

# **PLANIFICACIÓN EN ENTIDADES LOCALES**

DESDE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA  
A LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS

## OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

86. La Administración Electrónica en el Ámbito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.  
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.  
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.  
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.).
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.  
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
90. La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.  
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.
91. Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.  
MARÍA JESÚS GALARDO CASTILO.
92. El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.  
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.
93. Una aproximación jurisprudencial a la responsabilidad patrimonial de la administración local.  
SALVADOR MARÍA MARTÍN VALDIVIA.
94. Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?  
LORENZO MELADO RUIZ
95. Lecciones Teórico-Prácticas de Organización Administrativa.  
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
96. La trasposición de la Directiva de Servicios: licencias, autorizaciones ambientales, comunicaciones previas y declaraciones responsables  
JOSÉ IGNACIO MARTINEZ GARCÍA y JUAN FERNANDO GRANADOS RODRÍGUEZ (Coord.)
97. Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales  
M<sup>a</sup> ANGELES GONZÁLEZ BUSTOS (Coord.)
98. La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económico-financiera de la Ley.  
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ (Dir.)
99. Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación  
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO (Dir.)
100. La Ley 10/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales  
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
101. Singularidades del poder tributario local y gravamen fiscal sobre las Entidades locales.  
MARIA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVEZ (Dir.)
102. Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas.  
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA
103. Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales.  
VALENTIN MERINO ESTRADA y PILAR ORTEGA JIMÉNEZ.
104. Planificación, fomento y gestión del turismo por las entidades locales.  
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
105. Vademécum práctico sobre derecho de la Unión Europea.  
JAIME PINTOS SANTIAGO
106. Contaminación Acústica. Gestión del ruido por las Corporaciones Locales. Aspectos jurídicos, técnicos y sanitarios.  
JAIME GALBARRO MUÑOZ, JOAQUÍN HERRERA DEL REY, ANTONIO PEDRO CUADROS, JOSE LUIS RODRÍGUEZ LAÍNZ

# **PLANIFICACIÓN EN ENTIDADES LOCALES**

DESDE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA  
A LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS

**PATRICIA MOLINA HERNÁNDEZ**



**CEMCI**

GRANADA, 2019

© AUTORA

© CEMCI Publicaciones

Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada

Correo electrónico: [publicaciones@cemci.org](mailto:publicaciones@cemci.org)

Web:<http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-34-6

Depósito legal: GR-1116-2019

Impreso: Imprenta Diputación de Granada

Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

## INDICE

PRESENTACIÓN .....	15
PRÓLOGO .....	17
PRIMERA PARTE: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ENTIDADES LOCALES .....	21
1. INTRODUCCIÓN A LA PLANIFICACIÓN .....	23
1.1. Niveles de decisiones y niveles de planificación .....	25
1.1.1. Distintos niveles de toma de decisiones.....	25
1.1.2. Qué es la planificación y niveles posibles .....	27
2. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL MARCO DE LAS ENTIDADES LOCALES .....	31
2.1. Marco legislativo .....	35
2.2. Marco académico .....	36
2.2.1. Enfoques de análisis de la estrategia .....	37
2.2.2. Escuelas que han estudiado la estrategia .....	38
2.2.3. Escuelas de tipo prescriptivo .....	39
2.2.4. Escuelas de tipo descriptivo.....	39

2.2.5. Escuelas de estrategia como creación colectiva.....	40
2.2.6. Escuela de la configuración.....	41
2.3. Marco experiencial.....	41
2.4. Políticas Públicas como escenario estratégico.....	42
2.5. El término de estrategia .....	44
2.5.1 Las cinco “p” de la estrategia .....	45
2.6. El proceso de realización de un plan estratégico.....	48
3. ELEMENTOS INICIALES: MISIÓN, VISIÓN Y VALORES DE UNA ENTIDAD.....	49
3.1. Misión .....	51
3.1.1. Elementos para una acertada redacción de la misión.....	52
3.2. Visión .....	54
3.2.1. Elementos para una acertada redacción de la visión .....	54
3.3. Identificación de los valores que subyacen a una entidad .....	56
3.4. Conexión entre misión, visión y valores. Ejemplos actuales .....	60
4. ANÁLISIS DE UNA ORGANIZACIÓN.....	68
4.1. Realización de análisis del entorno de la entidad .....	70
4.1.1. Análisis por subsistemas.....	72
4.1.2. El análisis “PESTEL” .....	75
4.2. Realización del análisis interno de la entidad.....	77
4.2.1. Elementos a analizar .....	78
4.3. Técnicas de recogida de datos.....	83
4.3.1. Técnicas cuantitativas de recogida de datos .....	84
4.3.2. Técnicas cualitativas de recogida de datos .....	86

4.3.3. Técnicas más apropiadas para el análisis externo e interno de la organización.....	88
5. EL ANÁLISIS “DAFO” COMO HERRAMIENTA DE LA PLANIFICACIÓN .....	92
5.1. Definición de oportunidades y amenazas .....	95
5.2. Definición de fortalezas y debilidades ..	98
5.3. Elaboración de la matriz DAFO.....	102
6. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE FUTURO.....	105
6.1. Características de un Plan Estratégico.....	106
6.2. Definición de Líneas Estratégicas a partir del análisis DAFO .....	107
6.2.1. Elementos a tener en cuenta en la definición de las líneas estratégicas .....	109
6.2.2. Recomendaciones para una correcta redacción de las Líneas Estratégicas .....	114
6.3. Definición de Objetivos Estratégicos ...	115
6.3.1. Alineación de los objetivos con la misión, la visión y las líneas estratégicas .....	116
6.3.2. Formulación de los objetivos .....	116
6.3.3. Recomendaciones para una correcta redacción de los objetivos.....	119
6.4. Programación de acciones eficaces .....	121
6.4.1. Una ficha para cada acción .....	124
6.5. Temporalización del Plan Estratégico .	125
7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO.....	127
7.1. Construcción de indicadores.....	130

7.1.1. Características de los indicadores .....	132
8. EL DOCUMENTO DEL PLAN ESTRATÉGICO .....	132
8.1. La comunicación del plan y el mapa estratégico .....	134
8.2. La estrategia de implementación .....	138
SEGUNDA PARTE: DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS LOCALES .....	
1. PROYECTOS OPERATIVOS EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN .....	143
1.1. Tipos de proyectos según su objeto .....	146
1.1.1. Proyectos internos de la entidad local .....	147
1.1.2. Proyectos para el municipio y la ciudadanía .....	148
1.2. Posiciones que puede tomar una entidad local según el proyecto .....	148
1.3. Ciclo de vida de un proyecto .....	149
2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA O LA NECESIDAD .....	153
2.1. Tipología de necesidades y problemáticas .....	153
2.1.1. Necesidad normativa .....	156
2.1.2. Necesidad experimentada o sentida .....	156
2.1.3. Necesidad expresada o demanda .....	156
2.1.4. Necesidad comparada .....	156
2.1.5. Necesidad prospectiva .....	157
2.1.6. Necesidades emic y epic .....	157
2.1.7. Tipos de demandas .....	157
2.2. Realización del diagnóstico de necesidades .....	158



2.3.	Herramienta del árbol de problemas ..	162
2.4.	Elaboración de la ficha de proyecto .....	165
3.	DISEÑO DEL PROYECTO.....	167
3.1.	Modelo de las nueve preguntas.....	169
3.2.	Establecimiento y construcción de los objetivos del proyecto.....	171
3.2.1.	Objetivos generales de un proyecto .....	172
3.2.2.	Objetivos específicos de un proyecto .....	172
3.2.3.	Recomendaciones para una correcta redacción de los objetivos.....	178
3.2.4.	Vinculación de los objetivos con el árbol de problemas .....	182
3.3.	Definición de la metodología a aplicar ...	183
3.4.	Diseño de actividades a desarrollar ....	185
3.4.1.	Elementos a tener en cuenta al diseñar actividades .....	188
3.5.	Diseño inicial del sistema de seguimiento y de la evaluación.....	190
3.6.	Temporalización de las fases y actividades: cronograma .....	191
3.7.	Recursos humanos, materiales y económicos .....	193
3.7.1.	Equipo de profesionales .....	194
3.7.2.	Materiales .....	195
3.7.3.	Financiación de los proyectos locales .....	196
3.8.	El documento de presentación del proyecto .....	198
4.	GESTIÓN DEL PROYECTO .....	201
4.1.	Establecimiento de la estrategia de implementación .....	203
4.1.1.	Agentes intervinientes .....	205

4.1.2. Metodología del trabajo .....	205
4.1.3. Coordinación.....	206
4.1.4. Fichas de actividades .....	206
4.1.5. Flujograma general del proyecto ..	207
4.1.6. Mecanismos de seguimiento .....	208
4.1.7. Planificación temporal.....	211
4.2. Ejemplo de ficha de actividades.....	211
4.3. Puesta en marcha del proyecto .....	213
4.4. Coordinación de las actividades .....	215
4.4.1. Organización funcional .....	216
4.4.2. Organización por proyectos .....	217
4.4.3. Organización matricial .....	217
4.4.4. Organización de liderazgo.....	218
4.5. Seguimiento del proyecto .....	219
4.6. Comunicación y difusión del proyecto: elaboración del Plan de Comunicación y Difusión.....	220
4.6.1. Identificación del público objetivo .....	222
4.6.2. Definición de objetivos .....	223
4.6.3. Estrategia de comunicación .....	223
4.6.4. Acciones a realizar .....	224
4.6.5. Temporalización .....	225
4.6.6. Presupuesto.....	225
4.6.7. Seguimiento y Evaluación .....	225
4.7. Gestión económica y de la documentación.....	226
5. EVALUACIÓN Y CIERRE DEL PROYECTO .....	228
5.1. Evaluación de proyectos.....	229
5.2. Evaluaciones posibles según quién, cuándo, para qué y qué se evalúa.....	232
5.2.1. Evaluaciones según quién la realiza .....	233
5.2.2. Evaluaciones según cuando se realizan .....	235

5.2.3. Evaluaciones según para qué se llevan a cabo.....	236
5.2.4. Evaluaciones según qué se evalúa.....	237
5.3. Elección de los criterios de valor.....	238
5.4. Tipos de evaluaciones básicas: diagnóstica, de diseño, de implementación y de resultados .....	240
5.4.1. La evaluación diagnóstica .....	240
5.4.2. La evaluación de diseño .....	241
5.4.3. La evaluación de la implementación.....	242
5.4.4. La evaluación de resultados.....	242
5.5. Revisión y establecimiento del Plan de Evaluación: preguntas de evaluación, objetivos, indicadores, metodología y matriz de evaluación ...	243
5.5.1. Documento del Plan de Evaluación .....	244
5.5.2. Las preguntas de evaluación .....	246
5.5.3. Los objetivos del Plan de Evaluación.....	248
5.5.4. Matriz de indicadores .....	250
5.5.5. Metodología.....	253
5.6. Ejecución de la evaluación final.....	261
5.7. Redacción del informe de evaluación final .....	264
5.8. Aprendizajes obtenidos y ciclo de mejora continua .....	266
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	269



## PRESENTACIÓN

Con el Plan General de Acción 2019 del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) nos encontramos ya finalizando el desarrollo del Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua (2015-2019), en el que continuamos trabajando en ese afán último de hacer de esta Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación de Granada, un Centro de Estudios Público líder y de referencia en Gobierno y Administración Local.

La última fase de este Proyecto Estratégico la llevaremos a cabo a través del Plan General de Acción 2019, consolidando lo implantado hasta este momento y asumiendo nuevos retos, todo ello sin perjuicio de la posible incorporación de nuevas acciones o programas en las materias que le son propias a este Centro: formación, investigación, documentación y publicaciones.

La obra que presentamos, *“Planificación en Entidades Locales. Desde la planificación estratégica a la implementación de proyectos”*, tiene como objetivo principal dotar al personal de las entidades locales de una herramienta de trabajo que facilite la labor de la planificación, tanto a nivel estratégico como operativo.

La elaboración de esta obra ha estado a cargo de Patricia Molina Hernández, colaboradora de este Centro

## Planificación en Entidades Locales. Desde la planificación estratégica...

desde hace varios años. Es licenciada en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, especializada en Métodos y Técnicas de Investigación Aplicada; Máster por la Universidad de Granada en Problemas Sociales: Gestión y Dirección de Programas Sociales, así como especialista en Consultoría del Sector Público, con formación complementaria en los ámbitos de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, Diseño y Evaluación de Proyectos, Proyectos Europeos, y Género.

La autora ha abordado de manera magistral el tema propuesto, organizándolo en dos partes claramente diferenciadas. Por un lado, la planificación estratégica, en la que realiza un recorrido completo sobre todos los pasos que se deben seguir para elaborar un plan estratégico en una entidad local. A continuación, en la segunda parte, dedicada a los proyectos locales que podrían surgir como consecuencia de la fase anterior, se proporcionan los conocimientos necesarios para diseñar, gestionar y evaluar proyectos que den respuesta a las necesidades detectadas en una determinada población. Todo ello, expuesto de manera clara y organizada, con numerosas figuras e ilustraciones que lo hacen la exposición más amena a la vez que facilitan su comprensión.

Desde el CEMCI, deseamos agradecer a la autora el gran trabajo realizado, así como a todos nuestros lectores, el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo. Esperamos que esta obra tenga una buena acogida.

*CEMCI*

## PRÓLOGO

Desde hace ya unos años, más de los que se cuentan con una mano, tengo la suerte de colaborar habitualmente con el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, principalmente como formadora de diversos cursos y talleres. En esta ocasión tengo la oportunidad de compartir algunos de mis conocimientos y aprendizajes a través de la presente publicación que el CEMCI me ha confiado.

La labor que esta entidad lleva a cabo es de indudable valor, en especial para las entidades locales, y este servicio de publicaciones representa una de las caras de esta gema que es el CEMCI. Es por tanto para mí un privilegio y una satisfacción poder contribuir a esta labor, y en última instancia contribuir a la mejora y el progreso de las entidades locales.

En las próximas líneas he tratado de recopilar, ordenar y explicar los elementos esenciales para la elaboración de planes estratégicos corporativos, y el diseño, implementación y evaluación de proyectos locales. El objetivo de esta obra es aportar al personal de entidades locales una herramienta de trabajo que aclare y facilite la labor de la planificación.

## Planificación en Entidades Locales. Desde la planificación estratégica...

En estos dos niveles organizacionales, uno estratégico y otro operativo, se entremezclan numerosos conceptos y elementos, algunos con cierta complejidad que podrían requerir publicaciones independientes para profundizar sobre ellos. Por tanto, mi intención ha sido exponer de manera clara y resumida los procesos abordados con todos sus elementos, para ofrecer a quien se sumerja en estas páginas una perspectiva general que incluso le capacite para llevar a la práctica en su puesto de trabajo el contenido presentado.

Ofrecer este enfoque ha supuesto cierta dificultad, ya que ha implicado reflejar un amplio espectro de posibilidades que pueden darse, para no centrarme en ninguna en concreto. De esta forma, esta obra puede ser una referencia tanto para un ayuntamiento como para una diputación, o para un área de juventud, de educación, servicios sociales o de recursos humanos. Esto es posible gracias a la generalidad de la exposición, y al uso de ejemplos de distintos ámbitos. La parte más técnica o especializada sobre la temática en la puesta en práctica tendrá que ir a cargo de quien desarrolle en ese ámbito su labor y participe en el proceso de planificación.

La presente publicación contiene dos partes diferenciadas claramente, la primera versa sobre la planificación estratégica y la segunda sobre proyectos locales. En la primera se realiza un recorrido completo sobre todos los pasos que deben darse para la elaboración de un plan estratégico para una entidad local. La realización de una planificación estratégica ha pasado a ser un elemento imprescindible en las entidades locales ya que permite alinear las decisiones con la estrategia. La elaboración de un plan estratégico requiere un proceso analítico y reflexivo en el que se suceden distintas fases, como es el análisis de la propia entidad o el análisis de su entorno o el



proceso reflexivo para identificar los elementos del plan, como son las líneas estratégicas, los objetivos o las acciones. Requiere además conocimiento sobre cómo programar el plan, cómo comunicarlo, y cómo realizar su seguimiento y su evaluación.

En la segunda parte se trata de dar continuación a lo que podría surgir de un plan estratégico, ya que una forma posible de acciones pueden ser proyectos que favorezcan el alcance de los objetivos establecidos en el plan. Estos proyectos pueden ser tanto internos de la entidad, como de intervención en la ciudadanía o en el municipio. En esta parte de la obra se pretende proporcionar los conocimientos necesarios para diseñar, gestionar y evaluar un proyecto local que de respuesta a una problemática o necesidades detectadas por una entidad local. Esto supone conocer cómo identificar problemas o necesidades, cómo diseñar objetivos y actividades de un proyecto, y cómo planificar la comunicación, el seguimiento y la evaluación. En este caso, en relación a los proyectos pero extensible a otros ámbitos, se profundiza en la evaluación y sus posibilidades, dada su importancia en el ciclo de vida de un proyecto y el ciclo de mejora continua.

Para finalizar, quiero animar a quien comience esta lectura a subir simbólicamente unos escalones que le permitan visualizar por completo su entidad, y mantener esa perspectiva para comprender mejor la importancia del contenido de esta obra y percibir el valor que implica la planificación para poder llevar a cabo una labor organizada, con sentido y buscando la excelencia.



**PRIMERA PARTE:  
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA  
EN ENTIDADES LOCALES**



***Estrategia es un patrón en una corriente de  
decisiones.  
Henry Mintzberg.***

## **1. INTRODUCCIÓN A LA PLANIFICACIÓN**

La realización de una planificación estratégica ha pasado a ser un elemento imprescindible en las entidades locales, ya que permite alinear las decisiones con la estrategia.

La elaboración de un plan estratégico requiere sumergirse en un proceso analítico y reflexivo en el que intervienen distintos elementos. Por una parte es preciso realizar el análisis de la propia entidad y el análisis de su entorno, para lo cual se pueden hacer uso de distintas herramientas como el análisis DAFO. Es también necesario un proceso reflexivo para identificar los elementos del plan, como son las líneas estratégicas, los objetivos o las acciones. Para completarlo, se requiere, además, conocimiento sobre cómo temporalizar las acciones, cómo comunicarlo, y cómo realizar su seguimiento y evaluación.

Todo este proceso de la planificación estratégica conlleva cierta complejidad, ya que implica necesariamente disponer, valga la redundancia, de una capacidad estratégica, y de poder visualizar la organización en su conjunto desde el presente y hacia el futuro.

En un contexto en constante evolución y cambios a niveles sociales y tecnológicos, es preciso que las organizaciones evolucionen de forma controlada, planificando qué quieren ser y cómo van a incorporar esos cambios. La planificación estratégica, como planificación organizativa podría no buscar grandes cambios en la organización, y simplemente querer mantener un *status quo*; o puede buscar cambios, mejoras, adaptaciones a una realidad cambiante, y tener aspiraciones hacia la mejora continua y la excelencia.

Resulta esencial, ante este panorama, que en el sector público en general se fomente la planificación estratégica. Y en concreto, en las entidades locales es preciso que se domine la elaboración y la gestión de planes estratégicos que aseguren, en definitiva, el desarrollo de su labor en un camino hacia la excelencia.

Una pregunta básica e inicial es ¿sobre qué podemos hacer un plan estratégico?, y es que el objeto como el sujeto del plan pueden tener distintas posibilidades. En el sector público podemos toparnos con planificación estratégica corporativa, tanto de toda una entidad, como de un área concreta, y también es posible encontrar planificación estratégica territorial que se centra en el futuro de un territorio.

Esta obra, en esta primera parte, aborda la planificación estratégica corporativa y por tanto la elaboración de planes estratégicos enfocados a entidades locales.

Es cierto que en la práctica no todas las entidades tienen elaborado un plan estratégico concreto, aunque en realidad sigan una estrategia en su gestión no estructurada, no plasmada en un documento que la articule y de

forma. También es cierto que no existe ningún imperativo legal que obligue a las entidades a realizar un plan estratégico concreto y, por ello, las organizaciones avanzan con un planeamiento a veces no tan organizado, y muchas veces más centradas en cumplir los procedimientos que les ocupan en el presente sin pensar tanto en el futuro. Dar el paso y pensar en qué lugar está nuestra entidad y dónde queremos que esté, resulta un reto que aporta grandes beneficios.

## **1.1. NIVELES DE DECISIONES Y NIVELES DE PLANIFICACIÓN**

Antes de continuar con los pasos de la elaboración de un plan estratégico, cabe detenerse e identificar los distintos niveles de decisiones que se producen en una organización, así como los niveles de planificación para poder situar estos planes en el conjunto de la realidad organizacional, ya sea en una entidad pública local, o en cualquier otro tipo de organización.

### **1.1.1. Distintos niveles de toma de decisiones**

En primer lugar hay que distinguir tres grandes niveles de decisiones que pueden tomarse en una organización. El criterio principal que determina esta clasificación tiene que ver con el alcance las mismas y por tanto con su objeto, es decir, si afectan al conjunto de la organización, si tienen que ver con la coordinación de las tareas, o si tienen que ver con aspectos concretos de las tareas que se llevan a cabo.

Asimismo, estas decisiones pueden distinguirse por el sujeto o sujetos que las toman, recayendo las estratégicas a la alta dirección, las tácitas a la alta dirección al marcar