicos, humanos y logísticos, otros?	¿Cómo son las relaciones que sostiene el gobierno local con los munícipes?
¿Cómo se encuentran esos proyectos?	¿Cuáles son los efectos esperados?	¿Se promueve la transparencia y el control social?
¿A qué problemas o situaciones críticas respondemos?	¿Qué capacidades y recursos tenemos? (talento humano, recursos económicos y/o financieros, materiales e infraestructura, otros). ¿Qué tan eficaces y eficientes podemos catalogarnos? (Lo primero distingue la escogencia de los objetivos correctos y lo segundo el logro de estos).	¿Qué se ha priorizado en el presupuesto municipal de los últimos 3 años?

Tip para la elaboración del análisis institucional

Ten en cuenta que para realizar el diagnóstico en su primera fase (análisis institucional) puedes hacer uso de 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 y Gestión presupuestaria.
 - Adquisición de bienes y servicios.
 - Gestión de proyectos.
 - Recursos humanos.
 - Control Interno.
 - Coordinación interinstitucional.
 - Infraestructura institucional e Interconectividad (Tics).
- 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.

Además, en el documento supra indicado se muestran los instrumentos de campo para poder realizar este ejercicio. En la Tabla 6, se presenta un ejemplo de instrumento de campo:

Tabla 6. Ejemplo de instrumento para recolectar información para el análisis situacional

Municipalidad de XXXXXX						
Área estratégica: Equipamiento Instrumento de campo # XX						
Tema	¿Qué se debe conocer?	Descripción del estado del proceso o de la situación	¿Qué cambios introducir en los próximos 5 años para mejorarlo?	¿Cómo generar los cambios requeridos?	¿Cuándo generar el cambio?	¿Quiénes deben involucrarse en estos cambios?
Promoción de infraestructura para garantizar servicios públicos de calidad	¿Qué proyectos desarrolla la municipalidad para garantizar servicios de calidad en educación, salud, servicios públicos?					
Infraestructura accesible	¿Qué proyectos tiene la municipalidad para garantizar infraestructura accesible en cumplimiento de la Ley 7600?					
Espacios públicos	¿Qué proyectos tiene la municipalidad para ampliar, mejorar y mantener la infraestructura de los espacios públicos?					

Fuentes documentales utilizadas (En caso de que corresponda):

Nota. Adaptado de UNED, PNUD & MIDEPLAN, 2015.

Diagnóstico sobre la situación financiera y fiscal municipal

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. En el **módulo de inversión y presupuesto** se profundizará más acerca de estos elementos.

Una de las piezas claves del proceso de planificación es la proyección y administración de las finanzas municipales. La Alcaldía debe tener claridad sobre el comportamiento de sus finanzas, determinar la tendencia en el recaudo de ingresos, el comportamiento histórico del gasto, la disponibilidad de fuentes; frente a esto debe tener la posibilidad de tomar medidas en torno al área tributaria y financiera, que le permitan incrementar recursos, racionalizar gastos de funcionamiento y maximizar los recursos disponibles para realizar inversión. Ello le permitirá el mayor grado de ejecución del PDM y en consecuencia aumentar su legitimidad y gobernabilidad, en la medida que cumple sus compromisos y las expectativas de la comunidad.

Así las cosas, este trabajo diagnóstico para el PDM abarca varias tareas entre las que destaca un aspecto de especial importancia, el balance histórico de la gestión, el cual 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 a 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.



Balance histórico de la gestión

Permite analizar el desempeño del G.L 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.

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 las personas encargadas 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:

- a. Realizar un diagnóstico de la situación fiscal de la municipalidad (El Marco Fiscal de Mediano Plazo): Es importante que, con base en los indicadores de desempeño fiscal elaborados por el MIDEPLAN, y los indicadores de viabilidad fiscal del Ministerio de Hacienda, se pueda realizar un diagnóstico rápido en materia fiscal, el cual además de permitir comparar la situación de la municipalidad respecto otras del territorio, según sea el caso, brinde elementos para profundizar en la identificación de los problemas y la búsqueda de soluciones.

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 PDM 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.



Importante

El Marco Fiscal de Mediano Plazo, es el instrumento que sirve de referencia para que el Plan de Desarrollo sea viable financieramente porque, de manera indicativa, presenta la proyección de los recursos financieros disponibles en la entidad territorial, con perspectiva de 10 años, lo cual permite que de manera más acertada la Administración programe los pagos a sus acreedores, el servicio a la deuda y sus gastos de funcionamiento e inversión. Este instrumento también se constituye en uno de los principales insumos para definir las estrategias financieras que adoptará el Municipio y que serán plasmadas en Plan de Desarrollo (DNP, 2007, p. 7).

-
- b. 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.

Una vez elaborado el marco fiscal de mediano plazo se tiene un panorama más amplio de las finanzas municipales con lo cual se puede hacer un estimado, a partir de las proyecciones de su **plan financiero**, de los recursos disponibles en la municipalidad para funcionamiento e inversión, de sus principales fuentes; es decir, se pueden determinar las restricciones presupuestarias a las cuales se enfrentará la administración para financiar las metas definidas en el PDM.

El plan financiero establece la capacidad de inversión del municipio en el mediano plazo, para ejecutar los programas y proyectos identificados en el PDM, de acuerdo con las prioridades establecidas y con las posibilidades reales de financiación, fundamentalmente, a través de los recursos propios, las transferencias y los recursos del crédito.

Para este proceso es recomendable tener claridad sobre los aspectos que debe trabajar para asegurar el cumplimiento de las normas vigentes en materia contable, financiera y tributaria (NICSP – NIIF, recomendaciones y parámetros de la ONT).

-
- c. Identificar las fuentes de recursos para financiar el plan: La importancia de cada fuente de ingresos en cuanto a la financiación de la inversión local está dada por el tamaño poblacional del municipio unido a la dinámica de su actividad económica. Así, municipios con un gran potencial de contribuyentes, con una gama de actividades o bases gravables y con una actividad económica en auge o por lo menos en crecimiento permanente tendrán la opción de generar recursos tributarios significativos para el financiamiento de

su inversión. Sin embargo, ello no se da automáticamente, se requiere el liderazgo de la Alcaldía y su equipo de gobierno, primero para realizar una gestión tributaria eficiente, y segundo para concientizar a la comunidad sobre la importancia del pago de impuestos (Dirección de Desarrollo Territorial –Grupo de Gestión Pública Territorial, s.f.).

- d. Plan Plurianual de inversiones (PPI): El PPI es un instrumento que permite articular la parte estratégica del PDM con los recursos de inversión que se ejecutarán en el período de gobierno, en él se especifican cada una de las vigencias, se identifican las posibles fuentes de financiación y los responsables de su ejecución, de acuerdo con el diagnóstico financiero e institucional realizado y con el costo de los programas y proyectos establecidos.

Sobre esto, la sugerencia va encaminada en proponer una intervención más a modo de sensibilización sobre la importancia de cuantificar el costo probable de la estrategia o plan propuesto, por ello como mínimo indispensable trabajar en la proyección de ingresos o bien en una propuesta de presupuesto plurianual entendido éste como proyecciones de ingresos y de gastos, con diferentes niveles de desagregación y para un número determinado de años. Sobre este asunto se debería ahondar sobre la preocupación cada vez más manifiesta por recurrir a esta herramienta de gobernabilidad fiscal que se relaciona con una mayor conciencia de la importancia de un manejo fiscal responsable, pero también analizando las ventajas o dificultades de contar con marcos plurianuales.

- e. Definición de estrategias para aumentar los recursos propios y apalancar proyectos mediante la cofinanciación (Figura 15), así como determinar la capacidad de endeudamiento, se pueden realizar algunas de estas acciones:

- Fortalecer la recaudación en materia de impuestos por medio de la consolidación del catastro municipal (dinámico, productivo y eficiente). Contratación (si corresponde) de servicios especializados de digitalización de las bases de datos (acervo registral), procesamiento de información, levantamiento de información en campo.
- La modernización catastral y de los registros de la propiedad y del comercio generará un incremento en la recaudación de las contribuciones, garantizando la actualización de los valores catastrales y una mayor captación de recursos por derechos registrales, así como un fortalecimiento en la capacidad financiera del municipio, además de contar con información disponible y sistematizada para apoyar la planificación urbana y la dotación de servicios para las comunidades.



Importante

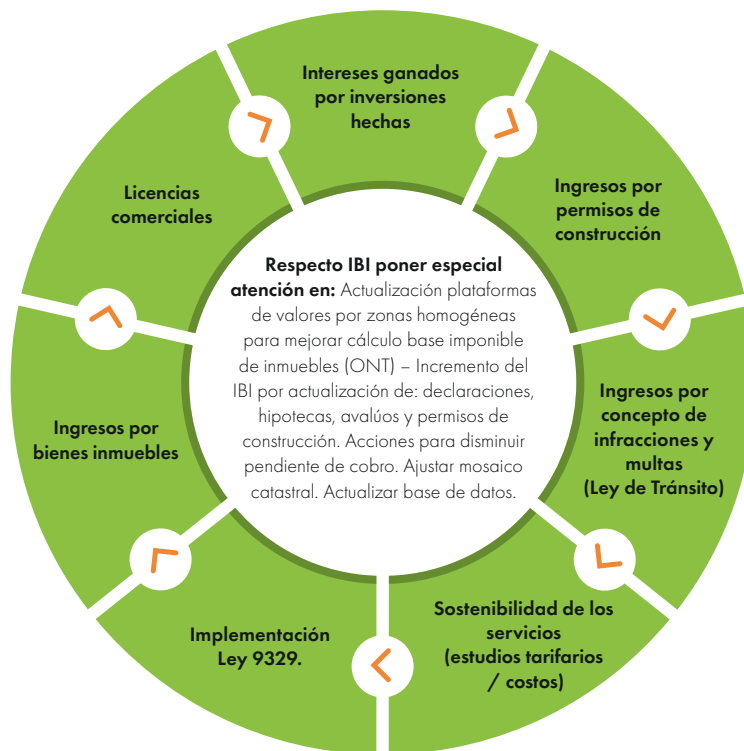
Los planes de desarrollo de los entes municipales deben incluir un plan plurianual de inversiones, donde se establezcan los recursos disponibles para el periodo de gobierno, además de los programas y proyectos en los cuales se realizarán inversiones y la fuente de financiación de cada uno de ellos.

- Otorgar seguimiento al listado o padrón de contribuyentes y actualizarlo, a fin de detectar evasiones fiscales. Se puede realizar por medio del recurso humano propio e infraestructura de la institución o mediante la contratación de gestores independientes especializados, ya que de esta manera el pago de impuestos municipales proporcionaría una mejor recaudación.
- Revisar tarifas vigentes que cobran las municipalidades por servicios que presta y actualizarlas.
- Implementar políticas de pago o revisar las existentes para lograr disminución de la morosidad.
- Mejorar la capacidad de gestión de cobro.
- Mejorar los procesos de ejecución presupuestaria contando para ello con reportes mensuales sobre ingresos para tomar decisiones sea para contener gasto o bien estimular la ejecución de obras y proyectos.
- Otorgar seguimiento a los diferentes PAO mediante las herramientas facilitadas por las Oficinas o Unidades de Planificación Institucional (existentes).
- Avanzar hacia una gestión orientada por resultados en donde se otorgue especial relevancia a una planificación por resultados y consecuentemente una presupuestación por resultados.



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.

Figura 15. Acciones para el mejoramiento o generación de ingresos para sostenibilidad del PDM



Finalmente, el análisis institucional se realiza en talleres o mesas de trabajo con el ETM, bajo la coordinación de la persona encargada de Planificación Institucional. La ejecución de estos talleres dependerá de la capacidad instalada y del compromiso de los actores institucionales. Se sugieren al menos de 2 a 3 talleres, además de actividades individuales, para generar los productos descritos según los roles que desempeñen las personas funcionarias. Una vez realizados los talleres o mesas de trabajo de análisis institucional de la gestión municipal, la persona encargada de Planificación Institucional organizará todos los resultados en un informe ejecutivo, que servirá de soporte para la formulación del PDM. Este documento debe contener al menos lo siguiente:

1. Una síntesis de las 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 3-5 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, 1968).

Factores del análisis PESTAL

- **Políticos-legales:** Determinan el funcionamiento de la municipalidad, como los procesos políticos, legislación y normativas vigentes.
- **Económicos:** Incluyen indicadores macroeconómicos que impactan en la municipalidad, como el crecimiento económico, inflación, tasas de cambio, entre otros.
- **Socioculturales:** Reflejan las condiciones demográficas, culturales y educativas que pueden afectar el funcionamiento municipal.
- **Tecnológicos:** Se refieren a las tendencias en sistemas informáticos, comunicación y transporte que pueden influir en la gestión municipal.
- **Ambientales:** Incluyen aspectos como el cambio climático y la legislación ambiental que afectan la gestión municipal.

Este análisis es fundamental para comprender el entorno en el que opera la municipalidad y definir una estrategia adecuada. Es especialmente relevante en entidades públicas, ya que revela el contexto en el que se desarrollan las actividades.



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
- Programa macroeconómico BCCR (del periodo que corresponda).
- Programa de Gobierno existente (entregado al Concejo)
- Planes municipales (plan vial, plan regulador, plan ambiental, plan de emergencias, otros).
- Plan Regional y Plan Rural Territorial (vigente, si corresponde)
- Indicadores sociales y cantonales MIDEPLAN – PNUD - INCAE.
- Informe de evaluación de la gestión municipal ICG-CGR (últimos 3 años).
- Informes de labor (rendición de cuentas).
- Análisis sobre el régimen municipal elaborado por CGR, IFAM, otros.

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. Es recomendable efectuar dicho análisis antes del análisis FODA

Ejemplo de análisis PEST (Tabla 7):

Tabla 7. Análisis PEST desde la perspectiva Político-Legal

Tema	Descripción
Elecciones Cantonales 2024:	Se anticipa un cambio en el plan de gobierno local y la priorización de políticas locales debido a las elecciones cantonales de 2024. Esto puede implicar una revisión de las estrategias y enfoques previamente establecidos.
Elecciones Presidenciales 2022:	Las elecciones presidenciales de 2022 han llevado a un cambio en el plan de gobierno nacional y la priorización de políticas. Además, se menciona un cambio en el enfoque, alejándose de los Derechos Humanos (DDHH). Esto puede tener implicaciones en la relación entre el gobierno central y el gobierno municipal en términos de financiamiento y apoyo para las políticas locales.
Centralización de Políticas Públicas:	Se plantea la necesidad de discutir y desarrollar un marco normativo adecuado para el ejercicio de las potestades municipales. Se destaca que, a pesar de otorgarse competencias municipales desde 1949, la ejecución de estas competencias se realiza como transferencia de competencias sin recursos ni posibilidades reales de ejecución. Esto indica una preocupación por la autonomía y la capacidad de los gobiernos locales para tomar decisiones y gestionar recursos de manera efectiva.
Ley de Empleo Público:	Se menciona que la Ley de Empleo Público ha centralizado el poder y el control unilateral sobre salarios y condiciones laborales, lo que se percibe como una violación a la autonomía y autoadministración municipal. Se señala que la gestión de la evaluación del desempeño busca estandarizar perfiles de puestos y condiciones de ingreso, sin considerar la especificidad competencial de las distintas administraciones y dinámicas.
Movimientos Sociales:	Se destaca la presencia de movimientos sociales, gremios y grupos organizados que expresan su malestar ante la coyuntura política, económica y de seguridad social. Esto puede influir en la formulación de políticas y en la relación entre el gobierno local y la comunidad.
Migración:	La migración es un factor importante en el cantón, con más del 20% de la población siendo población migrante. Se menciona que la migración está relacionada con la cosecha de productos de temporada en zonas rurales y con la oferta académica de la Universidad para la Paz. El sector servicios es un receptor importante de población migrante.

Tema	Descripción
Pandemia por COVID-19:	La pandemia ha tenido un impacto significativo en el cantón, incluyendo la disminución del tránsito de personas, el aumento del desempleo, cierres de negocios por órdenes sanitarias y reducción de ingresos a los Gobiernos Locales. Esto puede haber afectado la ejecución de proyectos locales y la capacidad financiera del gobierno municipal.
Aspectos generales:	Inseguridad jurídica debido a la contraposición de normas y regulaciones. Necesidad de resguardar la autonomía de las instituciones públicas, en particular la municipal. Importancia de lograr consenso político para una gobernanza efectiva. Mejora requerida en los sistemas de justicia. Necesidad de reformas para simplificar la tramitología de normas.

Nota. Adaptado de Municipalidad de Mora, 2023.

Fase 3: Análisis FODA

Si pudiéramos saber primero dónde estamos (diagnóstico) y hacia dónde vamos (visión, dirección de desarrollo), podríamos juzgar mejor qué hacer y cómo hacerlo (plan operativo) Abraham Lincoln

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 ETM. 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.

De esta manera 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 el análisis PESTAL efectuados en las fases anteriores.



Para elaborar el FODA

Utilice como base los ejes temáticos propuestos en la p. 52 de esta guía.

Recuerde que cada municipalidad de acuerdo con su realidad, tamaño y capacidades define los ejes con los cuales trazar la estrategia en su PDM.

Ejes propuestos:

Desarrollo Institucional

Planificación Urbana y
Ordenamiento Territorial

Infraestructura Institucional

Política Social local

Equipamiento Cantonal

Desarrollo Económico Local

Ambiente y Gestión de
Riesgo a Desastres

Seguridad Ciudadana

Servicios Públicos

Infraestructura Vial

El análisis FODA consta de dos partes:

1. Parte Interna (Fortalezas y Debilidades): En esta sección, se examinan en detalle las fortalezas y debilidades internas de la municipalidad, es decir, los aspectos sobre los cuales se tiene un grado de control. Se identifican tanto los elementos que se están manejando bien como las áreas que requieren mejoras internas.

2. Parte Externa (Oportunidades y Amenazas): En esta fase, se exploran las oportunidades y amenazas presentes en el entorno externo, incluyendo factores regionales y territoriales. Se buscan estrategias para aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas, incluso cuando se tiene un control limitado sobre ellas.

Este análisis FODA proporciona una valiosa comprensión de la posición actual de la municipalidad, basado en el análisis previo del entorno mediante el enfoque PESTAL.

Los resultados del FODA deben proveer:

- 1.** Las matrices de análisis FODA por eje o área estratégica elaboradas en el taller / mesa de trabajo posterior al análisis institucional (ver Tabla 8).
- 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 la Tabla 9 que se presenta más adelante.



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. Es recomendable efectuar dicho análisis antes del análisis FODA

Ejemplo de un FODA en un gobierno local:

Tabla 8. Matriz FODA y Estrategias Resumen sobre área Ordenamiento Territorial

	MATRIZ FODA Y ESTRATEGIAS	FACTORES INTERNOS
FACTORES EXTERNOS	FORTALEZAS: 1. Plan regulador en el distrito de Colón. 2. Normativa que permite a condominios ceder espacios públicos para proyectos prioritarios. 3. Garantía de espacios recreativos. 4. Equipo profesional municipal comprometido. 5. Participación comunitaria en proyectos institucionales. 6. Trabajo conjunto entre todas las áreas municipales. 7. Interés de la alcaldía en apoyar el plan regulador para todo el cantón. 8. Reglamentos internos de construcción, movilidad y zonificación.	DEBILIDADES: 1. Normativa obsoleta. 2. Falta de involucramiento de la población indígena de Quitirrisí en la recuperación de tierras. 3. Necesidad de reforzar el trabajo con comunidades para identificar zonas de valor comunal, patrimonial, cultural, ambiental y social. 4. Trámites no accesibles, falta de sensibilización del personal. 5. Necesidad de agilizar trámites para atraer empresas e impulsar empleo. 6. Falta de enfoque en accesibilidad, diversidad, género y seguridad en políticas. 7. Carencia de manuales de puestos para ordenar funciones. 8. Falta de percepción de planificación. 9. Recurso económico limitado para abordaje integral. 10. Falta de igualdad entre distritos.

	MATRIZ FODA Y ESTRATEGIAS	FACTORES INTERNOS	
	9. Profesionales capacitados para ordenar y atender necesidades del cantón. 10. Contactos para adaptar buenas prácticas locales.	11. Ausencia de plan de atracción de inversión. 12. Vocación productiva tradicional limitante para nuevas incorporaciones. 13. Falta de comunicación y profesionales capacitados. 14. Falta de integración ciudadana en proyectos de ordenamiento. 15. Falta de una visión integral en infraestructura y urbanismo. 16. Ausencia de plan regulador fuera de Ciudad Colón.	
	OPORTUNIDADES: 1. Receptividad de la población a mejoras e innovación espacial. 2. Recurso humano capacitado. 3. Alianzas con universidades. 4. Inversión en distritos y uso de propiedades municipales para proyectos. 5. Atractivo del cantón para asesorías externas. 6. Cooperación internacional para pacificación en carreteras y consultas participativas. 7. Mejora del plan regulador para ampliar capacidades comerciales, industriales, residenciales, entre otros. 8. Acercamiento con empresas de condominios y residenciales para integrar la participación ciudadana en proyectos. 9. Mejora de servicios y tiempos de respuesta. 10. Potencial de nómadas digitales y desarrollo de espacios rurales. 11. Apoyo de instituciones como MIVAH, BANHVI, IFAM, Vice paz, IMAS. 12. Alianza con embajada Estados Unidos para proyectos urbanos integrales.	ESTRATEGIAS (FO): 1. Asignar el presupuesto, equipo técnico, recursos materiales, y tiempo necesario para realizar el proceso de construcción del plan regulador y reglamentos necesarios para el cantón de Mora. 2. Gestionar procesos participativos de construcción, validación y puesta en operación del Plan Regulador y en general para los programas y proyectos municipales. 3. Articular con cooperación internacional, universidades y otras instituciones los procesos de investigación y creación de los diferentes recursos del plan regulador. 4. Posicionar la apropiación de los espacios públicos mediante mecanismos recreativos, deportivos y socioeducativos.	ESTRATEGIAS (DO): 1. Realizar campañas de comunicación para dar a conocer los programas, proyectos y procesos en los que se está trabajando en temas de OT, para incorporar a la comunidad, conocer sus percepciones y necesidades. 2. Tomar en cuenta las vocaciones productivas, proyectos productivos, situaciones de riesgo y emergencia para la generación de nuevos programas y proyectos. 3. Actualizar los manuales de puestos y escalas salariales para incorporar este tipo de líneas estratégicas y que no se continúen asumiendo como recarga. 4. Actualizar y generar estudios de necesidades de plazas y apoyo interno para trabajar esto temas.

MATRIZ FODA Y ESTRATEGIAS		FACTORES INTERNOS	
	AMENAZAS: 1. Equidad en el desarrollo. 2. Proyectos de vivienda horizontal y vertical. 3. Personas en zonas protegidas en riesgo. 4. Limitada posibilidad de apoyo externo interinstitucional. 5. Construcciones sin permisos municipales y sin lineamientos, generando problemas en asentamientos humanos. 6. Problemas geológicos en sectores con potencial. 7. Poca inversión empresarial y empleo en otros cantones. 8. Cambios en el Concejo Municipal y gobierno central afectan procesos. 9. Infraestructura de telecomunicaciones limitada. 10. Caos en construcción residencial sin inspecciones, causando inundaciones.	ESTRATEGIAS (FA): 1. Gestionar desde el CCCI la necesidad de trabajar interinstitucionalmente un proyecto de vivienda de bien social y mixta para el cantón de Mora. 2. Generar procesos para la identificación y geolocalización de los asentamientos informales y cuarterías en el cantón. 3. Gestionar programas y proyectos accesibles, universales e inclusivos, que promuevan el desarrollo económico, residencial e institucional.	ESTRATEGIAS (DA): 1. Generar políticas institucionales de atracción de inversión que incluyan posibilidades de reconocimiento a esas nuevas inversiones, pero que estimulen las que trabajan desde líneas locales, identitarias y justas ambiental y socialmente, 2. Generar manuales de procedimientos que permitan identificar los flujos principales, tiempos y riesgos en las atenciones que se brindan a la ciudadanía. 3. Generar planes de atención y contención de los riesgos y vulnerabilidades del cantón.

Nota. Municipalidad de Mora, 2023.

Ejemplo de síntesis de problemas identificados a raíz del ejercicio FODA

Tabla 9. Síntesis de problemas priorizados

Eje temático	Sub-eje	Problema / demanda priorizada
Desarrollo institucional	Ingresos (Administración. Tributaria).	● El registro de contribuyentes está desactualizado. ● La recaudación local es baja. ● Los mecanismos de fiscalización no son eficientes. ● La población no tiene cultura de pago por los servicios y tasas municipales.

Eje temático	Sub-eje	Problema / demanda priorizada
Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial	Ordenamiento territorial	- La gestión urbanística se realiza con una base normativa mínima para regular el uso y ocupación del territorio (cobertura plan regulador). - El proceso de CDU tiene poca capacidad técnica para planificar el desarrollo físico-espacial.
Ambiente	Residuos sólidos	- No existe un plan municipal de gestión de residuos sólidos aprobado. - Un 30% de los sectores residenciales se encuentran fuera de la cobertura del servicio de recolección de residuos.
Política Social Local	Cultura	- El festival necesita mayor organización y soporte económico. - La población no se identifica con los valores culturales del municipio.
	Educación	El programa de becas municipal no impacta a los estudiantes verdaderamente de escasos recursos.

Nota. Adaptado de UNED, 2016.

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

¿Cómo elaborar el proceso de consulta y diagnóstico participativo?

Ahora que se tiene clara la situación de la Municipalidad, es pertinente involucrar a la ciudadanía en el proceso de elaboración del PDM.

Nos encontramos en una fase 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 los 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 Figura 16, que ilustra con claridad el marco normativo que le otorga respaldo y notoriedad al trabajo de los Concejos de Distrito:



Para la fase de consulta y diagnóstico

Utiliza como referencia, el curso Gestión Distrital del Desarrollo del IFCMDL en la plataforma Academia Municipal de la UNED.

Las Unidades 2 y 3 de este curso, relacionadas con la realidad distrital, incidencia política y la planificación del desarrollo del distrito, ofrecen un mayor detalle sobre los alcances del diagnóstico distrital y las funciones, competencias, responsabilidades y procedimientos para llevar a cabo las Agendas Ampliadas de Distrito.

Puede acceder al curso a través del siguiente enlace:
<https://academiamunicipal.uned.ac.cr/curso/gestion-distrital-desarrollo/>.

Figura 16. Marco normativo que legitima la labor de los concejos de distrito



Teniendo en cuenta la importancia y trascendencia de la participación de los Concejos de Distrito en el proceso de construcción del PDM, es esencial iniciar con una convocatoria para celebrar la *Agenda de distrito ampliada*. Este taller participativo reúne a todos los actores de la ciudadanía de un distrito, incluyendo organizaciones comunales, ONG, fundaciones y otros grupos con personería jurídica y documentos en regla.

El propósito de esta actividad es que cada Concejo de Distrito reflexione sobre cómo visualiza el desarrollo de su distrito y cantón, cómo debería ser el papel de la municipalidad y cómo otros actores pueden integrarse

solidariamente en la construcción de un cantón deseable. Durante las Agendas de Distrito Ampliadas, se realiza una rendición de cuentas de las labores efectuadas tanto por la Alcaldía como por los miembros de los Concejos de Distrito. Seguidamente, se lleva a cabo un análisis y valoración de demandas, necesidades y 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.

La responsabilidad de este proceso recae en las autoridades de los Concejos de Distrito, quienes deben convocar a los actores comunales y liderar la organización y ejecución de estas asambleas.

Este proceso de consulta ciudadana, liderado por los Concejos de Distrito, se integra con el análisis diagnóstico realizado en fases anteriores, asegurando una planificación participativa y contextualizada que responda a las necesidades y aspiraciones de la comunidad.



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 PDM 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

Tras la consulta *Agendas de distrito ampliadas*, en la que participaron activamente los Concejos de Distrito para identificar las necesidades y prioridades de las comunidades, se debe continuar con la formulación estratégica. El siguiente paso es examinar el marco filosófico de la municipalidad. Si la municipalidad ya tiene una misión y visión, este proceso permitirá revisarlas y actualizarlas si es necesario. Si no las tiene, se crearán declaraciones de misión y visión institucional. En esta etapa se trabajará en los conceptos de misión, visión y valores.

Durante este proceso, se han identificado momentos en que la municipalidad ha tenido un desempeño óptimo y otros en que ha enfrentado dificultades (etapa diagnóstica). También se ha comenzado a vislumbrar un futuro ideal para la municipalidad, donde el ETM juega un papel protagónico. Con estas propuestas de mejora, se busca gestionar un cambio integral y mejorar el desempeño institucional.

Basándose en estos elementos, el esquema de trabajo (Figura 17), que se debe de seguir incluye:

- Revisar y ajustar la misión y visión.
- Definir los valores institucionales.
- Utilizar los resultados del diagnóstico para planificar estratégicamente.

Este enfoque permitirá una mejor comprensión y apreciación del papel y la dirección futura de la municipalidad.

Figura 17. Esquema de trabajo para la definición del Marco Filosófico



Este ejercicio será responsabilidad del ETM que se ha constituido con el propósito de liderar este proceso de 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. Esta etapa comprende tres pasos, cada uno constituye un requisito del siguiente, por lo que le invitamos a desarrollarlos todos.

Fase 1: Definición de la misión

¿Qué es la misión?

La misión es una descripción de la razón de ser de la municipalidad, establece su “quehacer” institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia (ILPES-CEPAL, Armijo 2011).

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?, también expresa sus particularidades, su identidad, en otras palabras: ¿lo que hace, para qué lo hace y por qué?

Remite a las características de su municipalidad, de sus recursos, de sus experiencias, de su entorno social, económico, político, otros.

La misión se construye creando una oración breve, clara y precisa.

Según ILPES-CEPAL (2009), la utilidad de contar con una misión construida participativamente y compartida con el equipo directivo, funcionariado y ciudadanía permite:

- Establecer el marco que justifica la intervención pública en el ámbito de responsabilidad.
- Tiene la capacidad de mantener el foco directivo en lo importante.
- Lograr encauzar los apoyos políticos y capacidades administrativas de la institución.
- Mostrar a los grupos de interés la creación de valor público esperado.

¿Cuándo no es necesario reformular la misión?

- No se han realizado cambios a la ley constitutiva de la entidad (Constitución Política Art. 169).
- No haya habido cambios fundamentales a las funciones y atribuciones de la institución (Código Municipal).
- La declaración de misión represente exactamente lo que la institución produce.



La misión

Es lo que debemos hacer todos los días para llegar a cumplir con nuestra visión....

- La persona titular de la Alcaldía y su equipo de trabajo se mantienen. Esto no significa que ante cambio de autoridades deba cambiarse la misión, no obstante, como recomendación podría sugerirse como uno de los primeros ejercicios encomendados a la nueva administración de la municipalidad consultar si está de acuerdo en cómo está redactada la misión institucional sobre la cual es responsable y debe rendir cuentas.

¿En qué casos es necesario establecer una nueva misión?

- Si no ha habido antes un proceso de elaboración, identificación o revisión de la misión.
- Si la redacción de la misión sólo explica lo establecido en el ámbito de la ley que crea la municipalidad y no explica claramente que produce, para quienes y qué se espera como resultado.
- Si la municipalidad ha sufrido redefiniciones importantes en los ámbitos de su competencia o hay alguna declaración política clave de prioridad pública que afecta a la entidad.
- *Si la municipalidad tiene su misión definida*
- Es necesario analizar si la misión institucional que su municipalidad ha definido previamente es compatible con las siguientes preguntas de la Tabla 10. Recuerde que forman parte del diagnóstico institucional que se encuentra en proceso.

Tabla 10. Aspectos esenciales en el análisis de la misión institucional

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

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 el trabajo diagnóstico.
- 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)?

La definición de la misión según Cortadellas (2009), debería tener ciertas características (Berretta y Kaufmann 2011, p. 20). En ese sentido tome en consideración lo que se resume en la Tabla 11:

Tabla 11. Características que debe tener la misión institucional

Elemento	Descripción
Ser ambiciosa	Debe ser un reto
Ser clara	De fácil interpretación
Ser sencilla	Que todos y todas la comprendan
Ser corta	Que se pueda recordar fácilmente
Ser compartida	Consensuada y/o validada por todos los integrantes de la organización (municipalidad).

Nota. Adaptado de Berreta & Kaufmann.

Actividad de aprendizaje

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

Fase 2: Definición de la Visión Institucional

¿Qué es la Visión?

La visión corresponde al futuro deseado de la organización. Se refiere a cómo quiere ser reconocida la entidad, representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público.

Entonces se puede definir que la visión se construye bajo las siguientes consignas:

- Imagen de futuro, condición deseada para la municipalidad 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.



Criterios para la redacción de la visión

Brevedad, claridad y precisión. Se redacta en tiempo verbal presente. Es una expectativa, se espera que en cinco años el presente de ese gobierno local sea tal y como se ha descrito.

Importancia de la declaración de visión para la gestión institucional

- Compromete públicamente las aspiraciones institucionales, proporcionando un efecto de cohesión a la organización.
- Permite distinguir y visualizar el carácter público y cómo la intervención gubernamental se justifica desde el punto de vista de lo que entrega a la sociedad

Complementa el efecto comunicacional de la misión y enmarca el quehacer institucional en los valores que la sociedad espera de la entidad pública.

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.



Visión es...

¿Cómo queremos ser reconocidos?



Pregúntate

¿Cómo imaginas o deseas que sea la municipalidad en el año xxxx?

La definición de la visión según Cortadellas (2009) citado en Berretta y Kaufmann (2011, p. 22) debería tener ciertas características. En ese sentido tome en consideración lo mencionado en la Tabla 12:

Tabla 12. Características que debe tener la Visión Institucional

Elemento	Descripción
Ser realizada con visión de futuro	No con el objetivo de mejorar el pasado
Ser coherente	Con la misión
Ser ambiciosa	Porque se trata de un reto, pero, a su vez, debe ser realista y viable
Ser clara	De fácil interpretación
Ser sencilla	Para que todos y todas la comprendan
Ser atractiva	Para provocar ilusión
Ser compartida	Consensuada y/o validada por los miembros de la organización (municipalidad)

Nota. Adaptado de Berretta y Kaufmann, 2011.

Actividad de aprendizaje

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

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 contruidos y trasmitidos.
- 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.

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 la Tabla 13:

Tabla 13. Decisiones que deben tomarse con base a valores organizativos

Elemento	Detalle
Prioridades	¿Cuáles son nuestros valores propios?
Identidad	¿Qué valor (es) queremos que nos distinga?
Coherencia	¿Es consistente el trabajo con respecto a los valores establecidos?

Nota. Adaptado de Berreta & Kaufmann.

Actividad de aprendizaje

Utiliza la siguiente plantilla y define al menos 5 valores en orden jerárquico, de acuerdo con lo que aspira la municipalidad 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 pasos:

- 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 (Figura 18), que se seguirá es el siguiente:

Figura 18. Esquema de trabajo resumen Marco Estratégico



Fase 1: Identificación de Áreas Estratégicas o Ejes Prioritarios de Intervención Institucional

Puede considerar las áreas desarrolladas en esta guía, las establecidas en el Programa de Gobierno, las reconocidas por la CGR en la matriz de PAO, o aquellas que su municipalidad considere relevantes. Un ejemplo sería en que se sintetiza en la Figura 19:

Figura 19. Ejemplo de Áreas o Ejes Estratégicos para trabajarse en el PDM



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.

Fase 2: Definición de las Políticas Institucionales por Área Estratégica

Particularidades sobre las políticas:

- Orientaciones estratégicas generales que buscan desarrollar una acción convergente y surgida del diálogo y acuerdo entre actores involucrados en los fines y funciones municipales.
- Implica establecer una prioridad y una toma de decisiones por parte de quienes tienen poder de influencia o decisión: en este caso las autoridades y funcionarios (as).
- 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.
- La política garantiza que el objetivo se dé en el marco de los compromisos asumidos en la visión, la misión y los valores.
- Las políticas deben reflejar compromisos municipales.

Algunos ejemplos se sintetizan en la Tabla 14:

Tabla 14. Ejemplo de Políticas Institucionales por área prioritaria o de interés

Política	Descripción
Desarrollo Institucional (lo relacionado con la parte financiera y contable):	Mantener una finanza municipal responsable con registros contables confiables y precisos sin alteración de información.
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.
Coordinación interinstitucional:	Coordinación permanente con las instancias gubernamentales para potenciar los recursos públicos en bienestar de los habitantes del cantón.
Desarrollo Económico:	- Promoción de la pequeña y mediana empresa como soporte estratégico del desarrollo humano local - Promoción de inversiones del sector público y privado - Incentivar la responsabilidad social empresarial. - Promover el empleo productivo y las micro y pequeñas empresas.
Social	- Impulsar un desarrollo social propiciando la equidad de género. - Promover buenas prácticas de salud y estilos de vida saludables para la prevención de enfermedades. - Promover la actividad física, recreativa y deportiva para toda edad en el cantón. - Promover la inclusión de los grupos vulnerables del cantón. - Fortalecer los programas sociales municipales, con mayores recursos y readecuándolos con un enfoque participativo.
Seguridad	- Fortalecimiento del sistema cantonal de seguridad ciudadana. - Formalización y fortalecimiento de los comités de seguridad vecinales del cantón. - Fortalecer el Comité Cantonal de seguridad ciudadana. - Normar y promover una cultura de prevención con participación ciudadana.
Cultura	- Promoción de las expresiones artísticas de los jóvenes - Puesta en valor de la historia del cantón y sus tradiciones. - Posicionamiento del cantón en actividades culturales y turísticas en el ámbito nacional. - Promoción de espacios culturales.

Política	Descripción
Ambiente	● Concertación Interinstitucional entre Municipalidad, instituciones privadas y sociedad civil. ● Afianzar la educación ambiental (sensibilización y acceso a la información sobre buenas prácticas ambientales) ● Comprometer la acción vecinal organizada en temas ambientales. ● Promover el uso de instrumentos de gestión ambiental (EIA, incentivos y sanciones) ● Facilitación de la implementación de tecnologías limpias y uso de energías renovables. ● Promover la reducción del volumen de residuos sólidos y aguas residuales
Planificación urbana y ordenamiento territorial	● Garantizar la calidad del espacio urbano (m² de área verde/ hab., usos de espacios públicos) ● Propiciar la participación de los vecinos para obtener indicadores que permitan garantizar el equilibrio del desarrollo residencial y comercial.

Fase 3: Definición de objetivos (general, estratégico y específicos)

¿Qué son los objetivos?

- Definen a donde queremos llegar.
- Se responde al ¿qué?, ¿por qué?, ¿cómo? y ¿cuándo?
- Se les conoce también como **FIN**, o **META**.
- Descripción de qué se pretende alcanzar con el PDM.
- Expresión de la solución (parcial o total) al problema identificado. **El problema en positivo.**
- **Cambios positivos que se prevén podrán ocurrir (impactos).**
- Debe ser uno solo.
- Generalmente redactado en verbo en infinitivo (terminados en ar, er, ir).

En esta fase el ETM define 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. Debe ponerse especial cuidado en que éstos guarden coherencia con lo establecido en la misión y visión definidas. Puede consultar los planteamientos hechos en otros planes existentes de su municipalidad.

Considere lo siguiente respecto los objetivos:

Fase 3.1. 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 presentan dos ejemplos de objetivos generales definidos 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”*
- *“Definir una ruta de cambio institucional que mejore la percepción ciudadana, la calidad de la gestión, la capacidad de innovación y aprendizaje organizacional y la gestión financiera para atender los requerimientos del proceso de planificación de mediano y largo plazo”*



Importante

Para realizar esta actividad de establecimiento de políticas, se recomienda revisar los documentos de contexto de niveles superiores de gobierno principalmente el Plan Nacional de Desarrollo, así como los existentes en la municipalidad tales como el PCDHL, Programa de Gobierno y en concreto los resultados del diagnóstico, los cuales contienen orientaciones de política social, económica, ambiental, vial e institucional; estrategias e instrumentos para lograr el desarrollo y la igualdad de oportunidades.



Con base en el diagnóstico, la visión, la misión, las competencias municipales, los lineamientos de política de niveles superiores de gobierno, las políticas de otros planes municipales y los compromisos establecidos en el programa de gobierno se definen los objetivos, programas y proyectos del PDM.

Garantizar la sostenibilidad ambiental del territorio en la oferta de bienes y servicios, la biodiversidad,

Fase 3.2. 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 el **Paso 1** 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 o dimensión estratégica de ambiente y gestión del riesgo:

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).



Importante

Para redactar el (los) objetivo (s) es útil pensar: ¿Cuál sería esa condición futura que tendría la municipalidad en esta materia? ¿Cuál es el propósito de la municipalidad con relación a este conjunto de temas específicos que proponen las líneas de acción?

- Generalmente redactado en verbo en infinitivo (terminados en ar, er, ir).
- Su estructura debe estar conformada por el verbo + contenido + (para qué, por qué, cuando) dando como resultado = el objetivo.

Formulación de objetivos estratégicos: algunas sugerencias

- Discuta, antes de la formulación, las ideas que se quiere transmitir, por ejemplo: ¿qué impactos o cambios se quieren lograr en los próximos 5 años?
- Escriba el objetivo de la manera más clara y sencilla posible. Utilice palabras que sean entendidas por todos (as).
- La formulación de un objetivo no debería pasar de 5 líneas como máximo (¡si es menos, mejor!!).
- Utilice expresiones verbales como: fortalecer, coadyuvar, organizar, contribuir, posibilitar, entre otros).
- Tome en cuenta que en la formulación de un objetivo estratégico se quiere transmitir y comunicar una propuesta o camino a seguir, por lo tanto, se requiere de una alta capacidad de síntesis.

Algunos verbos utilizados para redactar objetivos se sistematizan en la Tabla 15:

Tabla 15. Verbos para construcción de 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	Proponer
Construir	Divulgar	Identificar	Prevenir	Crear
Criticar	Ensamblar	Indicar	Producir	Elegir
Contrastar	Establecer	Integrar	Programar	Ilustrar

Algunos ejemplos por área estratégica se esbozan en la Tabla 16:

Tabla 16. Ejemplos de objetivos por área estratégica

Área o dimensión estratégica	Objetivo estratégico
Infraestructura vial	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.
Ambiente	Proteger y gestionar adecuadamente el uso de los recursos naturales con el fin de que el desarrollo del cantón sea sostenible.
Seguridad ciudadana	- 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. - Incrementar la percepción de seguridad en el cantón. - Fortalecer la colaboración y participación de la ciudadanía en temas de seguridad ciudadana.
Desarrollo económico local	Gestionar con el apoyo interinstitucional la búsqueda e impulso de nuevas fuentes de empleo e ingresos a nivel local.
Equipamiento	Incremento de espacios y servicios de calidad que brinden esparcimiento y cultura para desarrollar condiciones de vida saludables
Servicios públicos municipales	Incrementar la percepción de mejora de los servicios de limpieza pública.
Recuerde: Para cada área estratégica identificada se debe definir un objetivo estratégico.	

Fase 3.3. Definición de los objetivos específicos

El ETM 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 (Tabla 17), un ejemplo no exhaustivo de áreas estratégicas con sus correspondientes temas o subtemas (revisar programa de gobierno).

Tabla 17. Ejemplos de áreas estratégicas y sus subtemas

Área estratégica	Temas / subtemas por área estratégica
Desarrollo institucional	Ingresos y egresos municipales, gestión presupuestaria, procesos de adquisición de bienes y servicios gestión de proyectos municipales gestión de talento humano, coordinación interinstitucional e intermunicipal, sistema de transparencia y rendición de cuentas, vínculos y dinámicas entre instancias municipales.
Equipamiento	Infraestructura para servicios públicos locales: salud, educación, recreación, deporte, comunales y de accesibilidad.
Ambiente y gestión de riesgo a desastres	Tratamiento de residuos sólidos y líquidos, gestión integral de riesgos socioambiental, proyectos diversos en el área ambiental, acciones orientadas a cumplir compromisos ambientales asumidos por el país para cambio climático, biodiversidad, desertificación y sequía, protección de ríos, cuencas, microcuencas, prácticas agrícolas y porcinas amigables y sostenibles, ASADAS.
Ordenamiento territorial	Planes reguladores, sistemas de permisos de construcción, Información geográfica, Catastro, Zona Marítimo Terrestre.
Política social local	Combate a la pobreza, inclusión de grupos poblacionales diversos, equidad de género, vivienda, espacios públicos, salud, educación, identidad y cultura, recreación y deporte, adultos mayores, niñez y adolescencia, resolución alterna de conflictos.
Desarrollo económico local	Empleo, Emprendedurismo, Inversión, promoción económica, turismo rural comunitario.
Servicios públicos municipales	Servicios mpls. prestados por la municipalidad (aseo de vías, parques, cementerio, mercado) y plataforma de servicios (simplificación de trámites).
Infraestructura vial	Infraestructura vial (cementados, asfaltados, lastrados, puentes, aceras), seguridad vial, infraestructura cantonal pública.

Nota. Adaptado de FOMUDE, 2009.

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 (Tabla 18):

- 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?**

Tabla 18. Ejemplos de áreas y objetivos estratégicos, subtemas y objetivos específicos

Objetivos estratégicos o generales	Tema / subtema estratégico de interés	Objetivos específicos
Infraestructura vial 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 eficiente.	Asfaltado y obras hidráulicas	Realizar mejoramiento de la superficie de rodamiento y drenajes mediante la colocación y compactación de materiales granulares (subbase-base), y posterior colocación de carpeta asfáltica de la Ruta Nacional 212.
Ambiente Proteger y gestionar adecuadamente el uso de los recursos naturales con el fin de que el desarrollo del cantón sea sostenible.	Fortalecimiento de ASADAS	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.
Seguridad 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.	Servicio de Policía Municipal	- 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.
Desarrollo Económico Local Gestionar con el apoyo interinstitucional la búsqueda e impulso de nuevas fuentes de empleo e ingresos a nivel local.	Empleo	Generar fuentes alternativas de ingresos mediante el apoyo de emprendimientos para beneficiar económicamente la población en localidades rurales del cantón.

Otros ejemplos de objetivos específicos:

- Mejorar, divulgar y aplicar en todas las áreas de la Municipalidad el sistema de control interno: Procedimientos, Reglamentos, Normas, Manuales, Presupuesto y Políticas.

- Elevar el sentido de pertenencia e involucramiento de los regidores, síndicos y socios laborales hacia la municipalidad.

- Mejorar la gestión administrativa de las Autoridades Políticas en la toma de decisiones y su ubicación en el contexto de la municipalidad.

- Establecer políticas de protección del ambiente, por parte del Concejo Municipal.

- Ampliar las condiciones de salud y seguridad ocupacional de los socios laborales de la Municipalidad.

- Incrementar la eficiencia y productividad del talento humano en todas las áreas o procesos de la municipalidad.

- Realizar alianzas público-privadas estratégicas con empresas del cantón.

Fase 4. 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 (Tabla 19):

- 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).

Tabla 19. Ejemplos de áreas estratégicas y líneas de acción

Área estratégica	Líneas de acción definidas
Seguridad (Policía Municipal y de Tránsito)	● Consolidación, organización y capacitación de la Policía Municipal de Tránsito. ● Implementación de mesas de diálogo ciudadano sobre temas de seguridad. ● Estudio de percepción de inseguridad en el municipio. ● Mapeo de zonas de alto riesgo. ● Elaboración de estrategia municipal de seguridad ciudadana para el cantón. ● Programa espacios urbanos seguros. ● Promoción de principios y valores a nivel escolar y comunitario. ● Ampliación del programa de vigilancia comunitaria por medio de cámaras.
Desarrollo Institucional (TIC 'S)	● Licitación consultoría para elaboración de software capaz de digitalizar bases de datos de ingresos, catastro, talento humano, y contratación de ByS. ● Plaza de asistente en informática para operar plataforma digital. ● Capacitar a funcionarios del área de hacienda, catastro y secretaría. ● Construcción de cuarto con condiciones y especificidades técnicas para resguardar servidores y equipo de informática municipal. ● Adquisición de licencias para programas informáticos de especial relevancia para la mejora de la gestión tecnológica municipal.
Desarrollo Institucional (Talento Humano)	● Estudio de necesidades de capacitación en las áreas de la municipalidad. ● Formular un Código de Ética ajustado a los requerimientos institucionales.
Ambiente (Iniciativas de restauración ambiental)	● Talleres de reciclado. ● Huerta orgánica comunitaria.



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.

Tabla 20. Plantilla para 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	
		1.1.3	
		1.1.4.	
	1.2	1.2.1	
		1.2.2	
		1.2.3	
		1.2.4	

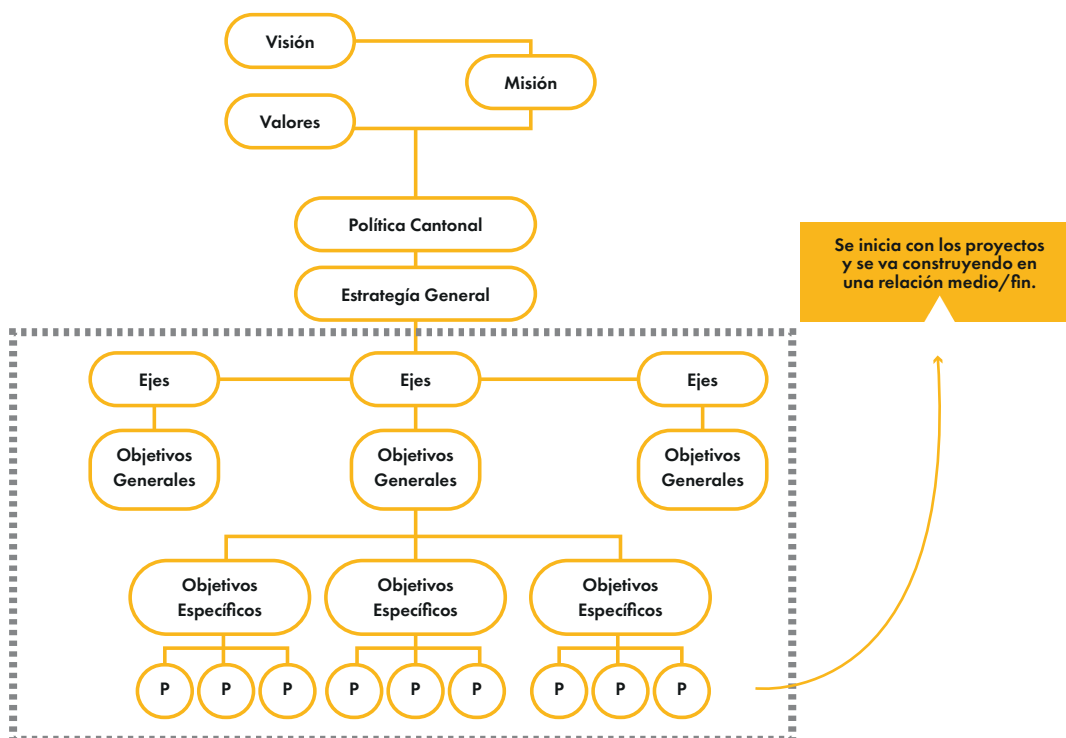
Fase 5. Procedimiento recomendado para “armar” políticas, objetivos y proyectos que completan la propuesta de estrategia para el desarrollo institucional

Fase 5.1. Procedimiento

- Se recomienda construirlo de manera inductiva, esto es: partir del ordenamiento de proyectos hasta la definición de las políticas.
- No obstante, que la forma de presentación escrita en el documento será deductiva: esto es, de lo general (las políticas) a lo particular (los proyectos).

En la Figura 20, se despliega diagrama y en la Tabla 21, que explica esta construcción:

Figura 20. Diagrama para la construcción de la estrategia institucional



Nota. Adaptación de FOMUDE, 2009.

Tabla 21. Procedimiento para la construcción de la estrategia institucional

Procedimiento por seguir	Resultado
1. Elaborar por cada eje temático un único listado de proyectos por municipalidad / cantón	Un listado municipal / cantonal de proyectos por eje temático (9 en total)
2. Al interior de cada listado por eje temático hacer subgrupos de proyectos según afinidades. Por ejemplo: Si fuera el eje de infraestructura agrupar todos los que tienen que ver con obras viales, los relacionados con obras urbanas, con condiciones de accesibilidad, etc. Este paso va a permitir elaborar los objetivos específicos	Un listado municipal / cantonal de proyectos por eje temático conteniendo subconjuntos de proyectos (9 en total)
3. Analizar con detenimiento cada subconjunto de proyectos y ensayar la redacción de un objetivo que responda a los proyectos contenidos en ese grupo. Siguiendo el ejemplo anterior: ● Restaurar los caminos vecinales y ampliar la red vial cantonal. ● Garantizar accesibilidad en todas las instalaciones públicas	Un objetivo específico redactado adecuadamente para cada subconjunto de proyectos de cada eje temático.
4. Analizar con detenimiento el conjunto de objetivos específicos de cada eje y redactar un objetivo general o estratégico que sea capaz de englobar los objetivos específicos. Esto se logra estableciendo una relación de medio (objetivos específicos) a fin (objetivo general o estratégico).	Un objetivo general o estratégico redactado por cada uno de los ocho ejes temáticos que articulan la estrategia institucional / cantonal.
5. A partir de la redacción de los objetivos, construir políticas por eje temático. La política garantiza que el objetivo contribuya al Desarrollo Humano Local a partir de los principios. Por esto es importante: Infraestructura urbana que garantice a los habitantes plena integración a la vida cantonal.	Redacción de un conjunto de políticas por cada eje temático.

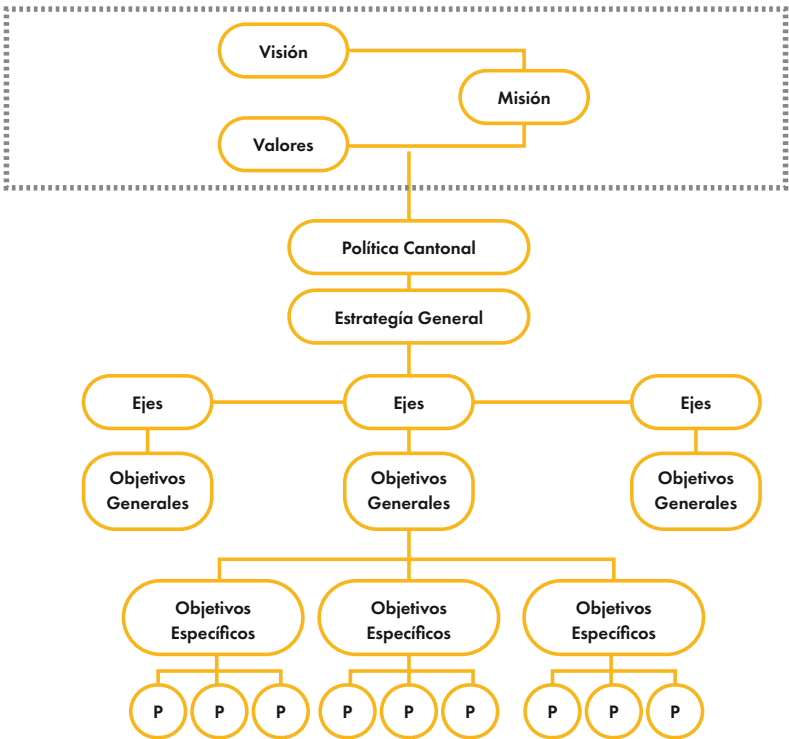
Procedimiento por seguir	Resultado
6. Revisar la coherencia inductiva/ deductiva entre los diversos niveles de la propuesta de estrategia para el desarrollo institucional.	Una propuesta de documento por municipalidad donde se garantiza que: 1. Un conjunto de proyectos de un mismo eje se sintetiza en un objetivo específico. 2. Un conjunto de objetivos específicos de un eje temático se sintetiza en un objetivo general o estratégico. 3. Las políticas articulan los objetivos con los principios y su enunciado tiene viabilidad política e institucional. 4. Las políticas tienen coherencia con la misión y la visión.

Nota. Adaptado de FOMUDE, 2009.

En síntesis, el documento que contiene la Estrategia para el Desarrollo Institucional de cada municipalidad significa un conjunto de pasos que a continuación se grafican:

- a. Diagrama del primer paso (Figura 21), que corresponde a la construcción según la lógica de fin / medio a partir de la visión y misión hacia los valores.

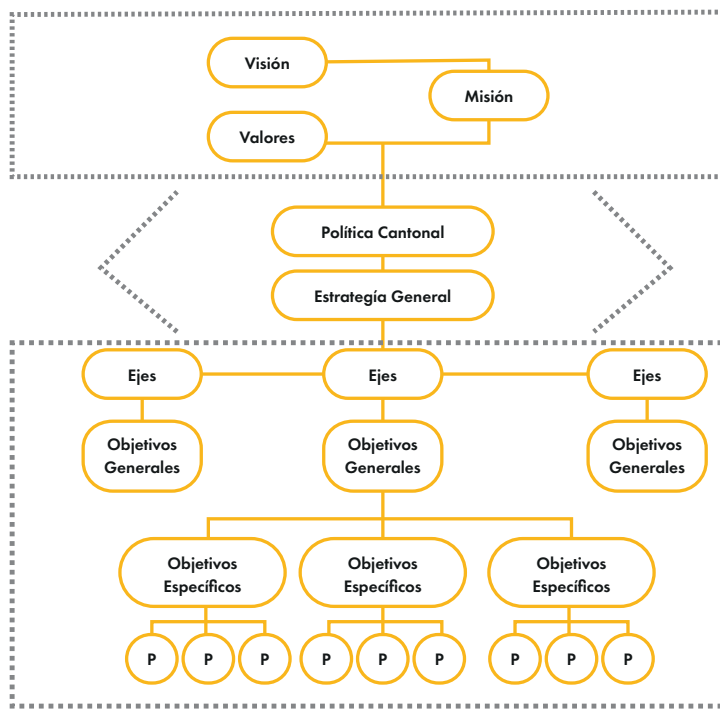
Figura 21. Diagrama del primer paso



Nota. Adaptado de FOMUDE, 2009.

- b. Luego se trabaja el segundo paso (Figura 22), que inicia con las líneas de acción (proyectos), luego los objetivos específicos y general, para finalmente lograr que las políticas sean el puente que amarre un paso y otro.

Figura 22. Diagrama del segundo paso



Nota. Adaptado de FOMUDE, 2009.

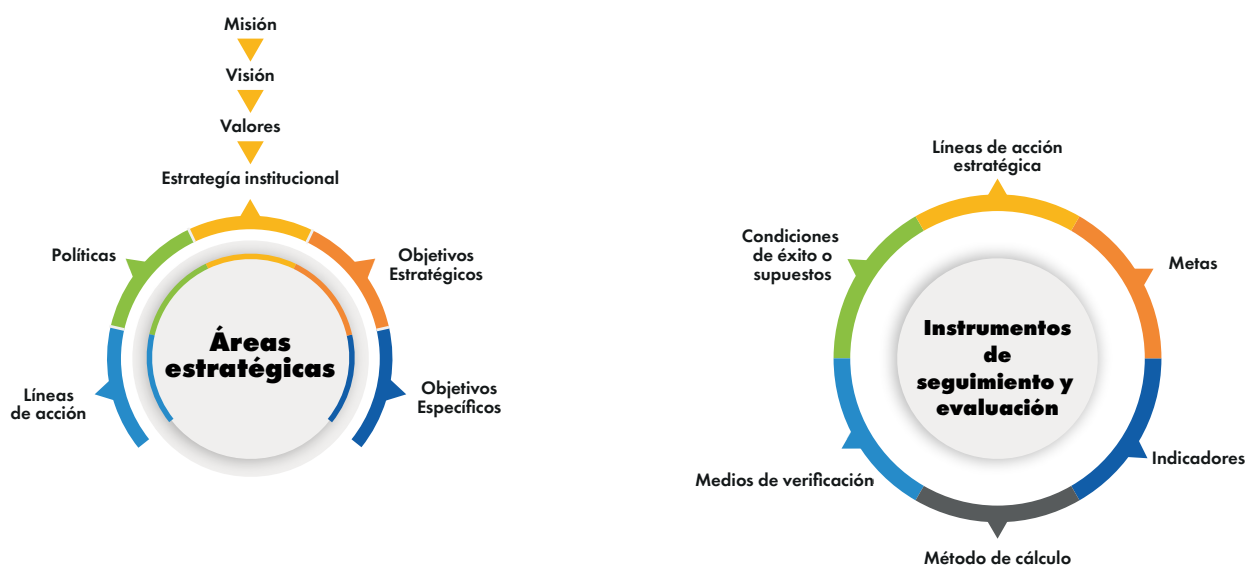
Paso 8. Diseño de instrumentos de seguimiento y evaluación

Considerando que se han 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 que se ilustra en la Figura 23:

Figura 23. Esquema para el diseño del proceso de seguimiento y evaluación



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. Esta guía comprende cuatro fases que se detallan a continuación:

Fase 1. Definición de metas e indicadores

Definidas y priorizadas las estrategias o 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:

De acuerdo con la OECD (2023), la meta se define como el “Objetivo, normalmente cuantitativo, definido como el valor de un indicador establecido. Suele fijarse al inicio de una intervención y se prevé alcanzarla en una fecha específica con los recursos disponibles” (p.59).

a. 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.
 - Hay que asegurar que son cuantificables.
 - Hay que 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:

- Son básicas para la ejecución acertada de estrategias debido a que forman la base para la asignación de recursos, constituyen un instrumento para controlar el avance hacia el logro de los objetivos y recogen las prioridades de la organización.
- Deben estar adecuadamente formuladas, de manera que sean coherentes con los objetivos señalados y que sirvan de respaldo a la ejecución de las estrategias.
- Deben ser claras y conocidas dentro de la organización; además deben contar con información sobre cantidad, costos, tiempo y ser verificables.
- 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.

Requisitos de las metas (Figura 24):

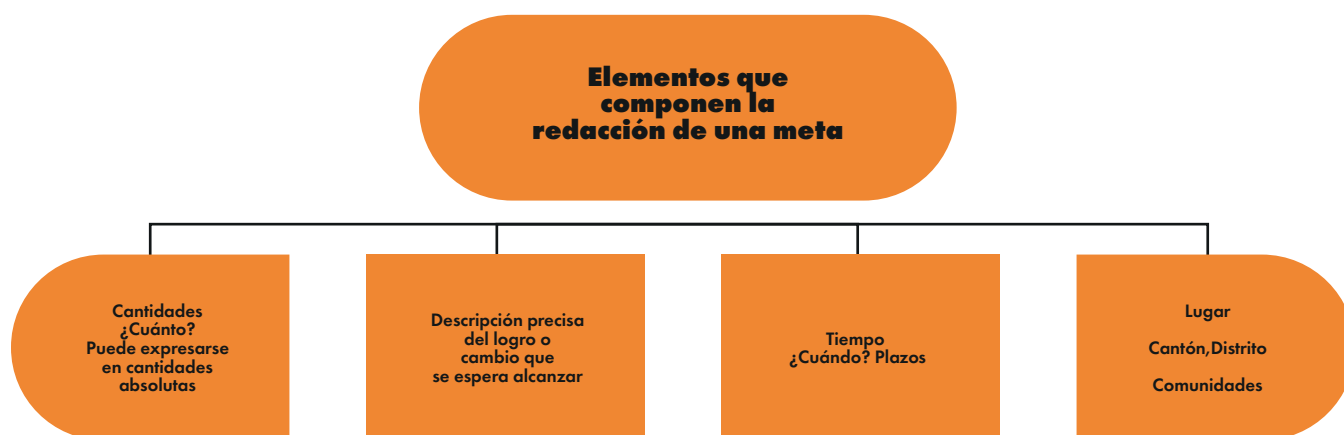
- Su establecimiento debe considerar diferentes parámetros (desempeño histórico, programas similares, estándares – normas técnicas).
- Deben ser posibles de cumplir por la municipalidad con los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos disponibles.
- Su logro debe depender de la municipalidad (establecer supuestos).
- Deben establecerse para ser cumplidas en un plazo determinado.
- Deben expresar claramente el ámbito geográfico que cubre.
- Deben ser conocidas y acordadas con los líderes de proceso (establecer los responsables por el cumplimiento).



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

Figura 24. Elementos para la redacción de metas



b. El indicador

Tome en consideración lo siguiente respecto los indicadores:

De acuerdo con la OECD (2023), un indicador es una “Variable o factor cuantitativo o cualitativo de interés, relacionado con la intervención y sus resultados, o con el contexto en el que esta tiene lugar” (p.38).

Así mismo lo expone la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (2002) un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos.

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 mejor y más adecuadamente el 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.

Tome en cuenta que los indicadores:

- Deben generar información relevante para quien toma decisiones.
- Deben cubrir todas las áreas de la municipalidad (áreas clave).
- Deben medir los aspectos relevantes de cada área.
- Deben ser específicos para las decisiones de cada jefatura o líder de proceso.
- Deben ser datos o números manejables.
- El requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos y metas “lo que será medido”.

Desde la perspectiva de las funciones que puede tener el **indicador** se pueden señalar dos:

- a. Una primera **función descriptiva** que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa, por ejemplo, “el número de estudiantes que reciben beca en un periodo determinado comparado con otro periodo”.
- b. Una segunda **función valorativa** que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado, en este caso “número de becas entregadas con relación a los estudiantes identificados en situación vulnerable”. Esta última expresión nos está dando información sobre el logro de la actuación del objetivo de “aumentar el número de becas para estudiantes carenciados” (suponiendo que este es un objetivo intermedio). (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018, p.20).

En la Tabla 22, se observa que el resultado del indicador siempre debe ser igual a la unidad de medida de la meta.

Tabla 22. Ejemplo de meta e indicador

Meta:	Indicador:
Recolectar 1200 toneladas de basura por año en el distrito de Casimiro durante el periodo 2024.	Número de toneladas de basura recolectadas.

Tome en consideración lo siguiente respecto el método o fórmula de cálculo:

a. El método de cálculo

La fórmula de cálculo es una relación matemática de las variables que deben entregar como resultado lo que dice el nombre del indicador. Determina la forma en que se relacionan las variables establecidas para el indicador. Para cada indicador validado se debe definir la fórmula de cálculo (Figura 25 y Tabla 23).

- Porcentaje de solicitudes respondidas respecto de las solicitudes ingresadas

Figura 25. Ejemplo de indicador y fórmula de cálculo

$$\left[\frac{\text{Numerador}}{\text{Denominador}} * 100 \right]$$

$$\left[\frac{\text{Total de solicitudes respondidas en el año t}}{\text{Total de solicitudes ingresadas en el año t}} * 100 \right]$$

Nota. Adaptado de ILPES-CEPAL



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).

Ejemplo:

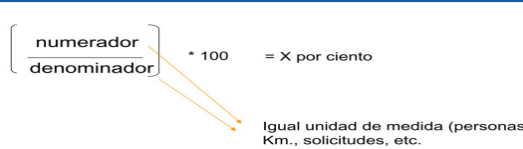
- Número de adultos mayores atendidos con campañas de vacunación sobre el total de adultos mayores del cantón.
- Porcentaje de disminución de la evasión de impuestos.
- Porcentaje de estudiantes en condición vulnerable que recibieron beca.

Tabla 23. Otros ejemplos de indicadores y métodos de cálculo

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

Los tipos de fórmulas (Tabla 24) más utilizadas:

Tabla 24. Tipos de fórmulas

FÓRMULA	DESCRIPCIÓN	EJEMPLO
Porcentajes	Razón entre 2 variables con una misma unidad de medida.	$\left(\frac{\text{numerador}}{\text{denominador}} \right) * 100 = X \text{ por ciento}$ 
Tasa de variación	Razón entre una misma variable, pero en periodos diferentes.	$\left\{ \left[\frac{\text{variable año } t}{\text{Variable año } t-1} \right] - 1 \right\} * 100 = \left\{ \frac{\text{variable año } t - \text{variable año } t-1}{\text{variable año } t-1} \right\} * 100$ = X por ciento
Razón o promedio	Relación entre 2 variables con distinta unidad de medida (tiempos promedio, costos promedio).	$\left(\frac{\text{numerador}}{\text{denominador}} \right)$ = unidades promedio del numerador por cada unidad del denominador
Índices	Permiten medir la evolución de una variable en el tiempo, a partir de un valor base.	Promedio anual de remuneraciones año n: $\text{Índice año } n = (\text{Valor año } n / \text{valor año base}) * 100$

Algunos ejemplos de indicadores se detallan en la Tabla 25:

Tabla 25. Ejemplos del desglose de planificación según áreas estratégicas

Línea de acción (proyecto)	Meta	Indicador	Método de cálculo
Infraestructura vial			
Mejoramiento de la Superficie de Ruedo del Camino 1-18-017 (Linda Vista).	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
Política social local (vivienda)			
Construcción de un proyecto de asentamiento humano en el cantón de Esperanza.	● Compra de lote de al menos 2 hectáreas para construcción de viviendas en el periodo 2025 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 2025 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
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.	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) * 100.

Línea de acción (proyecto)	Meta	Indicador	Método de cálculo
Revisar y actualizar el Reglamento de Becas Municipal para modificar montos de ayudas y beneficiar más estudiantes de bajos recursos.	Readecuación en el 2026 del Reglamento que sustenta el programa municipal de becas para asignar como mínimo un promedio de 100 becas a estudiantes de bajos recursos.	● Porcentaje de estudiantes que recibieron el subsidio (beca). ● Porcentaje de becas asignadas. ● N° becas asignadas.	(Estudiantes de familias de escasos recursos que recibieron apoyo económico / Total de estudiantes de familias de escasos recursos que presentaron solicitud) * 100. (Total, estudiantes becados / total becas programadas) * 100
Fortalecer la promoción y divulgación de los métodos de Resolución Alternativa de Conflictos en el cantón (campañas periódicas de sensibilización).	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
Mejoramiento y fortalecimiento del sistema de intermediación y bolsa de empleo municipal que incorpore el tema de accesibilidad (prioridad a personas con discapacidad).	Mejoradas y fortalecidas en al menos un 90% las gestiones y acciones para consolidar el Sistema de intermediación y bolsa de empleo al 2024.	● % 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.
Reestructurar el área social para ampliar la cobertura, impacto y atención a la población vulnerable del cantón.	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 horas invertidas / Total de horas programadas) * 100

Línea de acción (proyecto)	Meta	Indicador	Método de cálculo
Desarrollo institucional (tic 's)			
Licitar una consultoría 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	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 2025.	- Licitación efectuada. - Consultoría contratada. - Software diseñado e implementado.	(Gestiones ejecutadas / gestiones programadas) * 100
Crear una plaza de asistente de ingeniero en informática para operar la plataforma digital.	1 plaza de asistente de ingeniero en informática incorporada en el PAO 2017.	- Concurso tramitado. - Plaza contratada.	
Capacitar a funcionarios del área de hacienda, catastro y secretaría.	5 funcionarios capacitados en TIC 's para finales del año 2024 por medio de un convenio con la UNED.	% funcionarios capacitados. - N° personas capacitadas.	(Total, funcionarios capacitados / total funcionarios) * 100
Ambiente			
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.	Vivero cantonal dedicado al cultivo de especies de árboles y plantas originarias de la zona, instalado al 2024 y en producción en 2025.	- Vivero instalado. - Porcentaje de árboles y plantas sembradas	(Total, árboles y plantas sembradas / total árboles y plantas programados para sembrar) * 100
Equipamiento			
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.	-Reglamento para notificación y cobro de aceras elaborado, aprobado y publicado en el I semestre de 2024. - Programa municipal de construcción de aceras elaborado y aprobado en el II semestre de 2017. - Al 2026 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

b) Indicadores de desempeño

El desempeño es la capacidad de una institución para gestionar adecuadamente sus recursos y otorgar cumplimiento a los objetivos y metas establecidos (CGR, 2023).

Como lo describe Hernández (2002):

“Desempeño implica la consideración de un proceso organizacional, dinámico en el tiempo y refleja modificaciones del entorno organizativo, de las estructuras de poder y los objetivos”.

Los indicadores de desempeño son herramientas que entregan información respecto del logro o resultado en la entrega de productos (Bienes y Servicios) generados por la municipalidad, cubriendo aspectos cuantitativos y cualitativos.

“Los indicadores de desempeño son medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución.”

La importancia de los indicadores de desempeño:

- Proveen un valor de referencia a partir del cual se puede establecer una comparación entre metas planificadas y el desempeño logrado.

- Entrega información cuantitativa respecto del logro o resultado de los objetivos de la municipalidad.

- Medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de una institución, a qué costo y con qué nivel de calidad.



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).

- En una gestión pública orientada a resultados, se requiere datos sobre un conjunto de indicadores diferentes, que reflejan la información requerida para distintos niveles de toma de decisiones.
- La idea de incorporar indicadores y metas de desempeño al proceso de planificación y presupuesto es disponer de información sobre *los niveles de cumplimiento* de los objetivos planteados y resultados esperados de cada municipalidad y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Concejo.
- Los indicadores y sus metas se presentan como información complementaria al proyecto de presupuesto, y una vez aprobado éste, las metas se vinculan con el seguimiento (monitoreo) de la ejecución.

Su utilidad:

- Mejorar en producción de información
- Fundamentar la discusión de resultados
- Posibilitar la evaluación
- Apoyar el proceso de formulación de políticas
- Favorece la mejora de los mecanismos de control y la rendición de cuentas
- Optimizar la ejecución de recursos

c) Clasificación de los indicadores (Tabla 26)

Indicadores que entreguen información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos:

Tabla 26. Clasificador de indicadores

Según el ámbito de medición del proceso productivo (ámbito de control)

Tipo	Desagregación	Descripción	Preguntas de interés y ejemplos
Ámbito de insumos (inputs):	- Costo - Recursos - Personal - Tiempo	- Cuantifica los recursos tanto físicos como humanos, y/o financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios. - Son muy útiles para dar cuenta de cuantos recursos son necesarios para el logro final de un producto o servicio (municipal).	¿Cuántos recursos invertimos? ¿Cuánto personal trabajó en el proceso? - Gastos asignados, - Número de profesionales (funcionarios (as), - Cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, - Días de trabajo consumidos
Ámbito de proceso – actividades (gestión):	- Programas de trabajo - Programación - Ejecución de recursos	- Actividades centrales de la municipalidad - Actividades vinculadas a la producción de bienes y servicios necesarios para generar productos finales de la institución.	¿Con qué rapidez lo estamos haciendo? ¿Cuánto nos cuesta? - Procedimientos de compra - Compras de insumos efectuadas (tiempo programado) - Licitaciones - Procesos tecnológicos - Administración financiera y tributaria. - Capacidad de ejecución de los recursos (presupuesto ejercido) - Talento humano - Procesos administrativos - Gestión de proyectos
Ámbito de producto (output):	- Obras - Servicios - Gestiones	- Muestra los ByS de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. - Bienes y servicios públicos producidos o entregados por la institución para cumplir su misión. - Dirigido beneficiario final o intermedio.	¿Cuántas unidades de productos y servicios estamos generando? - Avance y materialización de obras - Número de viviendas construidas, - Número de inspecciones, - Número de vacunaciones realizadas, - Número de notificaciones - Avance en cumplimiento de planes. - Grado satisfacción de los usuarios - Plazo de respuesta a los usuarios - Cobertura (programas) - Focalización (poblaciones vulnerables)

Tipo	Desagregación	Descripción	Preguntas de interés y ejemplos
Ámbito de resultado intermedio – final (impacto):	1. Intermedios 2. Finales	- Es el resultado directo en la población objetivo. - Aportación específica a la solución de un problema o necesidad. - Cambio en comportamiento de las y los beneficiarios una vez que han recibido los bienes y servicios. - La entrega de ByS a los usuarios supone que conduce a la obtención de resultados finales (aproximación). - La información que entrega se refiere por ejemplo al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes.	¿Cómo están cambiando las condiciones que estamos interviniendo?
	Resultados intermedios:	Se refiere a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes y servicios de un programa o acción pública. Su importancia radica en que se espera que conduzcan a los resultados finales y en consecuencia constituyen una aproximación a éstos.	
	Resultados finales:	Son resultados a nivel del fin de los bienes o servicios entregados e implican un mejoramiento en las condiciones de la población objetivo atribuibles exclusivamente a éstos.	

Nota. Adaptado de Bonnefoy y Armijo (2005).

Esta clasificación permite referirse a los instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos: cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron y cuáles son los efectos finales logrados. Estos indicadores son más funcionales al objetivo de rendición de cuentas.

Ejemplos de indicadores de insumos (Tabla 27):

Tabla 27. Ejemplos de indicadores de insumos y métodos de cálculo

Indicador	Método de cálculo
Número de equipos computacionales adquiridos.	Total, de equipos adquiridos en el año = $\sum$ (Número de equipos comprados en el año)
Número de profesores contratados.	Número de profesores contratados = $\sum$ (Contratos nuevos o renovados en el período)
Monto de las horas de trabajo del departamento	Número total de horas trabajadas por el personal del departamento en el período evaluado por el valor monetario de la hora de trabajo establecido según las escalas salariales vigentes.
Presupuesto del departamento	(Monto total de recursos financieros asignados al departamento en el presupuesto institucional aprobado para el período correspondiente / Total de presupuesto) * 100.
N.º de vehículos	(Número total de vehículos asignados y disponibles en el departamento durante el período de evaluación / Total de vehículos de la institución) * 100

Ejemplos de indicadores de proceso (Tabla 28):

Tabla 28. Ejemplos de indicadores de proceso y métodos de cálculo

Indicador	Método de cálculo
Porcentaje de ejecución del presupuesto.	Total, de presupuesto ejecutado durante el año t / total de presupuesto asignado en el año t) * 100
Porcentaje de gasto en talento humano respecto del gasto total	Total, de gasto en remuneraciones en el año t / total de gasto de la municipalidad en el año t) * 100
Porcentaje de gasto corriente respecto del gasto total (remuneraciones, bienes y servicios de consumo).	
	Total, de gasto corriente en el año t / total de gasto de la municipalidad en el año t) * 100
Porcentaje de notificaciones entregadas respecto de lo programado.	Total, de notificaciones entregadas en el año t / total de notificaciones programadas a entregar en el año t) * 100
Porcentaje de compras de insumos efectuadas dentro del tiempo programado	Total, de compras realizadas dentro del tiempo programado en el año t / total de compras realizadas en el año t) * 100
Porcentaje de licitaciones adjudicadas respecto de licitaciones totales	Total, de licitaciones adjudicadas en el año t / total de licitaciones realizadas en el año t) * 100
Porcentaje de ingresos propios recibidos respecto de los programados	Total, de ingresos propios recibidos por la municipalidad en el año t / total de ingresos programados a recibir por la municipalidad en el año t) * 100

Indicador	Método de cálculo
Porcentaje de becas asignadas a estudiantes de bajos recursos	Total, de becas asignadas en el año t / total de becas programadas a asignar en el año t) * 100
Porcentaje de familias pobres identificadas en el cantón	Total, de familias pobres identificadas en el año t / total de familias pobres del cantón en el año t) * 100
Porcentaje de recursos transferidos a instituciones dentro del plazo establecido	Total, de recursos transferidos a instituciones dentro del plazo establecido en el año t / total de recursos transferidos a instituciones en el año t) * 100

Ejemplos de indicadores de productos (Tabla 29):

Tabla 29. Ejemplos de indicadores de productos y métodos de cálculo

Indicador	Método de cálculo
Porcentaje de condominios construidos que cuentan con infraestructura de utilidad social (parque, plazas, juegos para niños, otros)	(Total, de condominios construidos en el año t que cuentan con infraestructura social / total de condominios construidos en el año t) * 100
Porcentaje de familias que manifiestan satisfacción con los servicios sociales brindados	(Total, de familias que manifiestan satisfacción con los servicios sociales brindados en el año t / total de familias encuestadas que recibieron servicios sociales en el año t) * 100
Porcentaje de adultos mayores que reciben subsidio (cobertura)	(Total, de adultos mayores que reciben subsidio en el año t / total de adultos mayores del cantón) * 100
Porcentaje de estudiantes de escasos recursos que reciben beca municipal (cobertura)	Total, de estudiantes de escasos recursos que reciben beca en el año t / total de estudiantes que presentaron solicitud * 100
Porcentaje de comunidades del cantón cubiertas por el programa de convivencia del Viceministerio de Paz.	Total, de comunidades cubiertas por el programa / total de comunidades del cantón * 100
Porcentaje de niños incluidos en el programa Red de atención de primera infancia (focalización)	Total, de niños (as) beneficiarias en el programa / total de niños (as) con edades inferiores a 5 años del cantón * 100

Ejemplos de indicadores de resultado (Tabla 30):

Tabla 30. Ejemplos de indicadores de resultado y métodos de cálculo

Indicador	Método de cálculo
Porcentaje de familias participantes en programas sociales que superan la línea de pobreza.	(Total, de familias participantes en programas sociales que superan la línea de pobreza en el año t / total de familias participantes en programas sociales en el año t) * 100
Porcentaje de usuarios de servicios municipales que reciben solución a reclamos presentados.	(Total, de usuarios de servicios municipales que reciben solución a reclamos presentados en el año t / total de usuarios de servicios municipales que presentan reclamos en el año t) * 100
Porcentaje de jóvenes del Programa Casa de la Juventud beneficiarios del Programa de Becas	(Número de personas jóvenes inscritas y activas en Casa de la Juventud durante el período de referencia que recibieron una beca del Programa de Becas / Total de personas jóvenes inscritas y activas en Casa de la Juventud en el mismo período) * 100
Porcentaje de calles limpias (medidas por encuestas periódicas de inspección visual de los ciudadanos) (calidad).	(Número de segmentos de calle evaluados en el período mediante inspección visual ciudadana / Segmentos calificados como "limpia" según umbral predefinido) * 100

Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

Se asocia al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención, y las preguntas que se intenta responder son: ¿En qué medida se cumplieron los objetivos? ¿Cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios? ¿Cuán oportunamente llegó el servicio?

Según el Manual de Indicadores de desempeño en el sector público, elaborado por el ILPES, existen diversas dimensiones de evaluación, pero para la gestión pública en general y para esta guía en particular, se analizan tres tipos de indicadores de desempeño: **Eficacia, Eficiencia y Economía**; agregando el indicador de **Calidad** de forma separada.

En la Tabla 31, se profundizará en los conceptos de los indicadores de desempeño y en algunos casos se mostrarán las desagregaciones de algunos de éstos en otras dimensiones de la evaluación:

Tabla 31. Indicadores de desempeño y sus desagregaciones

Indicadores según el ámbito de desempeño en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía			
Indicador	Definición	Desagregación	Ejemplos
Eficacia	- Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados: en qué medida la institución como un todo, o un área específica de ésta está cumpliendo con sus objetivos estratégicos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. - La eficacia es un concepto que da cuenta sólo del grado de cumplimiento de las metas establecidas. - Mide el grado de cumplimiento de los objetivos, a cuántos usuarios o beneficiarios se entregan los bienes o servicios, qué porcentaje corresponde del total de usuarios.	Cobertura: - Es la expresión numérica del grado en que las actividades que realiza, o los servicios que ofrecen, las instituciones públicas son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que por ellos existe. El porcentaje de cobertura de los servicios, actividades o prestaciones es siempre una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que se puede entregar. - Dependiendo de los objetivos y metas particulares que se plantee una institución, su cobertura puede tener una expresión en términos geográficos, en términos de un universo o de una demanda potencial a cubrir.	- Porcentaje de estudiantes de escasos recursos que reciben beca municipal. - Porcentaje de cobertura en la atención de adultos mayores - Porcentaje de proyectos ganados en fondos concursables externos. - Porcentaje de alumnos que desertan del programa. - Nº de toneladas de residuos recolectados. - Nº de usuarios atendidos.
	- Grado de cumplimiento de un objetivo. - En qué medida está cumpliendo con sus objetivos	Focalización: - Relaciona con el nivel de precisión con que las prestaciones y servicios están llegando a la población objetivo previamente establecida. - Análisis de cobertura, en que se mide qué porcentaje de esa población objetivo está recibiendo los bienes o servicios públicos.	- Porcentaje de niños incluidos en el programa Red de atención de primera infancia. - Porcentaje de becas entregadas en relación con las programadas. - Porcentaje de adultos mayores que reciben subsidio. - Porcentaje de reincidencia de los infractores - Porcentaje Infracciones que termina en sanción efectiva

**Indicadores según el ámbito de desempeño en las
dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía**

Indicador	Definición	Desagregación	Ejemplos
Eficacia		Capacidad de cubrir la demanda: Tiene relación con la capacidad que tiene una institución pública para absorber de manera adecuada los niveles de demanda que tienen sus servicios. Este tipo de mediciones son más restringidas que las de cobertura y focalización, debido a que independientemente de cuál sea nuestra "demanda potencial", sólo nos dicen que parte de la demanda real que enfrentamos, somos capaces de satisfacer en las condiciones de tiempo y calidad apropiadas.	- Número de fiscalizaciones/ universo total a fiscalizar. - Mediaciones exitosas / mediaciones realizadas - Porcentaje de delitos aclarados / delitos denunciados. - Número de talleres de capacitación realizados / Número de talleres de capacitación programados. - Número de trabajadores participantes activos de los cursos /Nº de participantes inscritos. - Tasa aprobación alumnos participantes del programa.
		Resultado final: Lo que se busca es medir la contribución del conjunto de la intervención de la entidad pública (no así de un "programa específico"). Como resultado final se entenderá el efecto "final" o impacto que las acciones de una entidad tienen sobre la realidad que se está interviniendo.	- Número de personas desempleadas capacitadas / Total de personas desempleadas inscritas en el programa de intermediación laboral. - Porcentaje de egresados del programa de Alfabetización Digital. - Porcentaje de edificios pertenecientes a la autoridad local accesibles para personas con discapacidad. - Porcentaje de alumnos que se emplean después de finalizar los cursos de capacitación. - Incremento total de puestos de trabajo abiertos con el programa de intermediación laboral.

Indicadores según el ámbito de desempeño en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía

Indicador	Definición	Desagregación	Ejemplos
En general, lo que se busca medir con los indicadores de eficacia es brindar información sobre el grado en que se cumplen los objetivos de la gestión institucional, o de un determinado programa. Este cumplimiento se puede expresar ya sea en términos de los resultados intermedios (coberturas logradas, grado de focalización cumplida, etc.) o de resultados finales (efectos logrados a nivel de la política pública que interviene un ámbito específico: social, económico, medio ambiental, etc.), los que se relacionan directamente con el proceso de rendición de cuentas públicas, dado que son esas variables que interesa conocer finalmente para efectos de asignación de recursos.			
Eficiencia	- Describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. La eficiencia puede ser conceptualizada como "producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone" o, bien "alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible". - Cuál es la productividad de los recursos utilizados, es decir cuántos recursos públicos se utilizan para producir un determinado bien o servicio. - Mide la relación entre los productos y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados	- Costo unitario de producción o costo promedio. - Adquisición y aprovechamiento de los insumos (tiempo oportuno, menor o mejor costo, cantidad adecuada y calidad aceptable).	- Número de subsidios entregados - Costo promedio de los beneficios entregados. - Costo de un servicio con relación al número de usuarios. - Costo por tonelada de residuos recolectados. - Costo de la recolección de residuos por usuario. - Costo por kilómetro de carretera construido. - Cantidad de usuarios atendidos - Costo promedio de las acciones de recaudación - Costo total programa de becas /Total de beneficiarios - Inspecciones realizadas (Número de inspecciones / Número de inspectores). - Solicitudes tramitadas por funcionario. - Porcentaje de gasto de administración sobre el presupuesto total. - Equipos a los que se les realizó mantenimiento preventivo / Total equipos programados para mantenimiento preventivo * 100. - Funcionarios (as) hora por tonelada de residuos recolectados. - Costo de cada taller/ Número de participantes.

Indicadores según el ámbito de desempeño en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía

Indicador	Definición	Desagregación	Ejemplos
Economía	● Capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en procura del cumplimiento de sus objetivos. Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando éstos son públicos, es responsable del manejo eficiente de sus recursos de caja, de ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio. ● Cuán adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la producción de bienes y servicios. ● Mide la capacidad del programa para generar o movilizar adecuadamente los recursos financieros.	● Capacidad de autofinanciamiento. ● Ejecución del presupuesto de acuerdo con lo programado. ● Capacidad para recuperar adeudos. ● Nivel de recursos financieros utilizados en la provisión de prestaciones y servicios con los gastos administrativos incurridos por la institución.	● Gasto ejecutado sobre gasto programado. ● Porcentaje de ejecución del presupuesto. ● Porcentaje de recuperación de ingresos sobre monto total de morosidad. ● Aumento de costos por errores en contratos (caso servicio de recolección de residuos). ● Porcentaje de recuperación del costo de los servicios. ● Ingresos propios / gasto total.

Indicadores según el ámbito de desempeño en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía

Indicador	Definición	Desagregación	Ejemplos
Calidad	- Se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. - Entre los medios disponibles para sistematizar la medición y evaluación de este indicador se cuentan la realización de sondeos de opinión y encuestas periódicas a los usuarios, la implementación de libros de reclamos o de buzones para recoger sugerencias o quejas. - Cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregado. - Mide atributos, capacidades o características que deben tener los ByS para satisfacer adecuadamente los objetivos del programa.	Oportunidad:	- Tiempo de respuesta a requerimientos de los beneficiarios - Porcentaje de reportes financieros entregados en tiempo acordado - Número de intervenciones con retraso/ Número de intervenciones totales - Porcentaje de respuestas a los síndicos dentro de los plazos acordados. - Instalación de los equipamientos computacionales para capacitación en los plazos acordados.
		Accesibilidad:	- Número de horas que la biblioteca municipal está abierta fuera de las horas de trabajo. - Porcentaje de población con discapacidad que participa en las actividades de la Comisión Municipal de Accesibilidad. - Número de comunidades a las que se les brinda el servicio de resolución alterna de conflictos.
		Percepción de usuarios:	- Grado de satisfacción de los usuarios / Porcentaje de usuarios satisfechos. - Número de usuarios satisfechos con el trato en la atención/ Total usuarios - Número de usuarios satisfechos/ Total usuarios encuestados. - Porcentaje de aprobación excelente de los talleres de trabajo, por los participantes.
		Precisión y continuidad de los servicios:	- Porcentaje contratos terminados por errores. - Número de fallas reales / fallas programadas.

Nota. Adaptado de Bonnefoy y Armijo (2005).

La elección de esta tipología de indicadores se basa en la experiencia internacional, ya que gran porcentaje de los países pertenecientes a la OCDE y Latinoamérica los utilizan (caso de Costa Rica). Además, se centra en aspectos básicos y necesarios para entender el desempeño de la gestión pública.

En el anexo 2 se comparte un listado no exhaustivo de más ejemplos de indicadores y su respectivo método o fórmula de cálculo para que pueda tener más referencias y aplicar de acuerdo con su realidad.

a. **Fuentes de información:**

- Para cada indicador, *¿está disponible la información en mi municipalidad?* Es importante disponer de al menos:
- Información contable-presupuestaria
- Estadísticas de producción física, cargas de trabajo del personal
- Situación fiscal municipal (ingresos, morosidad, pendiente de cobro)
- Encuestas, estudios especiales
- Conocimiento de la población beneficiaria
- Estadísticas y/o datos históricos
- Benchmarking (desempeño de otras municipalidades)



1. Se mide todo lo que se hace.
2. Si no se miden los resultados no se puede distinguir los éxitos de los fracasos.
3. Si no se puede determinar el éxito, tampoco se lo puede premiar.
4. Si no se puede premiar el éxito, se premia el fracaso.
5. Si no se puede visualizar el éxito, no podremos aprender de él.
6. Si no se puede visualizar el fracaso, no podremos tomar las medidas correctivas.
7. Si no podemos demostrar los resultados, no podremos lograr el apoyo de la ciudadanía

a. **Línea base:**

Dado que los indicadores son un punto de referencia, es necesario identificar un valor inicial como **línea de base** y establecer cuál se espera lograr (meta), en un período de tiempo limitado, con la ejecución de las acciones y proyectos que la municipalidad impulsa en cumplimiento del PDM. De acuerdo con lo anterior la línea de base es:

- Es el punto de partida de un indicador que servirá como referencia para medir los avances que se logren en la consecución de un objetivo.
- Dato que se tomará como inicio para establecer los valores futuros a alcanzar por el indicador, los que servirán para evaluar el grado de cumplimiento de las metas.
- Para algunos indicadores (nuevos) podría suceder que no exista valor base, por lo cual debe ser estimado.
- Una vez realizada la primera medición, se tomará como línea de base el último dato obtenido.
- La información de la línea base puede provenir de varias fuentes. Las principales son los registros administrativos, las encuestas periódicas y los instrumentos específicos.
- Responde al ¿dónde estamos ahora? ¿cómo hemos estado antes?

Línea base y desempeño histórico:

- | | |
|-------------------------------|--|
| ● Becas | ● Permisos tramitados |
| ● Subsidios | ● Disminución del pendiente de cobro |
| ● Personas certificadas | ● Calidad del servicio de los programas. |
| ● PAM atendidas | ● Seguimientos. |
| ● Capacitaciones ejecutadas. | ● Inspecciones. |
| ● Reuniones atendidas. | ● Estudios. |
| ● Solicitudes con resolución. | ● Resolución de casos |
| ● Partes realizados. | ● Mediaciones |
| ● Decomisos | ● Círculos de Paz y/o diálogo |
| ● Clausuras | |

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.

- A menudo se confunden con los indicadores.
- Guardan estrecha relación con estos...
- Establecen procedimientos por medio de los cuáles se obtienen los indicadores.
- Son medios para comprobar que una actividad se hizo o se logró.
- Cómo se van a comprobar los logros, cómo se verifican (registros, facturas, ventas, otros).
- Son 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.
- 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.

Ejemplos relacionados:

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|
| ● Registros de la municipalidad | ● Limpia del cultivo |
| ● Estudio agroecológico. | ● Aplicación de fertilizantes |
| ● Permiso municipal. | ● Reportes de campo |
| ● Registro de propiedad, planos. | ● Fotografías |
| ● Preparación y limpieza del terreno. | ● Mesas de trabajo |

- Registro de asistencia.
- Perfil de proyecto.
- Acta del Concejo.
- Programación y presupuesto.
- Visitas de campo
- Estudios de impacto ambiental
- Calidad del producto.
- Empaque del producto.
- Facturas.
- Convenios y/o alianzas.
- Reglamento, política, directriz.
- Entrevistas.
- Encuestas externas,
- Memoria, informes, planes.
- Mapas, croquis, levantamientos.
- Estudio técnico.
- Evaluación ambiental.
- Estadísticas oficiales.
- Memoria de talleres.
- Rótulos preventivos
- Equipo adquirido
- Cotizaciones
- Minutas de reuniones.
- Lista de participantes.
- Documento de estrategia.
- Plan de trabajo.
- Maquinaria adquirida.
- Materiales adquiridos.
- Plano de obras / diseños.

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 micropolíticos 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 no controlables por la institución y son a su vez factores externos para la concreción exitosa de la estrategia; por medio 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 la 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.



- Se mide todo lo que se hace.
- Si no se miden los resultados no se puede distinguir los éxitos de los fracasos.
- Si no se puede determinar el éxito, tampoco se lo puede premiar.
- Si no se puede premiar el éxito, se premia el fracaso.
- Si no se puede visualizar el éxito, no podremos aprender de él.
- Si no se puede visualizar el fracaso, no podremos tomar las medidas correctivas.
- Si no podemos demostrar los resultados, no podremos lograr el apoyo de la ciudadanía

- Situación macroeconómica: Tipo de cambio, variaciones de precios pueden afectar niveles de ingreso esperados (recaudación de ciertos tributos), tarifas.

- Nivel de demanda de los ciudadanos

- Licitaciones que escapan al control institucional.

- Metas relacionadas con porcentajes de planes de inversión concluidos, o a la implementación de grandes proyectos, construcciones.

- Aprobación de procesos por entes externos.

- Flujo de recursos internacionales (proyectos que dependan de desembolsos de cooperación o préstamos – fecha prevista de disponibilidad).

- Situaciones de orden climático.

- Resultados que dependan de variables políticas (aprobación de tratados de libre comercio, reformas fiscales).

- Resultados que dependan de acciones coordinadas con otras instituciones y que no exista el control para cambiar los cursos de acción de las otras entidades.
- Falta de permisos municipales.
- Regulaciones con respecto el uso del suelo.
- Inestabilidad en laderas. Condiciones climáticas.
- Restricciones de financiamiento.
- Falta de compromiso de la organización.
- Control de plagas.
- Limitaciones de acceso.
- Voluntad política e institucional. Cambio de autoridades.
- Aprobación de leyes, políticas, reglamentos.
- Aprobación presupuestaria. Coordinación interinstitucional.
- Viabilidad técnica y financiera.
- Relación y apoyo comunal.

Ejemplo de acomodo de información (Tabla 32):

Tabla 32. Ejemplo de una matriz de resumen del PDM en una Municipalidad

EQUIPAMIENTO CANTONAL					
OBJETIVO ESTRATÉGICO DEL ÁREA:					
ÁREA ESTRATÉGICA		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: 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.					
Meta (cantidad, calidad, tiempo)	Indicador	Método de Cálculo	Fuente de verificación	Condiciones de éxito / supuestos	
Establecer al menos 5 proyectos prioritarios de esa procedencia a nivel cantonal para el II semestre del 2024. Haber ejecutado 5 proyectos para finales del 2028.	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 equipamiento e infraestructura cantonal.	Elaboración de un reporte.	Elaboración de metodología confiable. Problemas disponibilidad de 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 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 prioritizadas.	Listado de necesidades subsanadas / total de necesidades identificados.		
Haber iniciado para el I semestre del 2017, un 50% de los proyectos establecidos en la Matriz de seguimiento de proyectos actualizada a diciembre 2015.	Porcentaje de avance en la gestión y ejecución de proyectos.	Proyectos ejecutados o en avance / total de proyectos contenidos en matriz.	Cumplimiento de matriz de seguimiento ya establecida. Documentos, fotos y aprobación de Instituciones como: DICE-MOPT-DCCU.	Falta de fondos del DICE. Exceso de trámites externos a la 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 Cooperantes.	Obras de alumbrado público ejecutadas / total de obras identificadas.	Documentación y aprobación por CNFL-Cooperantes-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 Cooperantes.
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 con el 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.

Fase 4. Seguimiento, monitoreo y evaluación de resultados

a) Seguimiento:

Según el Glosario de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD, 2002), el **seguimiento** es una función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores determinados para proporcionar información sobre el avance y el logro de los objetivos, así como sobre la utilización de los fondos asignados a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo.



El seguimiento, es crucial para una gestión orientada al logro de resultados; sin esta acción es improbable que cualquier actividad emprendida por los sectores público.

Explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado), o no, y expone los cambios que se han producido entre los beneficiarios y en la sociedad como resultado de la implementación de la política, programa o proyecto.

Seguimiento de los resultados (Tabla 33)

Tabla 33. Pautas del proceso de seguimiento

Resultado	Información de desempeño	Implementación sistema de evaluación
● Creación de valor público. ● Respuestas efectivas del G.L a necesidades o demandas sociales ● Proceso de legitimización democrática. ● Cambios sociales observables y susceptibles de medición.	● Recopilación sistemática de datos ● Avance y logro de objetivos. ● Utilización de fondos asignados. ● Información precisa para que autoridades y líderes de proceso tomen decisiones y rindan cuentas.	● Identificación de objetivos. ● Diseño de indicadores. ● Conformación de línea base. ● Elaboración de metas. ● Recolección y análisis de información. ● Utilidad de la información en la gestión institucional.

Elementos necesarios para implementar un sistema de seguimiento (Tabla 34):

Tabla 34. Elementos para el sistema de seguimiento

Elemento	Descripción
Objetivos, estrategias y líneas de acción definidas	El primer elemento y condición sine qua non para desarrollar un sistema de seguimiento, es contar con objetivos claramente establecidos y con las estrategias correspondientes para lograrlos. La definición de los objetivos parte del análisis de los problemas que se vayan a enfrentar y supone la identificación de los impactos y efectos que se busca obtener (cambios sociales), así como de los productos (bienes y servicios) con los que se espera lograrlo. un buen sistema de seguimiento sólo puede construirse con base en un proceso de planificación estratégica realizado de manera sistemática y ordenada. La calidad de los indicadores y su capacidad para expresar de forma más o menos fidedigna la marcha de una intervención de desarrollo, depende en gran medida de la rigurosidad del proceso de planificación.
Indicadores	Los indicadores son expresiones de las variables cuantitativas y cualitativas mediante las cuales se pueden medir los logros alcanzados, observar los cambios vinculados con una intervención o analizar los resultados de una intervención para el desarrollo. Deben ser relevantes, fiables, verificables y comparables en el tiempo.
Línea base	Corresponde al punto de partida sobre el cual se miden los cambios y avances de la intervención. Es la información cuantitativa y cualitativa inicial que describe la situación del problema antes de implementar las acciones. Sin línea base no es posible evaluar la magnitud de los cambios logrados.
Metas	Son los resultados esperados en un periodo definido, expresados en términos cuantitativos o cualitativos, que permiten valorar el grado de cumplimiento de los objetivos. Las metas deben ser claras, específicas, alcanzables, medibles y con un horizonte temporal definido.
Recolección y análisis de información	Incluye los procedimientos, instrumentos y mecanismos para recopilar datos periódicamente, validarlos y transformarlos en información útil. Comprende la sistematización, organización y análisis para detectar avances, rezagos, tendencias y brechas en relación con las metas.
Información sobre desempeño en la toma de decisiones	La información obtenida del seguimiento debe alimentar la gestión institucional, sirviendo como insumo para la planificación, asignación de recursos, reorientación de estrategias y rendición de cuentas. La utilidad radica en que los datos generados son convertidos en evidencia para la toma de decisiones.
Comunicar los resultados	Es el proceso de socializar, de manera clara, oportuna y comprensible, los hallazgos del sistema de seguimiento a los distintos actores interesados. Incluye informes, presentaciones, tableros de control y otros medios de comunicación que faciliten la transparencia, la rendición de cuentas y la retroalimentación de los procesos de gestión.

b) Monitoreo:

El monitoreo es el proceso por medio del cual se verifica el avance en el logro del valor esperado de los indicadores que miden las metas del plan. Este proceso se debe realizar con una frecuencia significativa, tomando períodos cortos como meses o trimestres (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

A través de este momento de la evaluación, se genera información estratégica que permite a los organismos y dependencias municipales autoevaluar su gestión en torno al cumplimiento de las responsabilidades asumidas en sus correspondientes planes de acción, para el logro de las metas, programas y objetivos del Plan de Desarrollo. En este sentido, el monitoreo permanente genera alertas que permiten establecer en dónde deben hacerse ajustes y correctivos para el cumplimiento en la ejecución del Plan de Desarrollo.

El monitoreo de las metas es la principal fuente de información para el seguimiento y evaluación de las acciones del gobierno en torno a los compromisos adquiridos con la ciudadanía.

c) Evaluación:

Según el Glosario de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD, 2002), la evaluación es “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones”.



La evaluación ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto.

Los Objetivos de la Evaluación son:

- Establecer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos en el presupuesto.
- Posibilitar una discusión más fundamentada en el proceso de asignación de recursos presupuestarios, vinculando los resultados de la gestión presupuestaria.
- Rendición de cuentas sobre los resultados de producción física de bienes y/o servicios, así como de las metas en términos de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

Hay de los siguientes tipos (Tabla 35):

Tabla 35. Tipos de evaluación, instrumentos e importancia

Evaluación	Instrumentos y técnicas susceptibles de uso	Importancia
Evaluaciones ex ante:	El examen ex ante se ha orientado a analizar la viabilidad económica y financiera de los proyectos de inversión, utilizando técnicas como el análisis costo beneficio, la Tasa Interna de Retorno (TIR) y Valor Actual Neto (VAN). Evaluación de las políticas y los programas.	Tienen como propósito asegurar que el diseño de una intervención para el desarrollo sea pertinente, idónea y rentable, según sea el caso.
Evaluaciones durante:	Encuestas, grupos focales, entrevistas a informantes calificados, análisis del marco lógico, estudio de casos, análisis de información documental, análisis de los indicadores de desempeño.	Tienen la función de mejorar el desempeño. En el caso de los proyectos, es frecuente que estas evaluaciones se ejecuten una vez transcurrida la mitad de tiempo de ejecución previsto o una vez al año. No obstante, cualquier momento es adecuado para realizar una evaluación, si existen preguntas que requieren respuesta para mejorar la gestión o resolver problemas surgidos en la marcha del programa o proyecto.
Evaluaciones ex post:	Empleas mismas técnicas e instrumentos de la evaluación intermedia. Evaluación de impacto: Mediante la observación y comparación entre grupos de personas que participaron y que no participaron en el programa, y usando técnicas estadísticas, proyectan el posible impacto de la intervención en los participantes.	Tienen el propósito de identificar sus resultados, la sostenibilidad de sus logros y los factores que contribuyeron a su éxito o fracaso. Evaluación de impacto: establecer diferencias hipotéticas que existirían entre la situación de las personas luego de participar en un proyecto o programa, y la situación de esas mismas personas en ese mismo momento, si no hubieran participado en el proyecto o programa. Esto equivale a preguntarse ¿cuál sería la situación de esas personas si el proyecto o programa no se hubiera ejecutado?

Nota. Adaptado de García, 2011.

Paso 9: Proceso de negociación, validación 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 a la Alcaldía 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.

La estructura y consolidación del PDM puede verse en el acápite tercero de esta Guía, específicamente en el apartado correspondiente a: *¿Qué insumos deben considerarse y qué elementos integran la estructura del PDM?*

4. Etapa de aprobación y difusión

Paso 10. Aprobación del PDM por el Concejo Municipal

El documento de PDM será presentado por la Alcaldía en compañía del ETM como parte del proyecto de Presupuesto Anual a los integrantes 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 las regidorías 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 a cada una de las personas coordinadoras de área o proceso.

Recomendaciones para la implementación y seguimiento del PDM

Aprobado el PDM, cada persona coordinadoras 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 integrantes 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.

Referencias bibliográficas

- Barreta, N. & Kaufmann, J. (2011). *La planificación orientada a resultados (Módulo 2)*. En *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subcantonales*. https://prod-edxapp.edx-cdn.org/assets/courseware/v1/6728d072e-b152963122ed78981d67c21/c4x/IDBx/IDB1x/asset/M%C3%B3dulo_2_-_La_planificaci%C3%B3n_orientada_a_resultados.pdf
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (s.f.). *Planificación: Base de la gestión municipal: Lineamientos generales para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007*. Dirección de desarrollo territorial. <https://www.scribd.com/document/253938477/planificacion-Municipal>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. 32. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ef792e6b-8df0-407f-94e6-406a6a7f1f18/content>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2009). *Manual de planificación estratégica de indicadores de desempeño en el sector público*. http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/3718/1/Manual_planificacion_estrategica.pdf
- Contraloría General de la República (CGR). (2012). *Fundamentos de Presupuesto Público*. https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CV-FPP/L5T1DocumentosPresupuestarios/12_presupuesto_inicial.html
- Contraloría General de la República. (2023). *Instructivo detallado del Índice de Capacidad de Gestión (ICG)*. Contraloría General de la República de Costa Rica
- Departamento nacional de planeación & Escuela superior de administración pública. (2007). *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo 2008-2011*. Colombia. <https://www.studocu.com/co/document/escuela-superior-de-administracion-publica/planeacion-del-desarrollo/el-proceso-de-planificacion-en-las-entidades-territoriales-el-plan-de-desarrollo-y-sus-instrumentos-para-la-gestion-2008-2011/111470614>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión (Versión 4)*. Colombia.
- Drucker, P. F. (1973). *Management: Tasks, responsibilities, practices*. Harper y Row.
- Fahey, Liam & Narayanan. (1968). *Análisis Macroambiental para la Gestión Estratégica*. https://scholar.google.com/scholar?lookup=0&q=Fahey,+Liam+y+Narayanan,+1968&hl=es&as_sdt=0,5
- García, M. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. MÓDULO: 6: Seguimiento y evaluación de resultados*. Manthra Editores. https://planeacion.durango.gob.mx/s/pdf/Documentos_de_Consulta/Curso_de_gestion_para_resultados/Modulo%206%20Seguimiento%20y%20evaluacion%20de%20los%20resultados.pdf
- García, R & García M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. (2da Edición). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Medina, J., & Aranzazu, V. (s.f.). *El aporte de la prospectiva en el desarrollo local: complementariedad para la planificación estratégica del territorio*. Red de Entidades para el Desarrollo Local REDEL. <https://asociacionredel.com/wp-content/libro/24.html>

- Mota, L., & Díaz, P. (2008). Municipios, desarrollo local y descentralización en el siglo XXI. *Ra Ximhai*, 4(3). 581-605. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46140305>.
- Municipalidad de Mora. (2023). *Análisis PEST (análisis interno desarrollado como parte de la metodología para elaboración de Lineamientos Estratégicos de Desarrollo)*. Oficina de Planificación Institucional. Municipalidad de Mora.
- Municipalidad Mora. (2023). *Lineamientos estratégicos de desarrollo 2023-2032*. Oficina de planificación. Municipalidad de Mora.
- Fortalecimiento de las capacidades municipales para la planificación del desarrollo humano local (FOMUDE) (2009). *Manual de capacitación para la formulación del Plan Estratégico Municipal*. San José: Costa Rica.
- Universidad Estatal a Distancia (UNED), Programa de las Naciones Unidas (PNUD) & Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). (2015). *Formulación participativa de los planes para el desarrollo local: Plan cantonal de desarrollo humano local y plan estratégico municipal (unidad 3)*. UNED
- Senge, P. M. (2010). *La quinta disciplina: El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje* (2da ed.). Ediciones Granica. ISBN: 978-950641-430-6
- Lira, L. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Comisión económica para América Latina y Caribe Planificación (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/03c6838e-9c8f-4088-98de-f9038254bdec/content>
- Programa de las Naciones Unidas (PNUD). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. <https://www.undp.org/es/publicaciones/manual-de-planificacion-seguimiento-y-evaluacion-de-los-resultados-de-desarrollo>
- Porter, M. E. (1987). *Ventaja competitiva: creación y sostenimiento de un desempeño superior* (1.ª ed.). Patria S. A: México.
- Universidad Estatal a Distancia (UNED). Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL). (2016). *Curso: Planificación del Desarrollo Municipal. Insumos para la reflexión y construcción del marco de la planificación municipal*. <https://academiamunicipal.uned.ac.cr/wp-content/uploads/2022/08/El-Marco-de-la-Planificacion-Municipal.pdf>
- Universidad Estatal a Distancia. (UNED) (2016). *Curso: La utilización óptima de instrumentos para la planificación en la gestión del desarrollo territorial*.

Anexos

Anexo 1. Instructivo para la elaboración del PDM

Etapa del proceso	Elaboración / formulación (Programa de Gobierno)		
	Tiempo estimado del proceso	Instancia	Observaciones
	Este proceso se podría iniciar desde el mes de setiembre, fecha en que los partidos políticos pueden empezar a presentar solicitudes ante el TSE para realizar actividades proselitistas en zonas o sitios públicos. Podría tardar alrededor de tres a 4 meses su formulación bajo un enfoque participativo como el que se propone en las observaciones. El mes de enero inclusive podría destinarse para realizar actividades o reuniones públicas.	Aspirantes al cargo de la Alcaldía Municipal	Como parte del proceso electoral para elegir alcaldes y alcaldesas, se debe asumir el compromiso de presentar formalmente una propuesta de programa de gobierno que no debe verse solo como requisito, sino que busca interpretar las demandas populares y adecuarlas a las ofertas institucionales que potencialmente se vislumbren. Esto significa potenciar la participación popular, es decir, lograr atender las solicitudes justificadas de las comunidades por medio de la negociación de agendas donde la respuesta institucional se base en investigaciones objetivas y no en ocurrencias personales. Para cumplir con este propósito debe partirse de que el proceso de elaboración del programa de gobierno debe ser un ejercicio de democracia local y un proceso de participación de los vecinos y organizaciones interesadas. Más allá de cumplir con la responsabilidad de presentar al TSE y Concejo Municipal un programa de gobierno serio, oportuno y en consonancia con lo que establece la normativa legal vigente, así como las herramientas de planificación existentes, lo que se pretende es generar un cambio de mentalidad respecto este tipo de procesos. La elaboración de esta propuesta tiene que ser socializada ante la ciudadanía, en varios encuentros o foros participativos. Estos eventos formales, de naturaleza cívica, reúnen a diferentes ciudadanos quienes participan de las diferentes actividades y proponen ideas y expresan sus ideales para construir un proyecto colectivo de cantón direccionado por el desarrollo humano local (DHL). Por su relevancia y trascendencia, convencidos de que un programa de gobierno debe elaborarse para ser ejecutado y no archivado en las gavetas de la municipalidad, se propone la promoción de la participación ciudadana para generar las acciones e iniciativas pertinentes para garantizar que el programa pueda ser ejecutado. Esto no puede ser posible solo por medio de la gestión que deba desarrollarse desde la municipalidad, sino que debe contar para su éxito con la colaboración y cooperación de las diferentes organizaciones sociales presentes en el cantón, así como la institucionalidad pública, empresa privada y la sociedad civil en general.
			Candidatos a la alcaldía municipal. Partidos políticos.

Etapa del Proceso	Tiempo estimado del proceso	Instancia	Observaciones	Responsables
Elaboración / formulación (Programa de Gobierno)	El programa de gobierno se entrega con la inscripción de la candidatura. Según el artículo 148 del Código Electoral, la inscripción de candidaturas se hace desde la convocatoria a elecciones y hasta tres meses y medio antes del día de la elección. Para las elecciones de 2016, por ejemplo, el proceso arrancó desde febrero de 2015 y cerró a finales de octubre plazo en el que se vence la presentación de solicitudes de inscripción de candidaturas (La Nación (2016). TSE definió cronograma electoral para elecciones Municipales de 2016. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/TSE-cronograma-electoral-elecciones-Municipales_0_1458054276.html.	Tribunal Supremo de Elecciones	Debe presentarse ante el TSE el programa de gobierno que deben elaborar las personas candidatas al cargo de la Alcaldía Municipal para su ejercicio en caso de resultar electos. Es una condición ineludible para inscribir sus candidaturas en el TSE. Se requiere que todas las personas candidatas al cargo de la Alcaldía Municipal a partir del 2011 presenten ante el TSE un programa de gobierno para fundamentar el proceso político y definir las orientaciones del desarrollo humano local de cada cantón. Antes esto era un simple formalismo, sin embargo, de ahora en adelante quien no presente esta herramienta podría ver en peligro la inscripción de su candidatura o verse sometido a sanciones.	Candidatos a la alcaldía municipal.
Elecciones municipales	Las elecciones se llevan a cabo el primer domingo del mes de febrero.	Tribunal Supremo de Elecciones Municipalidades	Elección de autoridades locales	Candidatos a la alcaldía municipal. Ciudadanía.
Entrega Programa de Gobierno	Abril	Alcaldía Municipal	Como bien indica el artículo 17 inciso e); la persona titular de la Alcaldía electo debe presentar antes de entrar en posesión de su cargo el documento de programa de gobierno al Concejo Municipal. Esto debería ser en el mes de abril. Como se estableció líneas arriba, este documento ha sido elaborado desde el periodo anterior a la elección y a partir de febrero una vez se conozcan los resultados de la votación y se confirme a la persona ganadora, se procede a revalidar los compromisos adquiridos formalizando la propuesta, misma que ha sido elaborada con aporte de la ciudadanía.	Alcalde o alcaldesa electo

Etapa del Proceso	Tiempo estimado del proceso	Instancia	Observaciones	Responsables
Inicio o continuidad de la gestión de la Alcaldía	Mayo	Concejo Municipal	Se lleva a cabo la primera sesión solemne del Concejo donde se lleva a cabo la juramentación de las nuevas autoridades y la revalidación de compromisos en el tanto continúan en el cargo aquellas alcaldías reelectas.	Concejo Municipal
Elaboración / formulación (PDM)	Mayo - Agosto	Municipalidad Organización comunal Institucionalidad pública	Recolección y análisis de información Revisión del diagnóstico cantonal Proceso de evaluación y alineamiento con planes municipales vigentes Organización, planificación y convocatorias para diseño de las agendas distritales conjuntamente con autoridades de los Concejos de Distrito (identificación de proyectos por áreas de interés, definición de prioridades, establecimiento de banco de proyectos, validación de propuestas, mecanismos de financiamiento (presupuesto participativo). Diseño de la estrategia institucional (actualización del PDM vigente e incorporación de nuevas propuestas, ajustes, otros)	Alcaldía Municipal Equipo Municipal Concejos de Distrito.
	Para el mes de junio 1era semana deben presentar listado de proyectos aprobados por Concejo.	Ministerio de Hacienda.	Concejos de Distrito / con base en recursos definidos por Ministerio de Hacienda formulan, aprueban y hacen entrega al Concejo Municipal para aprobación lista de proyectos a ser financiados bajo el mecanismo de Partidas Específicas (Ley 7755). La selección de los proyectos o actividades que se financiarán con las partidas específicas se realizará en los Concejos de Distrito. Para este efecto, el Concejo se ampliará con el resto de las organizaciones comunales para efectos de realizar una consulta y determinar las prioridades. Llenar conjuntamente los instrumentos de presentación de los proyectos. El perfil de proyecto con recursos de partidas específicas se debe entregar a más tardar la última semana del mes de mayo en sesión del Concejo Municipal para su aprobación. Se debe traer nota firmada por el Síndico donde hace entrega del acuerdo firmado por todos los miembros del Concejo de Distrito. Estos documentos deben ser remitidos al Ministerio de Hacienda a más tardar el 01 de junio de cada año.	Concejos de Distrito Alcalde / Vicealcalde Concejo Municipal Planificación Institucional
Definición de proyectos vía partidas específicas				

Identificación de proyectos	Mayo – Junio	Municipalidad	Concejos de Distrito / Agendas de distrito ampliadas (organización comunal). Presentan listado de obras y/o proyectos prioritarios al alcalde municipal para ser analizados e incorporados al presupuesto ordinario. Llenado de perfil de proyecto entregado por Municipalidad. Sesión de trabajo para determinar proyectos de presupuesto participativo (proceso de sensibilización con autoridades). Art. 94 del Código Municipal los proyectos presentados deben basarse idealmente en lo formulado en el Plan de Desarrollo Humano Local y PDM, y luego analizados en la Comisión de Hacienda Municipal.	Planificación Institucional Alcalde / Vicealcalde Comisión de Hacienda Concejos de Distrito / Organizaciones
	Julio	Concejos de Distrito.	Art. 94 CM.	Concejos de Distrito Vicealcaldía Oficina de Planificación.
	Agosto	Alcalde Municipal	Presenta el anteproyecto de plan-presupuesto al Concejo Municipal. Artículo 95 CM 30 de agosto. El anteproyecto plan - presupuesto se debe presentar al Concejo Municipal con 3 días de anticipación antes de la fecha indicada.	Alcalde Municipal
	Setiembre	Planificación Institucional Hacienda Municipal Comisión de Hacienda.	Se ajusta el PAO y presupuesto de acuerdo con observaciones realizadas por el Concejo.	Planificación Institucional Hacienda Municipal
	Setiembre	Planificación Institucional Hacienda Municipal	El presupuesto ordinario y el PAO, deberá aprobarse en sesión extraordinaria y pública, dedicada exclusivamente a este fin. Artículos 96 y 97 CM. El presupuesto ordinario y el plan deberán remitirse a la CGR a más tardar el 30 de setiembre. Durante las dos semanas previas se realizarán ajustes si corresponden con los diferentes líderes de área de acuerdo sugerencias emitidas por el C.M. 30 de setiembre remisión de paquete presupuestario a CGR.	Concejo Municipal Alcaldía Municipal Secretaría del Concejo
	Octubre - Noviembre	Contraloría General de la República	Art. 102 C.M. La CGR deberá aprobar parcial o total o improbar en un plazo de un mes contado a partir del recibo el plan – presupuesto. Normalmente a finales de octubre y principios de noviembre.	CGR.

Nota. Referencias: Código Municipal, Lineamientos sobre planificación del desarrollo local y NITPP CGR.

Anexo 2: Lista (de referencia – no exhaustiva) de indicadores

Indicadores de procesos y productos

●	Porcentaje de ejecución del presupuesto	Proceso (acciones administrativas y operativas de las áreas)
●	Porcentaje de gasto en talento humano respecto del gasto total	
●	Porcentaje de gasto corriente respecto de gasto total	
●	Porcentaje de productos entregados respecto de lo programado	
●	Porcentaje de compras de insumos efectuadas dentro del tiempo programado	
●	Porcentaje de licitaciones adjudicadas respecto de licitaciones totales	
●	Porcentaje de ingresos propios percibidos respecto de los programados	
●	Porcentaje de subsidios asignados	
●	Porcentaje de familias pobres catastradas / censadas / identificadas	

Ejemplos:

- **Indicador:** Porcentaje de procedimientos actualizados
- **Método de cálculo:** $(\text{Total de procedimientos del área social actualizados en el año } t / \text{Total de procedimientos del área social vigentes en el año } t) * 100$
- **Indicador:** Porcentaje de programas del área social que cuentan con procedimientos
- **Método de cálculo:** $\text{Total de programas con procedimientos} / \text{total de programas}$
- **Metas e indicadores de producto (focalización, plazos, cobertura, obras, grado de satisfacción)**

Eficacia

- Porcentaje de área de población incluida en el programa

- Porcentaje de estudiantes en situación de pobreza que reciben beca municipal

- Porcentaje de la población del cantón en situación de pobreza que recibe subsidio para alquiler de vivienda.

- Porcentaje de adultos mayores que reciben complemento alimenticio contra la desnutrición.

- Porcentaje de deportistas que acceden a programas de alto rendimiento.

- Porcentaje de comunidades con inseguridad en el cantón cubiertas por programas especiales preventivos

Ejemplos:

- **Indicador:** Porcentaje de usuarios de Casa Justicia que presentan reclamos por incumplimiento de acuerdos
- **Método de cálculo:** $(\text{Total de usuarios de Casa Justicia que presentan reclamos por incumplimiento de acuerdos en el año } t / \text{Total de usuarios de Casa Justicia en el año } t) * 100$
- **Indicador:** Porcentaje de capacitaciones impartida a funcionarios (as) en relación a lo programado (cobertura).
- **Método de cálculo:** $\text{Talleres de capacitación realizados} / \text{Talleres de capacitación programados}$

Eficiencia

- Costo promedio de los subsidios o beneficios entregados

- Número de estudios socioeconómicos / profesionales

- Costo total del programa de becas / total de beneficiarios

- Número de expedientes resueltos por trimestre o semestre / personal asignado en la tarea

- Número de consultas / número de profesionales

- Costo de cada taller / número de participantes

Ejemplo:

- **Indicador:** Costo promedio por participante capacitado
- **Método de cálculo:** $(\text{Gasto total en capacitación de participantes en el año } t / \text{Total de participantes capacitados en el año } t) * 100$

Calidad

- Porcentaje de estudios socioeconómicos entregados en plazo.
- Porcentaje de población con capacidades especiales que son miembros activos del Club House.
- Porcentaje de participantes que asisten al curso y son evaluados con nota superior a 8.

Ejemplo:

- **Indicador:** Porcentaje de usuarios satisfechos ó Porcentaje de aprobación respecto encuesta de opinión de los usuarios.
- **Método de cálculo:** $\text{Número de usuarios satisfechos} / \text{Total usuarios encuestados} \cdot 100$

Otros ejemplos:

- **Meta:** Gestionar la entrega de bonos para la construcción de 200 viviendas de interés social ubicadas en la zona urbana de Tabarcia para familias en condición de pobreza del municipio en el período 2017-2019.
- **Indicador:** *Número de bonos de vivienda de interés social entregados a familias en condición de pobreza del municipio.*
- **Meta:** Mejorar 120 viviendas del sector rural durante el período de gobierno.
- **Indicador:** *Número de viviendas mejoradas en el sector rural.*
- **Meta:** Coordinar la legalización de 50 títulos de propiedad de predios.
- **Indicador:** *Número de títulos de propiedad de predios legalizados.*

- **Meta:** Capacitar a 6 organizaciones comunitarias en temas de resolución alterna de conflictos ubicadas en el Distrito de Jaris.
- **Indicador:** *Número de organizaciones del Distrito Jaris capacitadas.*
- **Meta:** Construir 300 m² de muros de contención en asentamientos poblacionales ubicados en zonas de alto riesgo en el Distrito Quitirrisí.
- **Indicador:** Porcentaje de avance de obras.
- **Método de cálculo:** *Número de m² de muros de contención construidos en asentamientos poblacionales ubicados en zonas de alto riesgo en el Distrito Quitirrisí.*
- **Meta:** Ejecutar al menos 10 talleres de capacitación a personas cuidadoras durante el 2017
- **Indicador:** Porcentaje de talleres ejecutados.
- **Método de cálculo:** *Talleres de capacitación realizados / Talleres de capacitación programados * 100*
- **Meta:** Lograr al menos la participación del 40% de la población escolar en el programa de prevención de la violencia infantil
- **Indicador:** Porcentaje de población escolar participando en el programa
- **Método de cálculo:** *(Población escolar en programa / población escolar total) * 100*

Metas e indicadores de resultado intermedio (aproximación a los resultados finales)

- Porcentaje de subsidios de alquiler de vivienda (IMAS) efectivamente pagados respecto del total de subsidios otorgados.
- Porcentaje de trabajadores (as) sin calificación que terminan un programa de capacitación técnica (intermediación laboral).
- Porcentaje de empresas que no cumplen con los requerimientos del Programa de Intermediación laboral
- Porcentaje de participantes egresados del programa de RAC con actitud positiva ante el conflicto.
- Porcentaje de mujeres jefas de hogar en condición de pobreza que inician una actividad empresarial con apoyo del gobierno.
- Porcentaje de alumnos (as) egresados de una carrera técnica.
- Porcentaje de niños (as) de 3-6 años matriculados que logran terminar la enseñanza preescolar (CECUDI).

Ejemplo:

- **Indicador:** Porcentaje de participantes del programa de AD certificados
- **Método de cálculo:** Participantes que consiguen certificarse / Total de participantes (AD / Club House).

Metas e indicadores de resultado final

- Porcentaje de trabajadores (as) sin calificación egresados de un programa de capacitación que consiguen un empleo permanente (caso Coyol).
- Porcentaje de mujeres que superan el problema de la violencia doméstica.
- Porcentaje de estudiantes según registros que no reinciden después de participar en programa antidrogas.
- Tasa de resolución de casos de mediación.
- Porcentaje de familias del cantón que superan la línea de pobreza
- Tasa de variación de delitos
- Porcentaje de empresas que cumplen la normativa laboral
- Tasa de incidencia de la violencia intrafamiliar
- Tasa de obesidad infantil
- Porcentaje de consultas y/o solicitudes totales solucionadas de usuarios de programas sociales.
- Porcentaje de padres y madres satisfechos con la educación impartida en CECUDI

Ejemplo:

- **Meta:** Incrementar en un 12% el número de notificaciones de cobro de bienes inmuebles.
- **Indicador:** Porcentaje de notificaciones realizadas
- **Método de cálculo:** $(\text{total de notificaciones realizadas en el año } t / \text{total de notificaciones en el año } t-1) - 1 * 100$

