

# **Modelo de municipio ideal empleando planeación estratégica**

**María Cristina Sánchez Romero**

Instituto Tecnológico de Orizaba, Orizaba, México, [sancristy@yahoo.com.mx](mailto:sancristy@yahoo.com.mx)

**Fernando Aguirre y Hernández**

Instituto Tecnológico de Orizaba, Orizaba, México, [faguirre01@gmail.com](mailto:faguirre01@gmail.com)

## **RESUMEN**

En este trabajo se hace uso de una herramienta empleada principalmente por el sector empresarial y por diversos organismos para definir el curso de acción que han de seguir y la manera de administrarse. Con base en los buenos resultados reportados por quienes han hecho uso de la planeación estratégica, se diseñó un plan estratégico que permita la creación de un modelo de municipio ideal, donde el Presidente Municipal sea el encargado de llevarlo a cabo. Como parte del modelo se implementó la creación de un consejo consultivo integrado por ciudadanos líderes en las áreas de impacto en el municipio, como lo son las fuerzas económicas, sociales, culturales, entre otras, que garanticen la ejecución y el cumplimiento eficiente de los planes, así como el control de dicho plan.

En el modelo se propone que el consejo consultivo y los integrantes del cabildo elaboren los elementos de la planeación: visión, misión, determinen las estrategias críticas, establezcan los objetivos estratégicos, las líneas de acción y las metas que les permitan cumplir los objetivos.

Se detalla cada una de las acciones que habrá de realizar cada uno de los principales actores del modelo de forma clara y sencilla considerando que pueda aplicarse en cualquier tipo de municipio.

**Palabras clave:** planeación estratégica, municipio.

## **ABSTRACT**

This document utilizes an industrial tool which is wide used to define and to administrate the future in several organizations: strategic planning. Based on several positive users past experiences while applying this tool, a strategic plan was conceived. This plan serves as a foundation for an ideal city model, where the City manager is responsible of its implementation. This model demands the creation of a citizen council composed by people playing an important role in the society or having an important leadership in the most important areas of the city (culture, economy, social, among others). The citizen council surveys the plan execution and objectives accomplishment, with the aim to assure that the main plan goals are achieved at the right time and with the right level of investment.

This model proposes that the citizen council works together with other city council sections in order to identify and establish strategic objectives, action lines and the goals that will assure success.

This paper describes the model and the main actor's responsibility for its adequate implementation. The model has been formulated in general way to assure a transversal application which guide to a model applicable in a very diversity of conditions.

**Keywords:** strategic planning, city

# 1. INTRODUCCIÓN

## Planteamiento del problema

Actualmente la ciudadanía muestra un mayor interés por la labor que desarrollan los servidores públicos a los que eligieron para que los representaran, pero principalmente por el buen uso de los recursos que el gobierno proporciona a cada municipio. El incumplimiento de las metas establecidas por el gobierno federal en el Plan Nacional de Desarrollo vigente en el periodo de funciones de los servidores públicos en turno, la errónea aplicación de los recursos estatales y federales, la falta de seguimiento de obras y programas municipales en el cambio de un periodo a otro, así como la carencia de documentos que orienten a quienes entran en funciones sobre la forma de actuar, son algunos de los problemas que se presentan en la mayoría de los municipios, es decir, las funciones que se realizan no siempre son el resultado de acciones previstas y planeadas lo que ocasiona incremento en los costos económicos pero también sociales.

## 1.1 ANTECEDENTES DE MUNICIPIO

El municipio tiene sus antecedentes desde la época prehispánica con organizaciones sociales y territoriales autosuficientes llamadas calpulli; posteriormente, con la creación del primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519, se va forjando la estructura hasta llegar a la actual referida en el artículo 115 constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El Estado Mexicano es una federación cuya estructura jurídica se constituye en tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. A partir de 1917 el artículo 115 constitucional ha sido reformado varias veces con el objeto de ir adaptando el municipio a la realidad.; dicho artículo menciona: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

**I.** Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

**IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones.

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial.

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

**VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

**VII.** La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

**VIII.** Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

## 1.2 FUNDAMENTOS

### Planeación

La planeación es la función administrativa que permitirá la fijación de objetivos, políticas, procedimientos y programas para llevar a cabo la acción planeada. Koontz y Weihrich (1994) enumeran 4 principios básicos que deben regir el proceso de planeación: contribuir a los objetivos, primacía de la planeación, extensión de la planeación, eficiencia de los planes.

### Estrategia

“La estrategia constituye un medio para establecer el propósito de una organización basándose en sus objetivos a largo plazo, sus planes de acción y la asignación de recursos. Representa una respuesta a las fortalezas y debilidades internas y a las oportunidades y amenazas externas con el fin de desarrollar una ventaja competitiva” (Goodstein, 1998)

### Administración

El enfoque clásico de la administración está basado en dos escuelas la Teoría Clásica de Henry Fayol y la Teoría Científica de Frederick Taylor. Actualmente las organizaciones planean para conseguir un crecimiento rentable para ser competitivas a nivel mundial.

### Planeación estratégica

La planeación estratégica se define como “el proceso por el cual los miembros guía de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo” (Goodstein y otros, 2000). Un plan estratégico es el movimiento que se planea a partir de un presente hasta un futuro deseado, con un objetivo a varios años (Hellebust y Krallinger, 1991).

La planeación estratégica es la suma de los siguientes elementos básicos (Corona, 1998):

1. Un proceso de desarrollo empresarial, ya que es sumamente útil para: producir y difundir información estratégica de los procesos de toma de decisiones en los niveles directivo, gerencial y operativo; y para agilizar la comunicación corporativa y mejorar el entendimiento de los procesos de cambio entre los diferentes grupos de interés que rodean a la organización.
2. Un enfoque de negocio que ayuda: a comprender la evolución de una empresa y su entorno a futuro; a enfrentar los problemas cotidianos con una visión integral y de largo plazo; a definir el rumbo que guiará a la organización durante amplios periodos; y a orientar las decisiones y acciones que se desarrollen dentro de la empresa.

Sus características son:

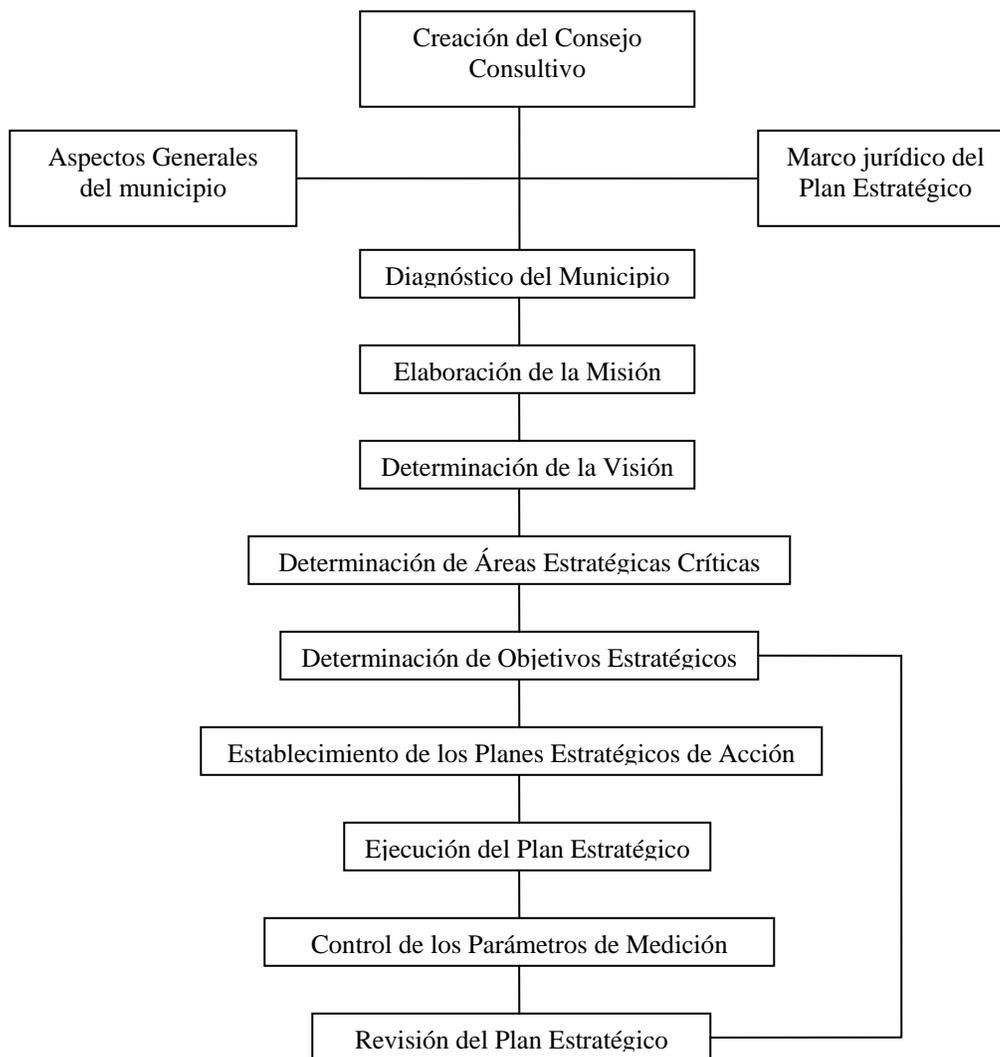
- Es conocida o ejecutada por los altos niveles jerárquicos.
- Establece el marco de referencia a toda la organización.
- Afronta mayores niveles de incertidumbre con respecto a otros tipos de planeación
- Generalmente cubre amplios periodos y cuanto mas largo sea el periodo mas irreversible es el efecto del

plan estratégico.

- Su parámetro es la eficiencia.

### 1.3 MODELOS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Existen diversos modelos basados en distintas experiencias y usualmente aceptados, la mayoría coincide en que la responsabilidad y el compromiso de planear en las organizaciones está en manos de la alta dirección, la que debe involucrarse en la elaboración de las estrategias ya que indiscutiblemente es una función ejecutiva, además de comprometerse con las estrategias para que sean implementadas de manera apropiada. Para este trabajo se consultaron los modelos propuestos por Marwin Bower, Harold Koontz, Dr. Carlos C. Martínez M., Carlos Gómez Pardo, con base en ellos, se diseñó el modelo de Planeación Estratégica Funcional (PEFMUN) que se propone (figura 1).



**Figura 1: Modelo de Planeación estratégica funcional**

El plan estratégico representa la herramienta que entrelaza la visión que se espera alcanzar en un tiempo definido, los recursos de que se dispone y las acciones mediatas para lograrlo. Lo que dará la particularidad al modelo

propuesto para el municipio es la creación de un Consejo de ciudadanos denominado “Consejo Consultivo” a través del cual se pretende la asignación eficiente de los recursos ya que son quienes están en contacto directo con las principales necesidades de la población.

## **2. PROPUESTA DE CONSEJO CONSULTIVO**

El consejo consultivo, se propone constituirlo con ciudadanos, entre 7 y 11, comprometidos con su realidad que sean el vínculo entre el gobierno municipal y las necesidades reales de la población que funjan como colaboradores administrativos del H. Ayuntamiento en la elaboración y seguimiento del plan estratégico a nivel municipal.

El objetivo es conformar un grupo asesor que represente a la población, cuyos integrantes de manera voluntaria realicen un seguimiento continuo y transparente en la puesta en marcha, en el control y retroalimentación de los programas y proyectos del H. Ayuntamiento, siendo propositivos para dar solución a las necesidades primordiales de la población.

El marco jurídico del PEFMUN deberá expresar como primer punto, sus bases legales las cuales serán, en este caso, la constitución política de los estados unidos mexicanos, la constitución política estatal y la ley de coordinación fiscal, entre otras, además de que debe estar apegado al plan nacional de desarrollo y el plan estatal de desarrollo vigente.

El documento original que se preparó de esta aplicación, tiene la descripción detallada de cada uno de los puntos del modelo presentado en la figura 1, indicando claramente como se llevan a la práctica y quienes serían los encargados de hacerlo, así como la explicación del uso de formatos de apoyo que faciliten el desarrollo del modelo. Aquí se describe brevemente los elementos mencionados y se presentan algunos de los formatos diseñados.

### **2.1 ESTRUCTURA DEL CONSEJO CONSULTIVO.**

Contará con un presidente y su suplente, secretario y vocal, elegidos por la mayoría de los miembros del consejo, éstos, no deberán ser empleados gubernamentales pero sí provenir de los tres ámbitos y de las tres órdenes de gobierno y que no tengan relación familiar o de negocios con los servidores públicos. Para esta propuesta, se ha descrito todo el funcionamiento del consejo que incluye: responsabilidades de los miembros y periodo de funciones, forma de ser elegidos y situaciones en la que pueden ser sustituidos los integrantes en casos de renuncia.

Las reuniones, se propone, estén sujetas a un quórum y se establezca una agenda en la que se contemple el orden del día con el que se cubra el programa de trabajo. Los avances y resultados de las gestiones se presentarán en las reuniones ordinarias.

### **2.2 DIAGNÓSTICO DEL MUNICIPIO**

El plan estratégico a desarrollar debe considerar los aspectos cualitativos del municipio, para ello se diseñó el formato 1 para tener parte de la información inicial, que complementa el diagnóstico del municipio que se detecta a través de foros de consulta ciudadana con la participación de diferentes sectores que conforman el municipio, incluyendo lo expresado durante la campaña política del candidato a presidente municipal u otro medio que los funcionarios decidan con base en su experiencia, para facilitar este trabajo, se diseñó el formato 2.

### **2.3 ELABORACIÓN DE ELEMENTOS**

Previa capacitación, el equipo de trabajo se reúne para elaborar los elementos de la planeación, tales como: misión, visión; para facilitar el trabajo se ha preparado un cuestionario con preguntas como: ¿Qué servicios ofrece la población?, ¿a quien debe servir el municipio? Tanto para la misión como para la visión se tienen preparados cuestionarios de apoyo, y una vez redactada la versión final, deberá ser dada a conocer en los diferentes departamentos que conforman el municipio y a la ciudadanía en general mediante tableros de información, periódicos locales, internet o cualquier otro medio de difusión.

### Formato 1: Características generales del municipio

| Planeación Estratégica Funcional           |  |
|--|--|
| Municipio: _____ Periodo: _____            |  |
| Aspecto                                    | Referido a:  |
| Localización                               | Ubicación geográfica   |
| Superficie                                 | Extensión territorial expresada en km <sup>2</sup>   |
| Clima                                      | Tipo de clima (húmedo, seco, calido, etc.) precipitación pluvial expresada en mm., temperatura media anual expresada en ° C.     |
| Orografía                                  | Descripción del tipo de montañas que rodean su espacio territorial, en caso de existir.  |
| Hidrografía                                | Tipo de corrientes de agua que atraviesan o nacen en el municipio (rios, lagos, manantiales, arroyos, etc.), en caso de existir. |
| Tipo de suelo                              | Características presentes (arcilloso, arenoso, calizo, etc.)   |
| Flora y fauna                              | Especies vegetales y animales propias o características del lugar.   |
| Elaboró: _____ Fecha de elaboración: _____ |  |

### Formato 2: Detección de necesidades

| Planeación Estratégica Funcional           |            |       |
|--|------------|-------|
| Municipio: _____ Periodo: _____            |            |       |
| Sector: _____ Área Geográfica: _____       |            |       |
| Necesidades                                | Puntuación | Total |
| 1. Mayor seguridad                         | //// // // | 13    |
| 2.   |            |       |
| 3.   |            |       |
| 4.   |            |       |
| Elaboró: _____ Fecha de elaboración: _____ |            |       |

#### 2.4 DEFINICIÓN DE ÁREAS ESTRATÉGICAS CRÍTICAS

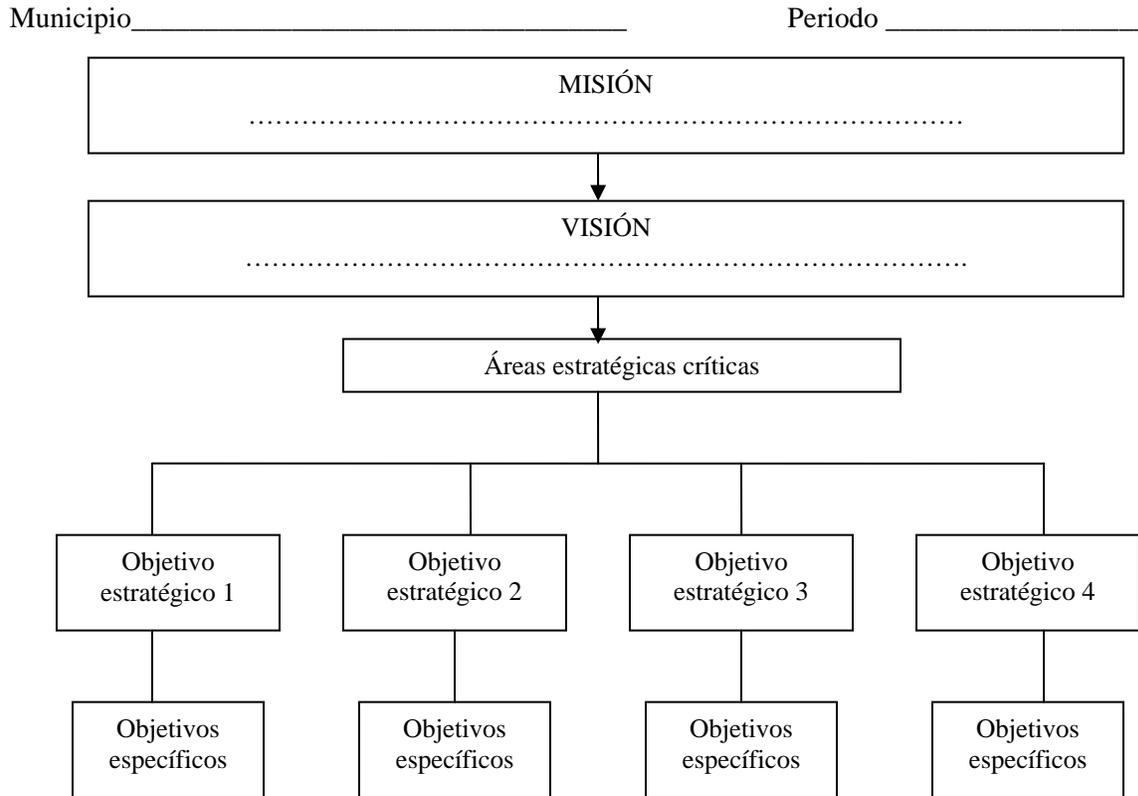
El equipo, a partir del trabajo previo y de los elementos construidos hasta el momento, da continuidad al desarrollo auxiliándose, cuando así se requiera, con diversas herramientas como el diagrama de afinidad que se sugiere para agrupar las ideas surgidas y establecer las áreas estratégicas.

#### 2.5 DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Para cada una de las áreas estratégicas críticas se elaboran los objetivos estratégicos, sin olvidar que son éstos los que conducen al logro de la visión y que serán implementados por el consejo consultivo y el cabildo. El formato 3 se estructura para poder tener el panorama general hasta este punto. Para cada objetivo estratégico, se definen objetivos específicos que contribuyan a su logro.

### Formato 3: Presentación general

#### Planeación Estratégica Funcional



### 2.6 PROGRAMA DE TRABAJO

Teniendo como punto de partida los objetivos estratégicos y específicos, se diseñó el formato 4 que auxilia en la estructuración del programa de trabajo, éste representa el resultado final del cumplimiento de los pasos anteriores del modelo propuesto.

#### Formato 4: Programa de trabajo

| Planeación Estratégica Funcional |                  |      |                |                 |                |           |
|----------------------------------|------------------|------|----------------|-----------------|----------------|-----------|
| Municipio: _____                 |                  |      | Período: _____ |                 |                |           |
| Área: _____                      |                  |      |                |                 |                |           |
| Objetivo estratégico: .....      |                  |      |                |                 |                |           |
| Objetivo específico: .....       |                  |      |                |                 |                |           |
| Programa                         | Líneas de acción | Meta | Responsables   | Calendarización | Presupuesto \$ | Prioridad |
|                                  |                  |      |                |                 |                |           |
|                                  |                  |      |                |                 |                |           |
|                                  |                  |      |                |                 |                |           |

Elaboró: \_\_\_\_\_ Fecha de elaboración: \_\_\_\_\_

Una vez planeados todos los programas de trabajo es necesario ejecutarlos; estas actividades serán responsabilidad de cada una de las áreas que integran el ayuntamiento. Al ejecutar es necesario determinar parámetros de medición los cuales serán determinados de común acuerdo entre los directores de cada área, el Consejo Consultivo y el Cabildo.

Una vez determinados los indicadores y sus metas, como instrumento de control se diseñó el formato 5, en donde con colores se indica el logro de la meta en los rangos de: verde es entre 100% y 80%, amarillo entre 79% y 50% y rojo menos del 49%.

### Formato 5: Parámetros de medición

| Planeación Estratégica Funcional |           |                             |         |      |
|----------------------------------|-----------|-----------------------------|---------|------|
| Municipio: _____                 |           | Periodo: _____              |         |      |
| Meta                             | Indicador | Parámetros de medición %    |         |      |
|                                  |           | 100 - 80                    | 79 - 50 | < 49 |
|                                  |           |                             |         |      |
|                                  |           |                             |         |      |
| Elaboró: _____                   |           | Fecha de elaboración: _____ |         |      |

La información que se obtiene de este formato es la base que permite verificar el curso de acción de los planes establecidos, y en casos necesarios redefinir los objetivos estratégicos o los objetivos específicos o las líneas de acción. Además de estos aspectos pueden redefinirse otros que los participantes de la reunión basándose en sus experiencias determinen susceptibles de cambio o modificación.

### CONCLUSIONES

- El Modelo de planeación estratégica Funcional propone la creación de un Consejo Consultivo el cual garantiza la ejecución y cumplimiento eficiente, y eficaz de los planes propuestos.
- El Modelo de Planeación Estratégica Funcional contribuye a que los planes elaborados tengan seguimiento sin verse afectados por el periodo en que se encuentran en funciones los gobernantes en turno del municipio.
- Por su diseño, el modelo propuesto es sencillo y fácil de aplicar en cualquier municipio y sobre todo, factible de adaptar a sus características.
- El Modelo de Planeación Estratégica Funcional es sujeto a enriquecimiento una vez que se ha aplicado en un municipio y puede ser motivo de estudios posteriores.

### REFERENCIAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2005).

Corona, F. Rafael (1998). Estrategia, el cambio en la proyección del pensamiento empresarial. Editorial Sistemas de información contable y administrativa computarizados, S.A. de C.V.

Goodstein, Leonard. (1998). Planeación estratégica aplicada. Editorial Mc Graw Hill.

Hellebust, Karsten y Krallinger Joseph (1991). Planeación Estratégica Práctica. Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V. México

Koontz y Weihrich (1994). Administración: una perspectiva global. Editorial Mc Graw Hill.

Tegucigalpa, Honduras

June 4- June 6, 2008

### ***Autorización y Renuncia***

*Los autores autorizan a LACCEI para publicar el escrito en los procedimientos de la conferencia. LACCEI o los editors no son responsables ni por el contenido ni por las implicaciones de lo que esta expresado en el escrito*

### ***Authorization and Disclaimer***

*Authors authorize LACCEI to publish the paper in the conference proceedings. Neither LACCEI nor the editors are responsible either for the content or for the implications of what is expressed in the paper.*