



GUÍA METODOLÓGICA

CÓMO ELABORAR UN PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional

Santo Domingo, República Dominicana, 2022

**MINISTERIO DE ECONOMÍA,
PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, MEPyD**

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, MEPYD

Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional, VIOTDR

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO

Miguel Ceara Hatton

Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo

Domingo Matías

Viceministro de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional

Mercedes Feliciano

Directora Gestión del Riesgo de Desastres y Cambio Climático

Luis Caraballo

Director de Promoción de los Consejos de Desarrollo

El Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional agradece la contribución técnica realizada por:

Viceministerio de Planificación del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo

Federación Dominicana de Municipios

Liga Municipal Dominicana

Mesa Nacional de Apoyo a la Planificación Local

Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) a través del PRODECARE

Coordinación:

Domingo Matías

Franklin Santos

David Arbona

Adaptación y elaboración:

Nicolás Guevara

Adaptación y revisión de contenidos:

Ileana Polanco

Horacio Medrano

Equipo de revisión técnica:

Mercedes Feliciano, Nayely Germoso, Fiordaliza Rodríguez, Dionys de la Cruz,

Lucía Y. García, Alba M. Mota, Madelin Urbáez, Erika Oviedo, Leonid Diaz

Esta guía ha sido elaborada a partir de los siguientes documentos base:

- Guía didáctica para la formulación de planes e instrumentos de ordenamiento territorial municipal. DGODT, PNUD/ PEI-REGATTA, elaborada por Domingo Matías. Santo Domingo, 2014.
- Guía para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo (PDM). Asociación de Municipios Región Cibao Norte (ASOMURECIN), Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, elaborada por Virginia Grávalos. Santiago de los Caballeros, 2011.
- Aportes del equipo técnico del Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional del MEPyD, FEDOMU, LIGA MUNICIPAL y Mesa Nacional de Planificación Local.



Miguel Ceara Hatton

Ministro de Economía,
Planificación y Desarrollo

Presentación

La construcción del desarrollo desde donde vive la gente, es decir, desde el territorio, es uno de los pilares fundamentales del actual Gobierno dominicano, presidido por el presidente Luis Abinader y, por consiguiente, del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo como rector de la planificación y el ordenamiento territorial.

Para el MEPyD, es de sumo interés el convertir a los actores territoriales en sujeto y objeto de las políticas de desarrollo, es decir, en protagonistas de estas. Esta planificación del desarrollo tiene su expresión primaria en los planes municipales de desarrollo, que constituyen uno de los instrumentos de planificación principal de uno de los ámbitos fundamentales de actuación del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública: el ámbito territorial.

Conscientes de la importancia que tiene para el Gobierno del Cambio la territorialización de las políticas públicas, la presentación de la guía *¿Cómo elaborar un plan municipal de desarrollo?* a los Gobiernos locales, la sociedad civil, al sistema político y a la sociedad, en sentido general, sirve de instrumento para concretar los propósitos del desarrollo territorial sostenible. Esta guía es esencial para territorializar con un instrumento técnico moderno de la planificación municipal, territorial y de gestión de riesgos.

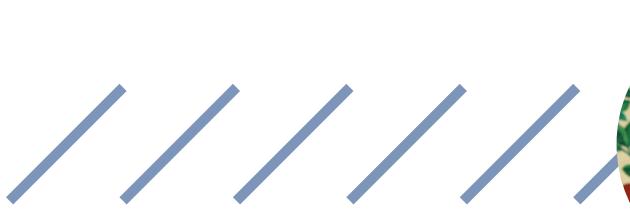
Esta guía es un instrumento pedagógico que puede ser aplicado y utilizado directamente por los y las responsables de los procesos de planificación a nivel de los Gobiernos locales con la participación activa y efectiva de los miembros de los consejos de desarrollo municipal, y, dentro de estos representantes de las comisiones técnicas articuladas por representantes de los dos niveles de gobiernos, Administración Pública y Gobiernos locales, y así como de las mesas temáticas con participación pública, privada y de la sociedad civil puedan llevar a cabo su gestión

y basar sus decisiones en lineamientos de desarrollo territorial con una visión consensuada entre los habitantes del municipio y sus gobernantes, a fin de cumplir territorialmente las metas expresadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo, los ODS, el Plan Plurianual del Sector Público y otros instrumentos del Sistema de Planificación.

Finalmente, en su calidad de órgano rector de la planificación y el ordenamiento territorial, el MEPyD quiere agradecer el apoyo recibido en la construcción de esta guía por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y las contribuciones técnicas de la Federación Dominicana de Municipios, la Liga Municipal Dominicana, la Asociación Dominicana de Regidores y las entidades que conforman la Mesa Nacional para la Planificación Local. Esperamos que la misma cumpla su objetivo de ser motor orientador de la planificación territorial como instrumento del desarrollo.

Miguel Ceara Hatton

Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo



Domingo Matías
Viceministro de
Ordenamiento Territorial
y Desarrollo Regional

Introducción

En el Estado dominicano se ha producido un conjunto de reformas y cambios institucionales que impactan en los instrumentos de planificación municipal y territorial. Además de fortalecer la gestión planificadora de los gobiernos locales, esta guía que presentamos a la sociedad dominicana busca darle coherencia, consistencia y alineamiento a los diferentes instrumentos y herramientas que son utilizados en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

La guía metodológica *¿Cómo Formular elaborar un plan municipal de desarrollo?* ha sido producto de un proceso intenso y extenso de varios meses de discusiones, consultas y revisión documental de textos del pasado y del presente, lo cual genera como resultado la disposición de una herramienta moderna, en la cual, también, se resalta su carácter pedagógico y facilitad de aplicación por parte de los diferentes sectores vinculados al desarrollo municipal, como los Gobiernos locales, las sectoriales del Gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional.

En la guía se recoge de modo didáctico el marco jurídico de la planificación municipal, una explicación ágil sobre el enlace que debe existir entre los diferentes instrumentos de planificación expresados en el propio Plan Municipal, el Plan de Inversión, el presupuesto participativo, el Plan Operativo Anual y el Presupuesto Municipal Anual, además de las estructuras que apoyan la planificación municipal, como la Oficina Municipal de Planificación y Programación, la Oficina de Planeamiento Urbano, el Consejo de Desarrollo Municipal y su estructura operativa: Comisión Técnica y las mesas temáticas. Estas estructuras significan una gran novedad en el sistema de planificación municipal.

Además de las mesas temáticas, que son espacios de participación social, consulta y coordinación para trabajar temáticas relevantes para el desarrollo del territorio, otro aspecto muy novedoso en cómo elaborar un plan de desarrollo municipal es la introducción de un lineamiento sobre

ordenamiento territorial y gestión de riesgos y cambio climático en aquellos municipios de baja densidad, que no requieren las complejidades técnicas que significa el diseño de un plan municipal de ordenamiento territorial.

Esta guía tendría una trascendencia en su utilidad, al mismo tiempo de ser instrumento de la planificación del desarrollo, será una referencia para la carga de las evidencias del indicador de planes dentro del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal). Esto permitiría que el país disponga de un sistema coherente en la estructura de formulación de los planes de desarrollo de los Gobiernos locales.

Es válido resaltar que esta guía es dinámica y que, mediante lecciones aprendidas, experiencias en su utilización y la obtención de evidencias sobre fortalezas y desafíos durante su puesta en marcha puede ser mejorada. Manteniendo esta visión de dinamismo, esta guía tiene un carácter público y suficiente para formular planes de desarrollo.

Finalmente, hay que expresar que ponemos a disposición de capital humano interesado en la planificación estratégica municipal un kit de herramientas complementarias de la guía surgidas en procesos y experiencias impulsadas por PRODECARE, la cual está en a disposición en formato digital para su descarga y uso. Con estas y los procesos metodológicos descritos en esta guía confiamos en que la planificación municipal dará un paso firme de avance no solo técnico, sino también, hacia el logro de los objetivos de desarrollo territorial a través del esfuerzo sinérgico entre los diferentes niveles de gobierno.

Domingo Matías

Viceministro de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| ¿QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y EL DESARROLLO LOCAL?..... | 9 |
| La planificación municipal | 9 |
| Planificar un municipio sostenible..... | 10 |
| | |
| ¿CUÁL ES EL MARCO JURÍDICO DE LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA?..... | 12 |
| La Constitución dominicana..... | 12 |
| Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo, END, n.º 1-12 | 13 |
| Ley sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, n.º 64-00 | 13 |
| Ley sobre Gestión de Riesgos, n.º 147-02 | 14 |
| Ley del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, MEPyD, n.º 496-06 | 14 |
| Ley del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, n.º 498-06 | 14 |
| Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, n.º 423-06 | 15 |
| Ley del Distrito Nacional y los Municipios, n.º 176-07..... | 15 |
| Ley de Planificación Urbana, n.º 6232 | 16 |
| | |
| ¿CUÁLES SON LOS INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL? | 16 |
| Plan Municipal de Desarrollo (PMD)..... | 16 |
| Plan de Inversión Municipal (PIM)..... | 16 |
| Presupuesto participativo municipal (PPM) | 16 |
| Plan Operativo Anual (POA) | 17 |
| Presupuesto municipal anual | 17 |
| | |
| ¿CUÁLES SON LAS ESTRUCTURAS QUE APOYAN LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL? | 17 |
| Oficina Municipal de Planificación y Programación (OMPP) | 17 |
| Oficina de Planeamiento Urbano (OPU) | 17 |
| Oficina de Gestión Ambiental (UGAM) | 18 |
| Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) | 18 |
| Comisión Técnica..... | 19 |
| Mesas temáticas de trabajo | 20 |
| | |
| ¿CÓMO SE ELABORA UN PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO? | 20 |
| Organización del proceso para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo | 22 |
| Diagnóstico municipal..... | 23 |
| Formulación estratégica | 36 |
| Gestión de instrumentos..... | 47 |

¿Qué es la planificación territorial y el desarrollo local?

La planificación territorial se enmarca en los procesos de planificación que se desarrollan en los niveles regional, provincial y municipal. Este proceso involucra a los Gobiernos locales, actores sociales y al sector privado y puede dar lugar a estrategias o planes territoriales, con objetivos consensuados entre los diversos actores estatales, sociales y privados.

El desarrollo local, por su parte, tiene múltiples dimensiones que se expresan a nivel en lo político, económico, sociocultural y ambiental. Por eso implica:

- Garantizar la libertad de la gente para plantearse objetivos y medios para lograrlos.
- Favorecer la participación de manera activa y la corresponsabilidad entre los actores sociales, económicos y estatales.
- Incorporar un enfoque de sostenibilidad, productividad y equidad (ambiental, de género, de gestión de riesgo...).
- Potenciar las condiciones propias del municipio para lograr su desarrollo.
- Propiciar acceso a recursos, bienes y servicios.
- Generar iniciativas y bienestar individual y colectivo.

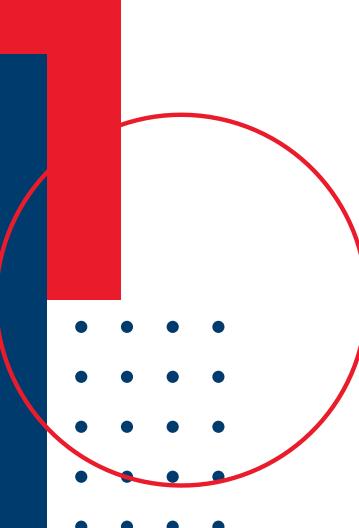
La planificación municipal

La planificación municipal es un medio para avanzar en el desarrollo del municipio; por esta razón, planificar las acciones del municipio favorece un uso más efectivo y eficiente de los recursos, incrementa la transparencia y da coherencia a las acciones para dirigirse hacia la situación deseada.

¿Qué es planificar?

Planificar implica una mirada crítica a la realidad presente, lo que está pasando hoy, para entonces:

- Visualizar posibles situaciones futuras.
- Situarlas en orden de prioridad en relación con los objetivos a alcanzar.
- Considerar vías a través de las cuales las situaciones deseadas puedan alcanzarse.



De manera que a un municipio que cuenta con un plan de desarrollo se le facilita establecer prioridades, formular los proyectos necesarios, canalizar las demandas al Gobierno central y dirigir la cooperación internacional a partir de lo planificado según los intereses locales.

Planificar un municipio sostenible

Un municipio sostenible es un territorio cohesionado con políticas y lineamientos claros e interdependientes entre lo económico, lo ambiental, lo social y lo cultural. El objetivo al planificar un municipio sostenible es que todos sus habitantes tengan acceso a servicios básicos eficientes, con una economía sólida que hace un uso responsable de los recursos naturales, respeta el medioambiente a fin de no poner a las futuras generaciones, una gestión del riesgo de desastres eficiente, con adaptabilidad al cambio climático, una identidad cultural firme, sentido de pertenencia territorial, y un sistema de gobernanza en el cual las autoridades locales y la ciudadanía buscan juntos la solución a los problemas de desarrollo presentes y futuros.

Así, aunque cada municipio tiene unas características propias, para alcanzar el desarrollo sostenible es necesario que los municipios satisfagan distintos objetivos para incrementar la calidad de vida de sus habitantes y su acceso a oportunidades.

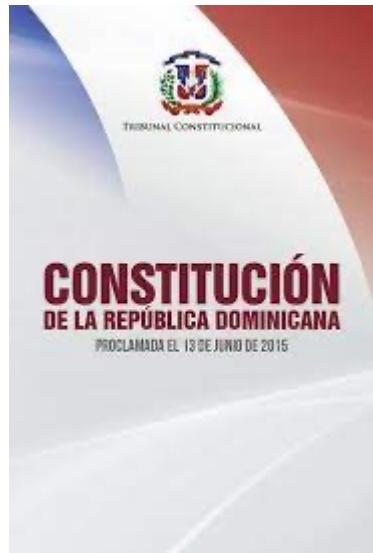
¹Department for communities and Local Government. Securing the Future – UK Government Sustainable Development Strategy 2005 en Strong Prosperous Communities [En línea]. United Kingdom.

Alcanzar el desarrollo sostenible de un municipio implica planificar en función de los siguientes objetivos:

| | | |
|---|--|---|
| <p>Una sociedad cohesionada, educada, saludable y segura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Fuerte sentido de identidad y pertenencia <input type="checkbox"/> Con un tejido social articulado <input type="checkbox"/> Con oportunidades para todos/as ahora y en el futuro <input type="checkbox"/> Con bajos niveles de violencia e inseguridad | <p>Provisto de una oferta de servicios de calidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Centros educativos y de salud apropiados <input type="checkbox"/> Con una oferta de oportunidades culturales y <input type="checkbox"/> Con servicio de agua potable | <p>Bien diseñado y conectado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Un municipio ordenado, con espacios públicos adecuados <input type="checkbox"/> Provistos de viviendas asequibles <input type="checkbox"/> Con medios de transporte para facilitar el movimiento al interior <input type="checkbox"/> Dotado de infraestructuras de telecomunicaciones |
| <p>Ambientalmente sostenible:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Con un uso adecuado de sus recursos <input type="checkbox"/> Que reduce al mínimo la contaminación de suelo, agua y aire <input type="checkbox"/> Respetuoso con la biodiversidad <input type="checkbox"/> Responsable y comprometido con la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático | <p>Una economía próspera y competitiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Con una amplia oferta de empleos y oportunidades <input type="checkbox"/> Innovador <input type="checkbox"/> Con una comunidad empresarial fuerte <input type="checkbox"/> Buena infraestructura de apoyo | <p>Bien gestionado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Con una participación incluyente <input type="checkbox"/> Con un gobierno responsable, líder y con visión de futuro que trabaja en concertación con los actores locales <input type="checkbox"/> Con información disponible, transparencia y rendición de cuentas |

¿Cuál es el marco jurídico de la planificación municipal en la República Dominicana?

Este marco jurídico está conformado por la Constitución dominicana, la Estrategia Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, el cual está en diseño; las leyes y decretos de las dependencias sectoriales del Gobierno central y las leyes y normativas municipales. Estas legislaciones establecen las estructuras organizativas, las instancias de toma de decisión y los instrumentos de planificación.



La Constitución dominicana

La Constitución de la República, como ley fundamental, asigna al Estado la función de ordenar el territorio nacional estableciendo en su art. 194, la necesidad de definir un plan de ordenamiento territorial. También organiza políticamente el territorio en regiones, provincias y municipios. Establece a la región como unidad básica para la articular y formular las políticas públicas en el territorio nacional.

Declara la autonomía política de los municipios y otorga facultad normativa a los ayuntamientos. Asimismo, establece la participación ciudadana como derecho, definiendo mecanismos para el involucramiento de la ciudadanía en la gestión de lo público, al tiempo que promueve la transferencia de competencias a los ayuntamientos bajo el principio de subsidiariedad.



Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo, END, n.o 1-12

Esta normativa incluye objetivos y líneas de acción relativos a lograr una Administración pública eficiente, transparente, orientada al desarrollo nacional y local (art. 21). Promueve la cohesión territorial en el diseño y gestión de las políticas públicas, para lograr un desarrollo territorial ordenado e inclusivo (art. 23).

Por definición, el SNPIP procura una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, y un Estado garante de derechos fundamentales, comprometido con la reducción de la pobreza y la desigualdad social y territorial (art.8). Ordena la inclusión del enfoque de género en todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas como estructuras para el accionar de la reducción de la desigualdad y promoción de la equidad (art.12).



Ley sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, n.o 64-00

Esta Ley contempla entre sus objetivos el establecimiento de los medios, formas y oportunidades para la conservación y uso sostenibles de los recursos naturales; y la utilización correcta del espacio físico a través de un ordenamiento territorial (art.15). Asimismo, ordena la gestión, tratamiento, transporte y disposición final de desechos sólidos.

Ley sobre Gestión de Riesgos, n.o 147-02

Establece que los organismos de planificación nacionales y territoriales tendrán en cuenta las directrices señaladas en el Plan Nacional de Gestión de Riesgos y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial en lo relativo a los planes de ordenamiento territorial, y en la asignación y apropiación de fondos indispensables para la ejecución de los presupuestos anuales (art.18). En lo relativo a los organismos locales, dispone que deben tomar en cuenta en sus planes de desarrollo, el componente de gestión de riesgos y, especialmente, las disposiciones de prevención y mitigación relacionadas con el ordenamiento urbano, las áreas de peligro o riesgo y los asentamientos humanos

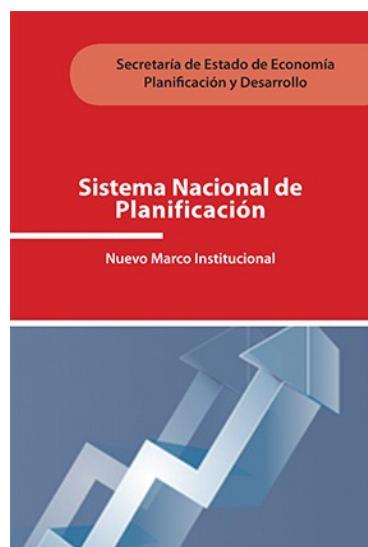
Ley del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, MEPyD, n.o 496-06

Define al MEPyD como órgano rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y también del ordenamiento territorial (art.4). Para esto se creó una dirección que luego, por medio de la Ley 10-21 se convirtió en el Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional.

Ley del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, n.o 498-06

Instituye el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, estableciendo el mecanismo de participación de los actores locales en los procesos de planificación, a través de los consejos de desarrollo a nivel municipal, provincial y regional.

Asimismo, ordena que en cada ayuntamiento exista una unidad municipal de planificación responsable de la elaboración de planes municipales de desarrollo.



Define la planificación como un proceso que abarca la formulación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, estando orientada a la promoción del desarrollo económico y social sostenible. Dispone que los ayuntamientos deben registrar las inversiones municipales presupuestadas cada año en el Sistema de Inversión Pública.

Establece que los ayuntamientos podrán celebrar convenios de asistencia técnica con el MEPyD, a fin de fortalecer su capacidad de generación y programación de proyectos de inversión.

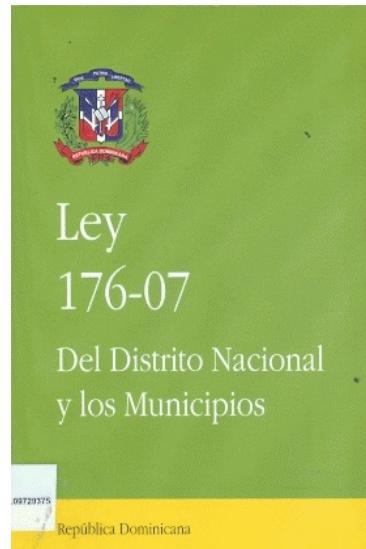
Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, n.o 423-06

Se trata de una ley sobre presupuesto para el sector público, con su reglamento de aplicación, que está estratégicamente vinculada con la del Sistema de Planificación e inversión pública.

Ley del Distrito Nacional y los Municipios, n.o 176-07

Tiene por objeto, normar la organización, competencia, funciones y recursos de los ayuntamientos, asegurándoles que puedan ejercer, las competencias, atribuciones y servicios que les son inherentes; promover el desarrollo y la integración de su territorio, el mejoramiento sociocultural de sus habitantes y la participación efectiva de las comunidades en el manejo de los asuntos públicos locales, a fin de mejorar la calidad de vida, y preservar el medioambiente.

Ordena la formulación y evaluación de planes de desarrollo del municipio, la regulación y gestión del planeamiento urbanístico y del uso de suelo en las áreas urbanas y rurales del territorio municipal, desde criterios de inclusión, equidad social, de género, participación y eficiencia.



Ley de Planificación Urbana, n.o 6232

Señala las funciones de la Oficina de Planeamiento Urbano, entre ellas: diseñar los proyectos municipales; elaborar estudios de carácter físico, social, económico y cultural; promover la rehabilitación de los barrios; elaborar los planes reguladores y las reglamentaciones normativas de zonificación, edificaciones, viales, etc.; elaborar reglamentos de valorización y catastro; y velar por el estricto cumplimiento de las normas establecidas.

¿Cuáles son los instrumentos para la planificación municipal?

En la República Dominicana, tanto la práctica como el marco legal han definido un conjunto de instrumentos para la planificación municipal, que no son independientes, pues están articulados a través de relaciones jerárquicas, con la finalidad de alcanzar unos únicos objetivos de desarrollo del territorio municipal. Estos son:

Plan Municipal de Desarrollo (PMD)

Es un instrumento de planificación que contiene los objetivos que perseguirá el Gobierno local durante un período de gestión (cuatro años), para avanzar hacia la visión de desarrollo que se ha consensuado con los municipios, así como los programas y proyectos que ejecutará para lograrlo. También contiene acciones que no son de competencia municipal, pero que serán cogestionadas entre el y el Gobierno nacional, la cooperación internacional o con el sector privado.

Plan de inversión municipal (PIM)

Es el instrumento que reúne los proyectos de inversión de competencia local priorizados en el Plan Municipal de Desarrollo. Establecerá cómo se ejecutaría la inversión durante la gestión del Gobierno local (cuatro años), de dónde provendrán los recursos necesarios para su implementación y la programación de los tiempos de ejecución.

Presupuesto participativo municipal (PPM)

Es uno de los mecanismos de participación comunitaria a través del cual los municipios seleccionan proyectos de gran importancia y necesidad para su comunidad, contribuyen a su ejecución y les

dan seguimiento. Los proyectos que resultan de este proceso deben estar alineados con el Plan Municipal de Desarrollo.

Plan Operativo Anual (POA)

El Plan Operativo Anual es un instrumento de gestión que ayuda a operativizar los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo y otras acciones que no necesariamente están incluidas en el plan, que se realizarán en el periodo de un año calendario. El POA es, además, el instrumento de apoyo para planificar y programar la ejecución del Plan de Inversión Municipal y los proyectos seleccionados en el presupuesto participativo municipal.

Presupuesto municipal anual

Es el instrumento de distribución y organización de los recursos municipales para el financiamiento de las actividades contempladas en el Plan Operativo Anual para ser realizadas durante un año calendario.

¿Cuáles son las estructuras que apoyan la planificación municipal?

Para afrontar los retos propios de nuestros territorios, el marco de planificación debe auxiliarse tanto de herramientas técnicas como de la participación social para alcanzar los objetivos de desarrollo deseados. Por esto, el marco legal define unas estructuras técnicas y participativas para apoyar la formulación de instrumentos y planes para el desarrollo municipal. Estos son:

Oficina Municipal de Planificación y Programación (OMPP)

Es la encargada de garantizar la coordinación de las políticas del Gobierno central con las del municipio, así como la evaluación de los resultados de la gestión del Gobierno local. Sus funciones también incluyen la coordinación de talleres y actividades al interior del ayuntamiento y los municipios para la formulación y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo.

Oficina de Planeamiento Urbano (OPU)

El objetivo central de esta oficina es asistir técnicamente al ayuntamiento y a las comunidades en

el diseño, formulación e implementación del PMD. Asimismo, regular y gestionar el planeamiento urbanístico, uso de suelo y edificaciones de las zonas urbanas y rurales del municipio.

Oficina de Gestión Ambiental (UGAM)

Su función es garantizar un desarrollo armónico de los asentamientos urbanos y la preservación de los recursos naturales y un medio ambiente sostenible a través de la elaboración de normativa y programas para dichos fines.

Consejo de Desarrollo Municipal (CDM)

También conocido en la Ley 176-07 como Consejo Económico y Social Municipal, el Consejo de Desarrollo Municipal es una estructura consultiva de participación social, que tiene como función articular y canalizar demandas de los ciudadanos ante el Gobierno central y municipal, así como la elaboración, discusión y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo.

Su organización, funcionamiento y competencias se regulan mediante reglamento aprobado por resolución del Concejo de Regidores, según lo indicado en el artículo 252, párrafo II de la ley municipal.

La conformación del Consejo de Desarrollo Municipal se estructura bajo los siguientes procedimientos¹:

1. Preparación del proceso: esta etapa se desarrolla al interior del ayuntamiento y consiste en la creación de las condiciones institucionales para la constitución de los espacios de participación. Esta etapa consta de los siguientes pasos definidos en el kit de planificación municipal:

- CDM01- Sensibilización de las autoridades locales
- CDM02- Sensibilización del equipo técnico municipal

2. Elección de representantes de la sociedad: esta etapa comprende el registro y postulación de las organizaciones interesadas en representar a su sector en el Consejo de Desarrollo Municipal. Para esto el ayuntamiento invitará por medios de comunicación y otras vías de

¹ La explicación del proceso paso a paso y las herramientas para la conformación del Consejo de Desarrollo Municipal, está contenido en el kit de planificación municipal.

difusión, a las organizaciones a depositar su expresión de interés mediante comunicación escrita con la documentación que acredita su constitución legal. Una vez agotado el proceso de postulación se realizan los siguientes pasos:

- CDM03- Sensibilización de la sociedad civil
- CDM04- Selección de sociedad civil / conformación e integración del Consejo de Desarrollo Municipal

3. Oficialización del Consejo de Desarrollo Municipal: esta etapa se desarrolla una vez seleccionados los miembros del CDM, a través de la etapa de elección de representantes de las organizaciones de la sociedad civil y comprende la formalización del CDM por resolución del Consejo de Regidores. Este paso se explica a detalle en el kit de planificación municipal en:

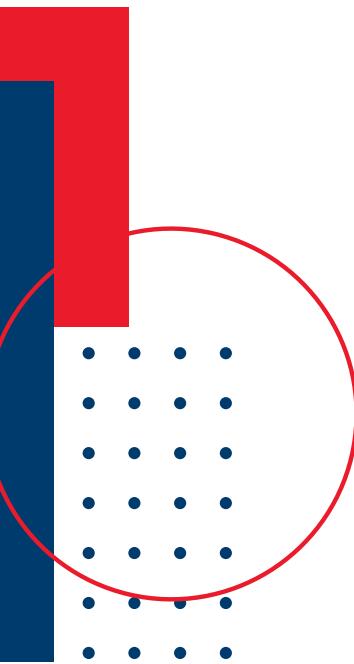
- CDM05- Oficialización del CDM

Comisión técnica

Es un órgano asesor del Consejo de Desarrollo, cuya función es asistir técnicamente a este órgano en el análisis situacional, prospectivo y estratégico del municipio, a fin de recuperar, organizar y producir la información necesaria para la definición de planes de desarrollo, así como identificar y priorizar alternativas de solución que resulten en proyectos de inversión pública.

*El proceso de conformación de la Comisión Técnica y de creación de mesas temáticas de trabajo se explica a detalle en el kit de planificación municipal en el paso:

- CDM06- Sensibilización y conformación de la Comisión Técnica y las mesas temáticas municipales



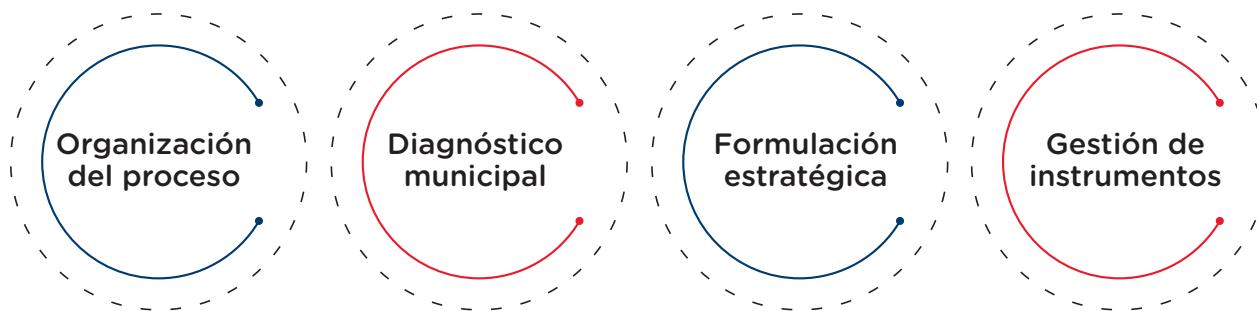
Mesas temáticas de trabajo

Son espacios de participación social, consulta y coordinación para trabajar temáticas relevantes para el desarrollo del territorio con las organizaciones sociales vinculadas o interesadas en la superación de los desafíos de dicha temática. En cada mesa se analizará una temática específica, levantando toda la información relevante para proponer, al Consejo de Desarrollo por vía de la Comisión Técnica, acciones concretas que permitan superar la problemática, aprovechando las fortalezas y oportunidades del territorio.

El Consejo de Desarrollo, con la asesoría de la Comisión Técnica, decidirá las mesas temáticas que habrán de crearse en función de la problemática social de interés.

¿Cómo se elabora un plan municipal de desarrollo?

Para la elaboración de planes municipales de desarrollo (PMD), como medio para identificar las necesidades y oportunidades de las comunidades y definir las estrategias necesarias para generar acciones y resultados satisfactorios para los ciudadanos, esta guía se estructura de acuerdo con los siguientes componentes:



En el proceso de formulación del PMD se identifica la situación actual del territorio, sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, organizando la información a partir de los ejes de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del marco normativo de referencia para la gestión del riesgo de desastres y cambio climático.

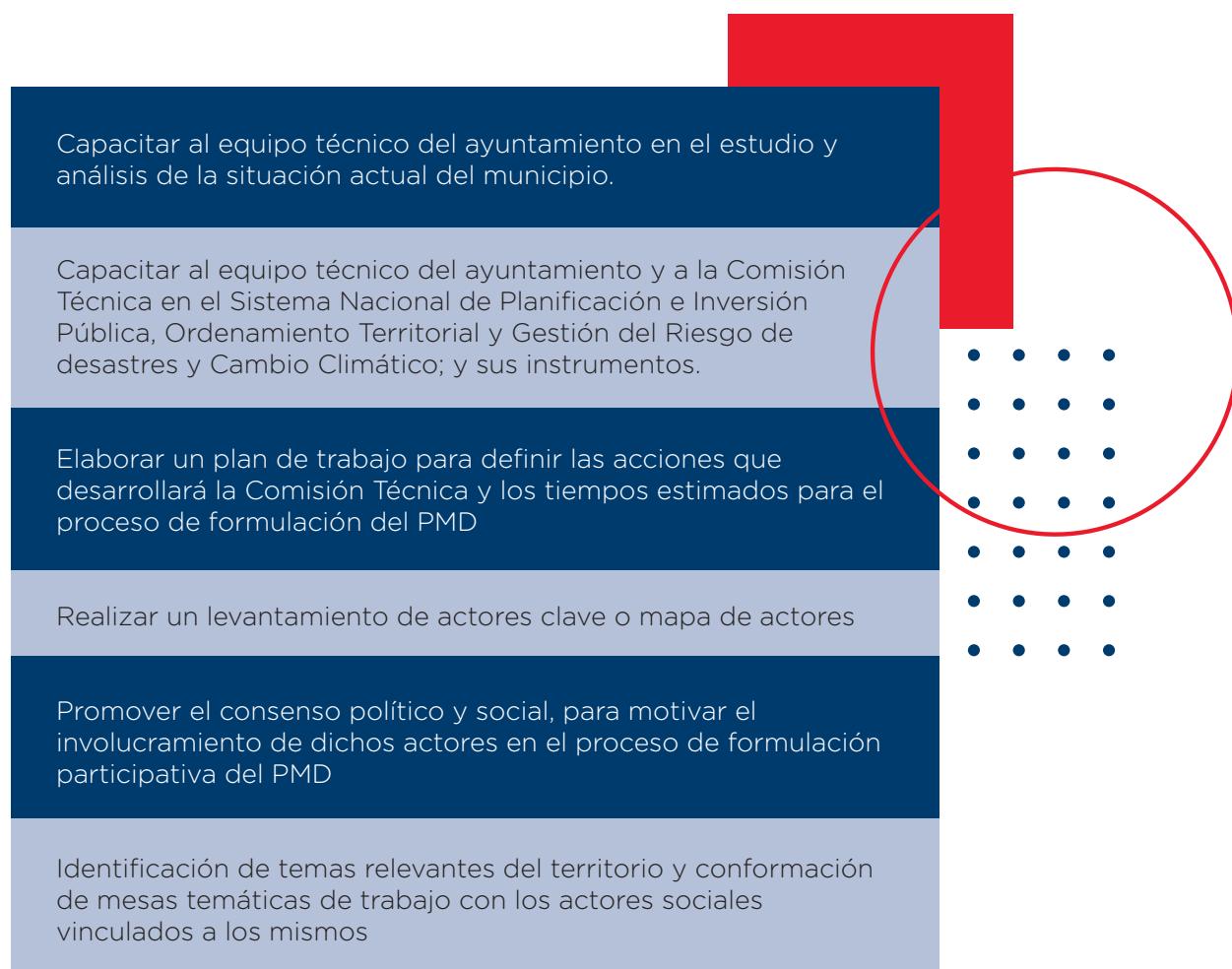
Se debe aclarar que el uso técnico de esta guía metodológica dependerá de cada unidad territorial y de la capacidad del equipo técnico para comprender las particularidades del territorio.



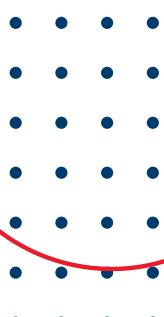
Organización del proceso para la elaboración de un plan municipal de desarrollo

La elaboración de un plan municipal de desarrollo requiere de un proceso de organización previa para garantizar la cooperación y coordinación de los actores territoriales, de modo que exista la debida armonía, coherencia y coordinación en la definición y ejecución del PMD.

La organización del proceso para la elaboración del PMD comprende las siguientes acciones:



En el caso de no estar constituido el Consejo de Desarrollo ni la Comisión Técnica, el ayuntamiento debe de conformarlos y oficializarlos, antes de iniciar el proceso de formulación del PMD.



Diagnóstico municipal

Conocer la realidad del municipio, sus características, problemas y potencialidades de desarrollo, es clave para una buena planificación. También, para el desarrollo de una gestión municipal que responda a las necesidades e intereses de la población. De ahí la importancia del diagnóstico que debe ser implementado por el Comité Técnico y las mesas temáticas.

Con el diagnóstico, un plan de desarrollo busca conocer a través de la recopilación y análisis de información relevante del territorio, cuáles son las situaciones positivas y negativas que inciden en las condiciones sociales, económicas, medioambientales, espaciales y político-institucionales del municipio, así como su relación con el contexto regional, nacional e internacional.

El diagnóstico consta, entre otras, de dos funciones preponderantes para la formulación del PMD:

- **Función descriptiva:** describe los principales componentes que integran el territorio municipal y las características de los problemas encontrados. Por ejemplo, describir

características medioambientales y geográficas, hechos históricos, problemáticas asociadas a la gobernabilidad local y situación institucional del ayuntamiento, uso del territorio y movilidad, la condición de los equipamientos, servicios básicos y situaciones asociadas a población vulnerable y género.

- **Función explicativa:** en esta función del diagnóstico se explican las causas y los efectos de las situaciones positivas y negativas que inciden en la realidad del municipio.



La elaboración de un buen diagnóstico de la realidad del municipio se puede realizar atendiendo a tres procesos:



Levantamiento de información

La información por levantar se recopilará acudiendo a fuentes primarias y secundarias. Estas informaciones pueden encontrarse en el municipio o fuera de este.

Las fuentes primarias: contienen información original que ha sido publicada por primera vez y que no ha sido filtrada, interpretada o evaluada por nadie más, por lo que proveen información con evidencia directa sobre el tema tratado. Por ejemplo, cualquier forma de ir al sitio e indagar la realidad es una información primaria.

Las fuentes secundarias: contienen información primaria, resumida y reorganizada. Facilitan el acceso a las fuentes primarias o a sus contenidos y permiten ampliar el contenido de la información de estas. Son informaciones que se pueden obtener sin necesidad de buscar la información directamente en el lugar. Por ejemplo, informes y estadísticas estatales.

**Fuentes de
información
primaria**

- Documentos originales
- Entrevistas a actores clave
- Noticias y periódicos
- Fotografías
- Cartas
- Resoluciones
- Cartografía y planos georreferenciados
- Apuntes de investigación

**Fuentes de
información
secundaria**

- Censos oficiales
- Encuestas de hogares
- Informes demográficos
- Informes municipales de la ONE
- Artículos de revistas
- Revistas, libros y enciclopedias
- Otros

Para el levantamiento de información se organizarán temas de acuerdo con su relación con los cuatro ejes de la END, formando bloques de información alineados a la misma, exceptuando los temas generales y transversales.



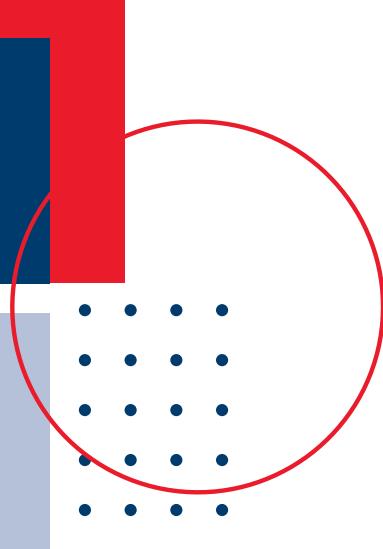
Institucional

- Gobernanza y gobernabilidad - sostenibilidad local
- Ordenamiento territorial y uso de suelo (uso del terreno y movilidad).



Social

- Confortabilidad social-territorial y calidad de vida (equipamiento y servicios básicos)
- Movilidad y transporte (uso de territorio y movilidad)
- Patrimonio arquitectónico y natural (patrimonio cultural, uso de territorio y movilidad)
- Desarrollo social y calidad de vida



Económico

- Economía y producción (dinámica económica)



Ambiental

- Cambio climático (mitigación y adaptación)
- Gestión del riesgo de desastres (prevención, mitigación, respuesta, recuperación)
- Saneamiento y residuos sólidos (equipamiento y servicios básicos)



Los territorios no son iguales; en tal sentido, la Comisión Técnica revisará los temas y verificará todos los aspectos relacionados al municipio, para la creación de las mesas temáticas de trabajo y la organización del proceso de levantamiento de información.

Los territorios no son iguales; en tal sentido, la Comisión Técnica del CDM revisará los temas y verificará todos los aspectos relacionados al municipio, para la creación de mesas temáticas de trabajo y la organización del proceso de levantamiento de información.

Para realizar el levantamiento de información se utilizarán las herramientas correspondientes al paso «PMD01- Introducción al PMD/ Diagnóstico municipal/ Síntesis de diagnóstico» dentro del kit de planificación municipal.

Estas herramientas ayudan a hacer más fácil la búsqueda de información primaria y secundaria, así como organizarla luego de haber levantado los datos.

- PMD01-F03, contiene el cuestionario para orientar el levantamiento de información primaria.
- PMD01-F05, contiene la matriz de levantamiento de amenazas y vulnerabilidades del municipio.
- PMD01-F06, es la matriz para el levantamiento de información secundaria, incluye las fuentes de información a las que hay que ir para encontrarla los datos.

La búsqueda de información diagnóstica sobre gestión de riesgo y adaptación al cambio climático debe abordarse desde dos enfoques:

- a. Diagnóstico de capacidades locales para la gestión de riesgo (análisis, prevención, mitigación, preparación de la respuesta y recuperación), y adaptación al cambio climático, es decir, organización institucional, marco normativo (nacional, regional y local), políticas orientadoras y mecanismos de financiamiento.
- b. Aspectos específicos de cada uno de los riesgos existentes en el municipio. Caracterizar las amenazas y su distribución en el territorio, su información histórica y probabilidad de ocurrencia. Asimismo, las vulnerabilidades y exposición de las comunidades y sus bienes, en el municipio y/o unidad territorial analizada.

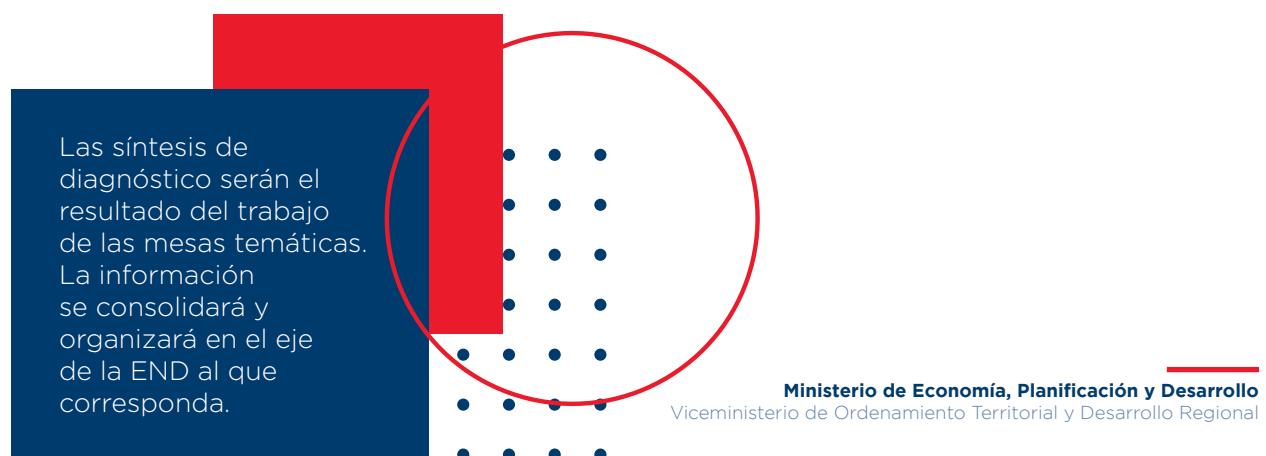
La gestión del riesgo y adaptación al cambio climático debe abordarse desde un enfoque transversal a los diferentes sectores del desarrollo. Por eso, se propone obtener información cruzada respecto a los siguientes sectores: educación, cultura, recreación y deportes, salud, vivienda, participación social y comunitaria, infraestructura vial, tránsito y transporte, medioambiente, sequía, agricultura, turismo, sector industrial, etcétera.

Identificación de situaciones relevantes (problemáticas y oportunidades)

Con las informaciones obtenidas a través de las fuentes primarias y secundarias, se procede a realizar un resumen o síntesis de la situación actual del municipio, con los temas previamente organizados por cada eje de la END, para validar las informaciones del diagnóstico.

Para este ejercicio se utilizará la herramienta «PMD01-F08- Formato de validación de la síntesis del diagnóstico municipal por eje» del kit de planificación.

Una vez validadas las informaciones levantadas, se procede a identificar las situaciones municipales más relevantes.



Para identificar las situaciones más relevantes del municipio, se utilizará la matriz de síntesis de diagnóstico y se resaltarán palabras o frases que expresen características trascendentales para el desarrollo del municipio en esa temática.

Una vez hecho este ejercicio, se colocarán las situaciones resaltadas en la matriz «PMD02-F02-Formato de registro de problemáticas por eje» del kit de planificación municipal.

Análisis de situaciones relevantes del municipio

Luego de identificar las situaciones más relevantes del municipio y colocarlas en el formato indicado, se procede a realizar un análisis de estas. Para esto, la metodología prevé los siguientes tipos de análisis:

- **Análisis interno:** se refiere a analizar los aspectos positivos y negativos que ocurren dentro del municipio. El análisis interno nos ayuda a medir la capacidad de desarrollo a partir de recursos propios. Interesa profundizar en el análisis de los recursos subutilizados que podrían ser valorizados para el desarrollo local. El análisis interno diagnosticará los recursos disponibles en el territorio, y evaluará su potencial para el desarrollo, así como las debilidades que habrá que vencer.
- **Análisis externo:** en este proceso se analizan las áreas del entorno, próximas o lejanas, que pueden tener influencia en el municipio. Interesa analizar la posición del municipio con relación a su región, principalmente, en las áreas de comercio y el intercambio de productos. El análisis de los entornos permitirá detectar amenazas y oportunidades a la hora de definir el modelo de desarrollo territorial del municipio.

Análisis interno

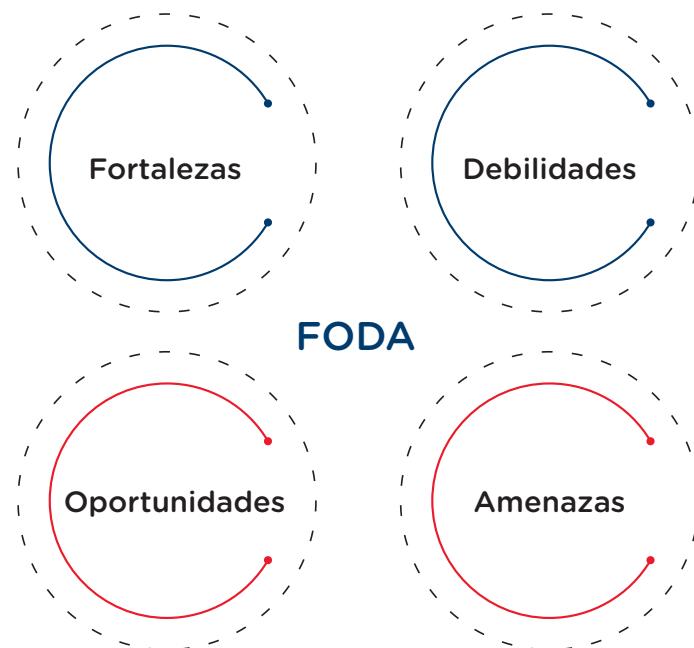
- Historia, deportes, costumbres y patrimonio cultural.
- Amenazas, vulnerabilidades, exposición, riesgo.
- Ordenamiento territorial y uso de suelo.
- Estructura institucional y gobernanza.
- Infraestructura vial, servicios básicos y equipamiento.
- Población, vivienda y calidad de vida.
- Educación, salud y disposición de residuos.
- Estructura laboral, empleo y producción local.
- Seguridad ciudadana y delincuencia

Análisis externo

- Contexto regional
- Amenazas, vulnerabilidades, exposición, riesgo.
- Flujos de tránsito y rutas de transporte
- Flujos migratorios
- Coordinación intergubernamental
- Exportaciones e importaciones de productos
- Relaciones comerciales y atracción de capitales
- Telecomunicaciones y redes energéticas
- Seguridad ciudadana y delincuencia

El análisis interno y externo se utiliza para el diseño del análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), una herramienta que posibilita definir estrategias para el desarrollo local a través de consolidar las fortalezas, superar las debilidades, mitigar o neutralizar las amenazas y explotar al máximo las oportunidades del territorio.

El FODA es una herramienta clave para traducir las situaciones identificadas, en los lineamientos y objetivos estratégicos del Plan Municipal de Desarrollo que enmarcarán las acciones propuestas para alcanzar la visión de desarrollo municipal deseada.



Para elaborar el análisis FODA se utilizará como apoyo las herramientas «PMD02-F03- Matriz temas generales de la END que agrupan las problemáticas por eje». Esta matriz ayudará a agrupar las situaciones identificadas en el levantamiento de información por cada eje de la END y ordenarlas para la construcción de la matriz FODA.

Para construir la matriz FODA, primero se deben realizar los siguientes pasos:

1. Se separan las situaciones identificadas en el levantamiento de información que corresponden al análisis interno de las que corresponden al análisis externo.
2. Una vez separados los temas de acuerdo con el tipo de análisis (interno o externo), se separarán las situaciones positivas y las situaciones negativas.

Luego de hacer este ejercicio se construye la matriz FODA de la siguiente manera:



Las situaciones positivas correspondientes al análisis interno del municipio se convierten en las fortalezas del territorio, mientras que las situaciones negativas representan las debilidades.

Asimismo, las situaciones positivas identificadas en el análisis externo representan oportunidades para el desarrollo del municipio, mientras que las situaciones negativas corresponden a amenazas a la visión de desarrollo deseada.

Ejemplo de matriz FODA en función de las situaciones identificadas en el levantamiento de información, organizada a partir de los ejes de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030:

Eje 1 de la END: un Estado social y democrático de derecho

Análisis interno

| Fortalezas | Debilidades |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Comunitarios organizados para alertar sucesos delictivos• Organizaciones de la sociedad civil y sector privado colaboran con autoridades locales | <ul style="list-style-type: none">• Baja capacidad de planificación y gestión del Gobierno local• Inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia• Altos niveles de delincuencia |

Análisis externo

| Oportunidades | Amenazas |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Buena coordinación con otras instancias del Estado• Apoyo de la cooperación internacional. | <ul style="list-style-type: none">• Falta de continuidad de las políticas sectoriales• Falta de coordinación interinstitucional con el Gobierno central |

Eje 2 de la END: una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades

Análisis interno

| Fortalezas | Debilidades |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Propiedad de terrenos bien regulada• Buena cobertura de servicio de atención primaria de salud. | <ul style="list-style-type: none">• Altos niveles de hacinamiento en zonas urbanas• Ausencia de política de protección y desarrollo de la mujer |

Análisis externo

| Oportunidades | Amenazas |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Interés de la diáspora en el desarrollo social del municipio | <ul style="list-style-type: none">• Comunitarios emigran hacia grandes centros urbanos en busca de mejores condiciones de vida |

Eje 3 de la END: una economía sostenible, integradora y competitiva

Análisis interno

| Fortalezas | Debilidades |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Suelos de alta productividad agrícola • Asociaciones gremiales bien organizadas | <ul style="list-style-type: none"> • Baja capacidad técnico-profesional • Alto nivel de desempleo • Existencia de pocas empresas con registro mercantil |

Análisis externo

| Oportunidades | Amenazas |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Buen clima para la generación de negocios y oportunidades de inversión • Alta demanda de productos desde otras localidades de la región | <ul style="list-style-type: none"> • Escape de capital hacia otras localidades |

Eje 4 de la END: una sociedad de producción y consumo ambientalmente sostenible que se adapta al cambio climático

Análisis interno

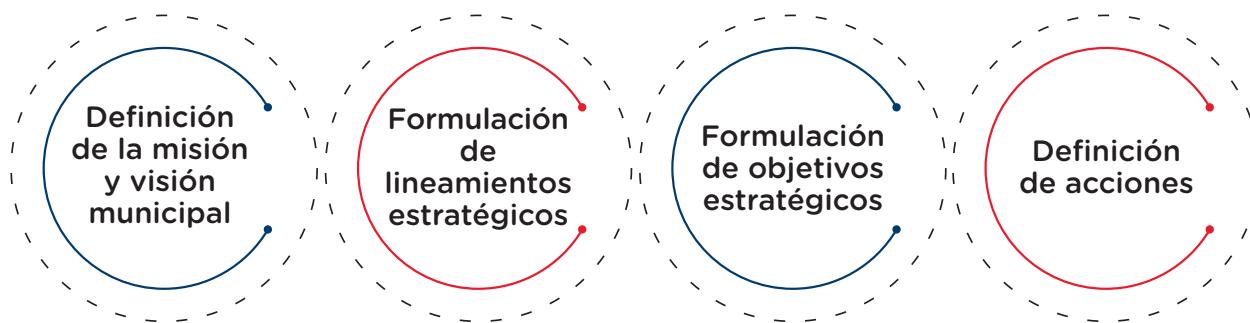
| Fortalezas | Debilidades |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Existencia de proyectos para la reducción del riesgo y el cambio climático • Alta capacidad de respuesta ante emergencias | <ul style="list-style-type: none"> • Zonas de ocupación urbana altamente vulnerables a inundación • Dificultades en la gestión de residuos sólidos |

Análisis externo

| Oportunidades | Amenazas |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Creación de programas de reubicación de población en zonas vulnerables • Promoción de programas de capacitación en gestión del riesgo de desastres y cambio climático | <ul style="list-style-type: none"> • Pérdida progresiva de zonas forestales • Aumento de vulnerabilidad en zonas urbanas por falta de regulación de uso de suelo |

Formulación estratégica

Luego de concluir el diagnóstico, se inicia la fase de formulación estratégica, para establecer el marco de acción del Plan Municipal de Desarrollo. Esta fase consta de los siguientes procesos:

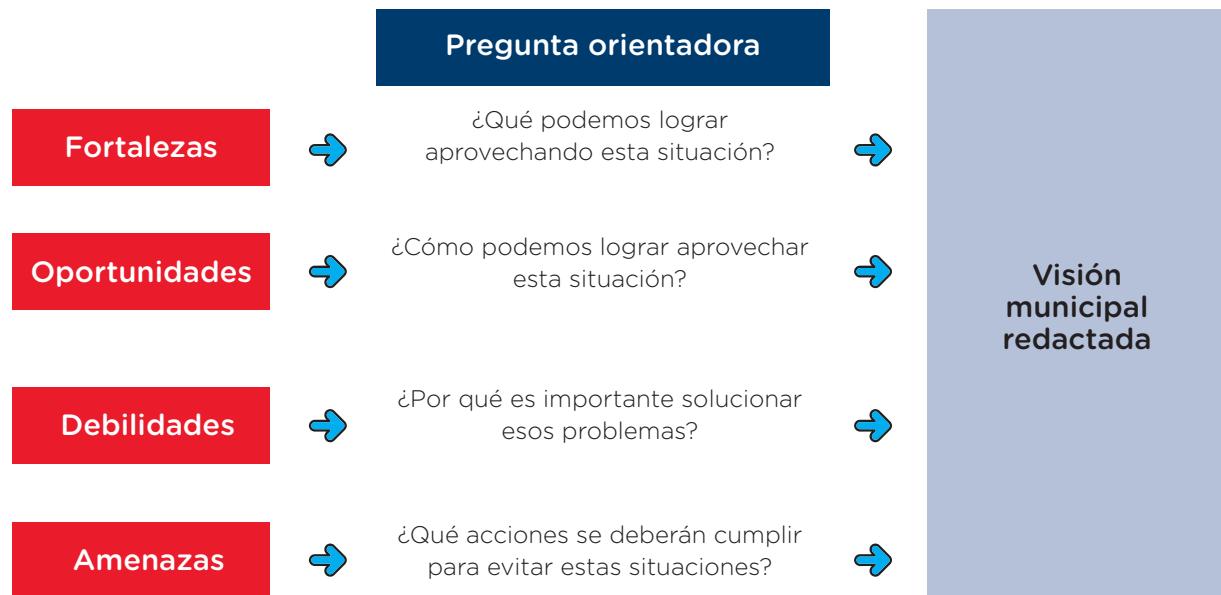


Definición de la misión y visión municipal

La Constitución de la República y la Ley 176-07 establecen como función de los municipios y los distritos municipales, promover el desarrollo y la integración de su territorio, el mejoramiento sociocultural de sus habitantes y la participación efectiva de las comunidades en el manejo de los asuntos públicos locales, a los fines de obtener como resultado mejorar la calidad de vida, preservando el medioambiente, los patrimonios históricos y culturales, así como la protección de los espacios de dominio público. La visión municipal corresponde a la imagen de futuro deseable y viable del territorio e indica el municipio que se quiere lograr con el Plan de Desarrollo a partir de los desafíos y potencialidades del municipio.

Para la elaboración de la visión municipal, se utilizará la matriz FODA, aplicando preguntas orientadoras de acuerdo con las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, luego se redactará una propuesta de la visión que muestre la imagen de futuro deseable por cada eje de la END.

A continuación, se deberán consolidar las propuestas de visión de cada eje en una sola. Para esto se tomarán los elementos comunes en las cuatro propuestas y se redactará de forma coherente la visión municipal.



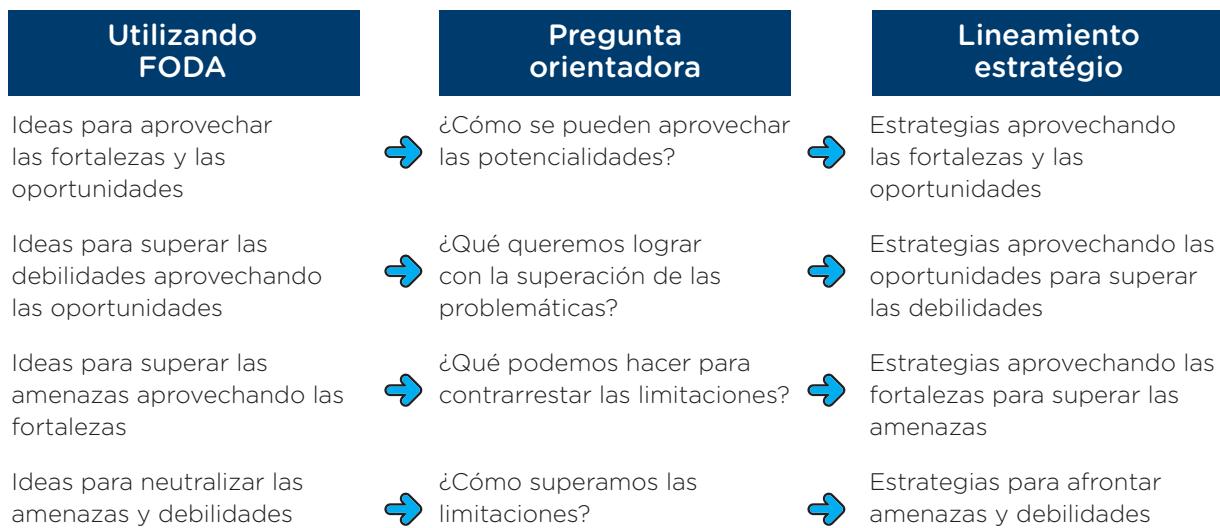
Para la redacción de la visión municipal se deben tomar en cuenta que esta debe contar con las siguientes características:

- Debe ser clara y alejada de la ambigüedad (indeterminación)
- Que dibuje una escena
- Que describa el futuro
- Que sea fácil de recordar y con la que uno pueda comprometerse
- Que incluya aspiraciones que sean realistas
- Que esté alineada con los valores y cultura de la organización
- Que esté orientada a las necesidades de los municipios

Formulación de lineamientos estratégicos

Una vez definida la visión y misión del PMD, se continúa con la formulación de los lineamientos estratégicos, los cuales representan las grandes apuestas para el desarrollo del municipio y guiarán las acciones del Plan de Municipal Desarrollo.

Para la formulación de los lineamientos estratégicos del PMD se utilizará de referencia la matriz FODA por cada eje de la END, para realizar el siguiente proceso:



Ejemplo de lineamientos estratégicos a partir del proceso de análisis de la matriz FODA:

| Elementos del FODA | |
|--|--|
| Fortalezas | Oportunidades |
| <ul style="list-style-type: none"> • Comunitarios organizados para alertar sucesos delictivos • Organizaciones de la sociedad civil y sector privado colaboran con autoridades locales | <ul style="list-style-type: none"> • Buena coordinación con otras instancias del Estado • Apoyo de la cooperación internacional. |
| Preguntas orientadoras | |

¿Cómo se pueden aprovechar las potencialidades?

Ideas para aprovechar las fortalezas y oportunidades

- Articular actores clave de la sociedad para liderar comités de vigilancia en coordinación con las autoridades locales y del Gobierno central.
- Buscar apoyo financiero de la cooperación internacional para la prevención de la violencia.
- Generar programas de mejoras para la gestión pública con apoyo de la cooperación y el Gobierno central.

Lineamiento estratégico redactado

Actores articulados para la mejora de la gestión pública para ejecución de programas de prevención de la violencia y resolución de conflictos.

| Elementos del FODA | |
|--|---|
| Debilidades | Oportunidades |
| <ul style="list-style-type: none"> • Baja capacidad de planificación y gestión del Gobierno local • Inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia | <ul style="list-style-type: none"> • Altos niveles de delincuencia • Buena coordinación con otras instancias del Estado • Apoyo de la cooperación internacional. |
| Preguntas orientadoras | |

¿Qué queremos lograr con la superación de las problemáticas?

Ideas para superar las debilidades aprovechando las oportunidades

- Solicitar asistencia al Gobierno central para capacitar en planificación y gestión administrativa
- Buscar apoyo de la cooperación internacional para implementar sistemas de rendición de cuentas

Lineamiento estratégico redactado

Aumentada la capacidad del Gobierno local en procesos de planificación, gestión administrativa e implementados mecanismos de rendición de cuentas.

Elementos del FODA

| Fortalezas | Oportunidades |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Comunitarios organizados para alertar sucesos delictivos• Organizaciones de la sociedad civil y sector privado colaboran con autoridades locales | <ul style="list-style-type: none">• Falta de continuidad de las políticas sectoriales• Falta de coordinación interinstitucional con el Gobierno central |

Preguntas orientadoras

¿Qué podemos hacer para contrarrestar las limitaciones?

Ideas para aprovechar las fortalezas y oportunidades

- Organizar comités comunitarios para dar seguimiento a la ejecución de las políticas sectoriales
- Colaboración de la sociedad civil y el sector privado con las autoridades locales, para mejorar la coordinación con las instituciones del Gobierno central

Lineamiento estratégico redactado

Organizadas las autoridades locales y la sociedad para mejorar los mecanismos de coordinación con el Gobierno central y dar seguimiento a las políticas sectoriales.

Elementos del FODA

| Debilidades | Oportunidades |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Baja capacidad de planificación y gestión del Gobierno local• Inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia | <ul style="list-style-type: none">• Altos niveles de delincuencia• Falta de continuidad de las políticas sectoriales• Falta de coordinación interinstitucional con el Gobierno central |

Preguntas orientadoras

¿Cómo superamos las limitaciones?

Ideas para superar las debilidades aprovechando las oportunidades

- Mejorar la planificación local para fortalecer los medios de coordinación con el Gobierno central.
- Crear un sistema de rendición de cuentas para mejorar la gestión del Gobierno local.
- Generar mecanismos de coordinación con el Gobierno central para la reducción de la delincuencia.

Lineamiento estratégico redactado

Una gestión local fortalecida para reducir la inseguridad ciudadana, mejorando la planificación municipal y la coordinación sectorial e interinstitucional.



Los lineamientos estratégicos deben apuntar a resolver las necesidades más apremiantes de la comunidad. Para esto se debe tomar en cuenta que:

- Al aprovechar las fortalezas y oportunidades surgen las mayores potencialidades para contribuir al desarrollo del municipio.
- De superar las debilidades aprovechando las oportunidades, se identifican los desafíos que tiene el territorio para cumplir con las metas.
- De superar las amenazas aprovechando las fortalezas, se identifican modos de contrarrestar los riesgos que pueden afectar a la visión de desarrollo deseada.
- Al neutralizar las amenazas y debilidades, se conocen las limitaciones que tiene el territorio y se pueden identificar acciones para responder a este tipo de escenario.

De igual modo, cabe resaltar que los lineamientos estratégicos deben estar alineados a la visión de desarrollo del municipio, y que estos no son acciones ni proyectos, sino que expresan un propósito general, por lo que se redactan de forma breve y comprensible.

Los lineamientos estratégicos deben definir un alcance, es decir, deben tener una proyección de tiempo para alcanzar el objetivo. También se debe poder verificar su cumplimiento, así como tener una idea de cuáles son los recursos disponibles para lograrlos.

Es recomendable limitar el número de líneas estratégicas a cuatro por eje de la END.

Orientaciones para la formulación de lineamientos básicos de ordenamiento territorial en municipios de baja densidad

Para los municipios pequeños (menos de 200 habitantes por kilómetro cuadrado), se contempla dentro del Plan Municipal de Desarrollo, un instrumento denominado ordenamiento simplificado de áreas de baja densidad.

Este instrumento sirve para ordenar el uso, consolidación y expansión de los suelos ocupados, delimitar el perímetro urbano y la localización de la red vial y el equipamiento urbano básico.

Para formular el instrumento denominado ordenamiento simplificado de áreas de baja densidad se deben identificar y desarrollar las siguientes variables, apoyado en el levantamiento de información diagnóstica:

- Mecanismos para la reubicación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y estrategias para que no sean ocupadas nuevamente.
- Estrategias para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales del municipio.
- Regulación para la protección y mantenimiento del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico del municipio.
- Tendencias de crecimiento urbano para identificar zonas aptas para la urbanización y garantizar la construcción segura de edificaciones e infraestructura.
- Dinámica productiva de los suelos urbanos y rurales, para promover la preservación de los suelos agrícolas y el desarrollo de actividades económicas seguras y sostenibles.

Los lineamientos básicos de ordenamiento territorial se formularán realizando un análisis FODA con las informaciones relativas a ordenamiento territorial y uso de suelo del levantamiento de información.

Luego se hará el proceso explicado en el acápite anterior, para formular un lineamiento estratégico orientado a la ordenación del territorio municipal.

Formulación de objetivos estratégicos

Para cumplir con los lineamientos estratégicos se deben formular objetivos. El objetivo es el efecto que se espera lograr como resultado del plan; es una descripción directa que promueve y contribuye a la producción de un cambio en la realidad del municipio.

La formulación de objetivos estratégicos permitirá establecer metas y tener mayor claridad para definir acciones que consoliden el desarrollo territorial, a través del PMD, así como orientar un mejor uso de los recursos económicos en las acciones propuestas.

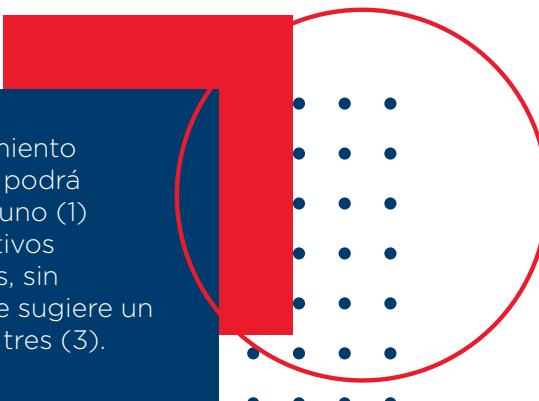
Para la formulación de los objetivos estratégicos se debe considerar que:

- Los objetivos deben vincularse de manera lógica y no deben contradecirse.
- Deben definir con claridad y precisión lo que se busca lograr.
- Deben ser medibles, es decir, que se pueda determinar si se han alcanzado las metas expresadas en los lineamientos estratégicos.
- Ser realistas para que sean coherentes con la situación actual o futuro próximo.

Para construir los objetivos estratégicos nos apoyamos en las líneas estratégicas previamente definidas y las ideas para aprovechar o superar las situaciones, a partir de la matriz FODA:

| Lineamiento estratégico | Ideas extraídas del FODA | Preguntas orientadoras | Objetivos estratégicos |
|---|---|--|--|
| Una gestión local fortalecida para reducir la inseguridad ciudadana, mejorando la planificación municipal y la coordinación sectorial e interinstitucional. | <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la planificación local para fortalecer los medios de coordinación con el Gobierno central. • Crear un sistema de rendición de cuentas para mejorar la gestión del Gobierno local. • Generar mecanismos de coordinación con el Gobierno central para la reducción de la delincuencia | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué se quiere lograr? • ¿Para qué atacar el problema? • ¿Cómo se puede aprovechar o superar la situación? | <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las capacidades de planificación de los técnicos del ayuntamiento • Reducir los niveles de violencia comunitaria • Implementar procesos de veeduría social para incentivar la rendición de cuentas |

Cada lineamiento estratégico podrá contar con uno (1) o más objetivos estratégicos, sin embargo, se sugiere un máximo de tres (3).



Cabe destacar que los objetivos estratégicos se redactan en positivo, utilizando un verbo en definitivo infinitivo, de manera que creen una declaración de acción.

Definición de acciones

Las acciones son las intervenciones que deberán realizarse para obtener los resultados que contribuyan al cumplimiento del PMD y a alcanzar la visión de desarrollo deseada.

En el PMD las acciones se plantean bajo las nomenclaturas de demandas, programas y proyectos. Las acciones aportan al alcance de los objetivos estratégicos e indican lo que es necesario hacer para alcanzar las metas planteadas.

Para identificación y definición de acciones en el Plan Municipal de Desarrollo se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones, utilizando la herramienta «PMD04-F02 Matriz de identificación de demandas a partir del análisis FODA» del kit de planificación municipal:

- Las acciones deben ayudar al cumplimiento de los objetivos
- Aprovechar las oportunidades
- Potenciar los puntos fuertes del municipio
- Evitar las amenazas
- Mejorar los puntos débiles





En los municipios donde se tienen mayores limitantes técnicas y financieras, la priorización de las acciones debe estar orientada a temas específicos, identificando grupos de población o zonas del territorio que requieran una intervención más urgente.

Las acciones identificadas con el apoyo de la matriz FODA, se sistematizan colocándose en el documento «PMD04-F03 Listado de demandas y detalles de la demanda».

Clasificación de acciones según competencia de ejecución

La clasificación de acciones según competencias de ejecución se refiere a la identificación de la responsabilidad de ejecución, pudiendo ser estas, competencias del Gobierno local, del Gobierno central o del sector privado.

Para analizar la responsabilidad de ejecución se debe tomar en cuenta si la solución requiere la intervención de más de una institución y/o sector, partiendo de reflexionar sobre los componentes operativos de la alternativa propuesta y las competencias legales de las instituciones vinculadas al sector de la demanda.

Para la clasificación de acciones competencias de ejecución se utiliza el documento «PMD05-D01 Clasificación de demandas por competencia por eje», para comprender las diferencias entre las competencias del Gobierno local y las del Gobierno central.

Luego se sistematizarán los resultados del análisis con el apoyo de la herramienta «PMD05-F02 Matriz de clasificación de demandas según su competencia por eje» del kit de planificación municipal.

Priorización de acciones según competencia de ejecución

Este proceso consiste en, luego de analizar y sistematizar las situaciones negativas y positivas del territorio de acuerdo con las competencias de ejecución, ordenar las problemáticas en función de su relevancia. Con la priorización de acciones se busca una aproximación que sea técnica y financieramente viables.

Para definir un orden de prioridad de las acciones de responsabilidad del Gobierno local se utilizará la herramienta «PMD05-F03 Matriz de priorización y resultados de demandas locales por eje».

Asimismo, para definir el orden de prioridad de las acciones por coordinarse con el Gobierno central, se utilizará la herramienta «PMD05-F04 Matriz de priorización y resultados de demandas coordinadas por eje».

La priorización en cada caso se debe hacer tomando en cuenta los siguientes elementos:

- Cuánto aporta a alcanzar la visión de desarrollo del municipio.
- La importancia que tiene para el territorio.
- Los grupos afectados.
- Los beneficios e impactos que generaría a largo plazo.
- La urgencia en resolver las problemáticas.
- La gravedad que ocasiona la situación en el territorio.



Luego de priorizar las acciones de acuerdo con las competencias de ejecución por cada eje de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, se procede ordenar los resultados.

Las acciones cuya responsabilidad corresponden al Gobierno local, se sistematizan en la matriz «PMD06-F02 Matriz de demandas para el Plan de Inversión Municipal», y servirán de insumo para la elaboración del Plan Inversión Municipal (PIM).

Por otro lado, las acciones a ser coordinadas con el gobierno central se sistematizan en la matriz «PMD06-F03 Formato de ficha técnica de demandas coordinadas con el Gobierno central», cuyo propósito es servir de insumo para los planes estratégicos sectoriales e institucionales de las instituciones del Gobierno central.

Gestión de instrumentos

El Plan Municipal de Desarrollo no termina con la formulación, sino que implica gestionar la implementación del plan, por lo que, una vez organizado el documento resultante, se inician los pasos correspondientes al proceso de implementación del PMD, expresado en las siguientes fases:



Aprobación, publicación y difusión del Plan Municipal de Desarrollo

El Plan Municipal de Desarrollo es un pacto sociopolítico que se legitima a través de la participación de la ciudadanía. Después de sistematizar los resultados del proceso de formulación del Plan, se debe hacer una revisión, previo a su aprobación y oficialización.

Para esta revisión se debe realizar un proceso de consulta con los siguientes actores:

- Los sectores que participaron en la fase de formulación a través de la Comisión Técnica y las



mesas temáticas de trabajo.

- El pleno del Consejo de Desarrollo, como órgano encargado de la formulación del Plan Municipal de Desarrollo.
- El Concejo de Regidores del Municipio, quien tiene la responsabilidad de, luego de revisar y discutir el PMD, aprobarlo y oficializarlo por medio de una resolución municipal.

Finalizado el proceso de revisión del plan, se debe publicar y presentar a la sociedad. Esto permite que más personas lo conozcan, se apropien de él y puedan darle seguimiento.

Para legitimar socialmente el PMD, se puede convocar a las personas que participaron en su formulación, a una actividad de puesta en circulación de la publicación y firmar en el acto un compromiso, en el cual los sectores sociales, empresariales y las autoridades del municipio se comprometen a impulsar la ejecución del plan.

Asimismo, la difusión del PMD es clave para ampliar la apropiación y aceptación ciudadana del mismo y la visibilidad de acciones positivas es fundamental para confrontar la resistencia al cambio en algunos sectores.

Ejecución del Plan Municipal de Desarrollo

En esta fase el Gobierno local debe organizarse para ejecutar las acciones contenidas en el PMD, en función de la visión de desarrollo. Este proceso implica la programación e integración de los recursos institucionales, financieros, políticos y sociales del municipio.

El proceso de ejecución del PMD, comprende la programación a corto y mediano plazo de las acciones operativas del municipio, siendo un marco orientador para la formulación del Plan Operativo Anual (POA).

El POA describe las actuaciones que se necesitan durante el año calendario para avanzar en el alcance de los lineamientos estratégicos establecidos en el PMD. En el mismo se señalan las acciones y proyectos prioritarios, las entidades responsables y los recursos.

Seguimiento y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo

Para determinar la efectividad del PMD es necesario dar seguimiento a su ejecución, así como evaluar las acciones del plan que se han implementado.

En este sentido, el seguimiento consiste en la recopilación y análisis de información para comparar los resultados esperados y el nivel de avance que se ha tenido de los mismos. La evaluación, por



otro lado, se refiere a la valoración de los resultados del seguimiento para mejorar las decisiones que se tomaron.

Para dar seguimiento y evaluar la implementación del PMD, se sugiere definir criterios de medición o indicadores para los objetivos estratégicos, indicando:

- El diagnóstico inicial de la situación sobre la que se implementan acciones.
- La meta que se quiere lograr con la implementación de la acción.
- Las entidades responsables de afrontar la situación.
- El tiempo estimado para alcanzar la meta.

De igual modo, el seguimiento y evaluación de la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo se acompaña de varios sistemas de control:

- **Control político:** el Concejo de Regidores, como órgano legislativo, fiscalizador y representativo, ejerce el control político del PMD.
- **Control social:** el Consejo Económico y Social, como órgano de representación de los diferentes sectores sociales y económicos, es el responsable de ejercer el control social. Por ejemplo, en los territorios se pueden constituir comités de auditoría social para dar seguimiento y controlar que la inversión en los territorios sea coherente con los principios y alcances propuestos en el PMD.
- **Control administrativo:** este control recae en la alcaldía como gestor y administrador de los recursos municipales y como órgano ejecutor de los proyectos de competencia del Gobierno local.



¿CÓMO ELABORAR UN PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO?

