

I

**GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA
SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD PEDAGÓGICA UPN 213**

**"PLANEACION ESTRETÉGICA, PROCESO PARA UN DESARROLLO
INTEGRAL DEL MUNICIPIO"**

MARIA GUADALUPE AMIGON LEZAMA

**TESINA PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA**

**ASESORA:
LIC. MA. JANINA HERRERA TOBÓN**

TEHUACÁN, PUE. 2003

DEDICATORIA

A Dios Padre, por estar siempre a mi lado siempre. y por permitirme culminar feliz mente con esta etapa de mi vida.

A mi Madre, por el don de la vida y por todos aquellos esfuerzos de trabajo y dedicación para poder brindarme una educación.

A mi Padre y hermano, por el apoyo moral que es un aliciente para continuar luchando.

A mis Tíos Cecilio y Lidia, por su apoyo incondicional.

A mis profesores que me transmitieron sus conocimientos y virtudes.

A mis amigas Eve y Diana, por su compañerismo y amistad sincera.

A Antonio por su comprensión y paciencia.

Gracias a todos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

- 1.1 Antecedentes
- 1.2 Planteamiento del problema
- 1.3 Justificación
- 1.4 Objetivos
- 1.5 Marco de referencia

CAPÍTULO II

MARCO TEORICO CONTEXTUAL

- 2.1 Orígenes del Municipio
- 2.2 Antecedentes Históricos del Municipio en México
- 2.3 El Municipio en el Estado de Puebla
- 2.4 Concepto del Municipio
 - 2.4.1 Naturaleza Jurídica del Municipio
 - 2.4.2 Elementos del Municipio Mexicano
- 2.5 Administración Pública Municipal
 - 2.5.1 Elementos de la Administración Pública Municipal
 - 2.5.2 Planeación Municipal

- 2.6 Antecedentes de la Planeación Estratégica
- 2.7 Introducción de la Planeación Estratégica
- 2.8 La Planeación Estratégica dentro de la Organización Pública
 - 2.8.1 Diferencia principal entre la Planeación Estratégica y la Tradicional
 - 2.8.2 Conceptos
 - 2.8.3 Generalidades
 - 2.8.3.1 Importancia
 - 2.8.3.2 Características
 - 2.8.3.3 Beneficios
- 2.9 Proceso de la Planeación Estratégica
 - 2.9.1 Diagnostico Estratégico
 - 2.9.2 Misión
 - 2.9.3 Visión
 - 2.9.4 Objetivos
 - 2.9.5 Metas
 - 2.9.6 Estrategias
 - 2.9.7 Evaluación
- 2.10 Implicaciones y contribuciones de la Planeación Estratégica

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

Las experiencias de Planeación en México y en general en América Latina, han sido poco exitosas ya que en muchos de los casos se da la impresión que la Planeación es un ejercicio propio de especialistas en la materia, más que una ayuda real y efectiva para los tomadores de decisiones que en este caso son los servidores públicos municipales. Sin embargo, los grandes investigadores en la materia insisten en que la Planeación es una necesidad de fundamental importancia dentro de cualquier organización por consiguiente, es de entenderse que el Ayuntamiento Municipal como Órgano de la Administración Pública Municipal debe organizar sus actividades a desarrollar en función de una Planeación Democrática del Desarrollo Municipal, como lo marca la Ley Orgánica Municipal en su artículo 101.

No hay que olvidar que debe ser bajo su carácter no lucrativo pero si público y democrático, por consiguiente se debe comprender que para obtener el éxito deseado de todas aquellas actividades a desarrollar hay que incorporar un adecuado Proceso de Planeación, que en este caso es la Estratégica, elegida como uno de los modelos a proponer ya que se considera adecuada, principalmente por que se caracteriza en tomar las decisiones dentro del alto nivel que en este caso es el Ayuntamiento Municipal, pero bajo un proceso que implica una interrelación de todos aquellos que conforman a lo que se pretende planear como es el Municipio en su conjunto, de una manera práctica y no teórica, es decir, se basa en los hechos reales lo cual permite elegir e implementar las mejores estrategias para que las decisiones tomadas obtengan el éxito.

Por tal motivo se considera de gran apoyo lo antes mencionado para los servidores públicos municipales, quienes finalmente son los tomadores de las decisiones y en sus manos está la incorporación y el uso de la Planeación Estratégica dentro de la práctica gubernamental del Municipio.

El presente trabajo se desarrolla en dos capítulos: el primero comprende las generalidades sobre el tema elegido, desarrollado con observancia directa del Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla se inicia con los antecedentes, en donde se plantea que el Ayuntamiento Municipal como encomendado en mantener el bienestar social, en muchas de las ocasiones se encuentra en la necesidad de comprender su entorno, también se plantea que en función de una carencia metodológica para la elaboración de un adecuado plan, que considere las necesidades reales del Municipio surgen diversos problemas. Debido a tal requerimiento municipal, que permita propiciar un desarrollo integral del Municipio, se justifica el nacimiento de dicha inquietud por apoyar a los Municipios del Estado de Puebla, para lo cual se plantean objetivos que se pretenden cubrir en el desarrollo del presente trabajo, y por último se toman los referentes característicos del Municipio antes mencionado para la elaboración del mismo, meramente como un marco de referencia.

Dentro del segundo capítulo se mencionan referentes teóricos sobre los orígenes del Municipio, sus antecedentes históricos dentro de México y el Estado de Puebla; así mismo se redacta aspectos vitales en relación al Municipio. Otro tema a considerar dentro del mismo es, concerniente a la Administración Pública Municipal como actividad que ha de desempeñar el Ayuntamiento para bienestar del Municipio, en función de lo planeado teniendo por objetivo central alcanzar el desarrollo integral del Municipio. Por último se trata lo referente a la Planeación Estratégica, haciendo mención de sus antecedentes, una introducción breve sobre lo que es y como se desempeña dentro de las organizaciones públicas, concluyendo con una propuesta metodológica del Proceso de la Planeación Estratégica teniendo en cuenta que no es único e inflexible, pero si es él que se propone en el presente trabajo, algo muy importante es que se debe entender como una opción metodológica ya que las características de cada Municipio determinarán el propio.

Dentro de dicha inquietud por desarrollar el tema de Planeación Estratégica se debe tener presente que el corazón del mismo será, el hacer mención que la columna vertebral del desarrollo integral de un Municipio y del País, es sin lugar a duda la Educación de sus ciudadanos, pero no solo en el ámbito formal que establece la SEP sino también fuera de ella como puede ser el fomentar y practicar eventos socioculturales, deportivos dentro y fuera del Municipio de una forma cotidiana, fuera de formalismos gubernamentales, es decir, que las autoridades no organicen eventos culturales, recreativos, deportivos, etc. solo cuando hay que celebrar alguna fecha tradicional. La Educación de los ciudadanos dentro de todos los aspectos de la vida tanto profesional como ciudadana, debe ser parte del desarrollo integral del individuo.

En muchas de las ocasiones en los Municipios, los servidores públicos cuentan con poco o nada de conocimientos sobre el lugar donde se han de desempeñar, es decir, desconocen el ámbito de la Administración Pública Municipal y por consiguiente su Organización Política, que sin lugar a duda es punto primordial para el buen funcionamiento gubernamental tal carencia contribuye a un gran atraso en el desarrollo integral de la sociedad, afectando principalmente su nivel educativo y su progreso; no solo en el presente sino también de las nuevas generaciones; quizá la responsabilidad de dicha carencia no sea totalmente atribuible a los servidores públicos ya que en su debido tiempo no tuvieron los medios o recursos para contar con los estudios pertinentes o una capacitación, es por ello que el objetivo central de este trabajo que se denominó "Planeación Estratégica, Proceso para un Desarrollo Integral del Municipio", es el de proporcionar los conocimientos básicos a los Ayuntamientos Municipales del Estado de Puebla y en particular al Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla sobre los orígenes del Municipio, antecedentes históricos Municipio en México y del Estado de Puebla, la Administración Pública Municipal, concluyendo con una alternativa de un Proceso básico sobre la Planeación Estratégica dentro del ámbito gubernamental a nivel Municipal. Basados en las necesidades propias y reales de la sociedad a la que se gobierna.

Se pretende, que al proponer dicho Proceso de Planeación Estratégica en él presenté trabajo respalde positivamente a su esfuerzo ordenador, unificador y orientador de la acción del Gobierno Municipal a través del proceso mencionado que si bien debe ser cumplido paso a paso no debe ser una norma estricta ya que las características y requerimientos de cada Municipio son diversos y por lo cuál la propuesta redactada solo es una base teórica en lo que pudiera basarse un plan de desarrollo municipal.

Para la elaboración del presente se tuvo a bien apoyarse en los referentes teóricos como son: Administración, Derecho Administrativo, Administración Estatal y Municipal, Planeación Estratégica, Planeación, Políticas Públicas y Prospectivas; que en su momento permitieron pensar en la manera de hacerlas útiles y prácticas así mismo se enfoco el interés por apoyar al Municipio Mexicano de una manera propositiva por desarrollar la Planeación Estratégica dentro del ámbito gubernamental de tal forma que permita al Municipio elevar su calidad de vida.

CAPÍTULO I GENERALIDADES

1.1 Antecedentes

Los cambios cada día son más constantes y diversos en los ámbitos de la vida. El proceso de globalización ha llegado al lugar más lejano del mundo no importando la situación económica, política, ni social en la que se encuentre, por lo que es más que urgente buscar e implementar estrategias -que permitan armonizar el impacto sufrido, y que mejor opción que planeando estratégicamente de manera tal que los Municipios puedan sobreponerse al cambio global.

"Recientemente, Alexandra Ortiz (1998) pregunto a un grupo de alcaldes latinoamericanos qué tipo de información les haría falta al día siguiente de su elección al cargo. los alcaldes contestaron que les gustaría entender varias cosas: cómo las influencias globales afectarían a su ciudad, y la manera cómo ésta se relaciona con el mundo exterior, cómo elaborar o implementar un plan estratégico, cómo generar o administrar los recursos requeridos para las labores diarias y los proyectos de desarrollo, como asociarse con el sector privado sin perder de vista el interés público, cómo favorecer u orientar la localización especial de las actividades de la ciudad, como reducir la pobreza, frenar los problemas ambientales, y utilizar la infraestructura de transporte para mejorar el bienestar de sus electores. Esta amplia e intrigada perspectiva revela la forma en que enfoca las cuestiones de gestión urbana las personas encargadas de elaborar las políticas, así como las agencias de desarrollo." ¹

¹ Mila Freire y Richard Stren. Los retos del gobierno urbano. p. Xxi.

Lo anterior, manifiesta una realidad que no solo se da en las grandes ciudades, sino también en los Municipios como el caso que nos ocupa, al observar que poco o nada se hace con relación ha fortalecer el desarrollo integral del Municipio.

El Municipio por naturaleza jurídica es libre y nace por mandato del pueblo, es una descentralización territorial por región, que es una forma de organización administrativa descentralizada, siendo así una institución pública y autónoma la cuál se le ha conocido como la célula del Estado, debido a que es la parte más pequeña que integran al mismo.

El Municipio debe administrar de la mejor manera todo tipo de recursos con los que cuente para poder cubrir las necesidades de la población, mantener el orden público a fin de proporcionar a la población un desarrollo económico y social que le permita elevar su calidad de vida, por lo que es necesario contar con una adecuada Administración Pública Municipal, la cual estará guiada en función de la Planeación Democrática de Desarrollo Municipal, a cargo de un Órgano Colegiado que es el Ayuntamiento Municipal representado por un Presidente Municipal quién tendrá la responsabilidad de representarlo dignamente.

La Administración tanto privada como pública debe basarse para su buen desarrolló en la Planeación de sus actividades, las cuales deben ser encaminadas a partir de las necesidades reales de la sociedad y en el caso de la Administración Pública también deben ser acordes al Plan Nacional y Estatal de Desarrollo, lo que permitirá alcanzar un desarrollo integral del País. La función de los Ayuntamientos dentro de la esfera administrativa se desarrolla y se aplica bajo un régimen político que lo conforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la entidad a la que se pertenece, la Ley Orgánica

Municipal del Estado y demás Leyes que de ella emanen, como por ejemplo: los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos internos, que son expedidos por el Ayuntamiento de cada Municipio con sujeción a Leyes Superiores.

El Municipio como Órgano de Gobierno autónomo, tiene la obligación de contribuir al desarrollo del País elaborando su propio Plan de Desarrollo Municipal, dicho plan es el instrumento base para alcanzar el propio Desarrollo Integral del Municipio. Sin embargo se observa que por lo general la mayoría de las administraciones que han gobernado al Municipio del Estado de Puebla tienen frecuentemente un malentendido entre crecimiento y desarrollo al tomarlos como sinónimos, ya que se niegan a comprender que el crecer es solo algo cuantitativo y el desarrollar es algo cualitativo. De tal manera que dicha confusión ha provocado que los servidores públicos se inclinen por el crecimiento (material) y no por el desarrollo integral, en donde la Educación Ciudadana debiera ser la base del progreso municipal.

Es importante planear estratégicamente las actividades gubernamentales, es decir, planear no solo de manera cuantitativa sino también cualitativa, en donde lo esencial de lo cualitativo será siempre atender en general las necesidades propias del Municipio como por ejemplo: La educación, salud, medio ambiente entre otros, que permita una vida Municipal de calidad y no de cantidad.

Es fundamental evitar el descuido al servicio público en cuanto a su formación como ciudadanos, que ha dado como resultado la pobreza de muchos Municipios, pero lamentablemente no solo es pobreza económica si no también intelectual arrastrando consigo diversas problemáticas sociales. Lo anterior gracias a una carencia de una cultura por planear sobre la base de una Educación Ciudadana que le permita conocer sus derechos y obligaciones como lo indica nuestra Constitución.

El Ayuntamiento como Órgano de Gobierno es él encargado de dirigir la Administración Pública Municipal, sin embargo en nuestros tiempos aún se encuentra distante de cumplir con lo encomendado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en contribuir al desarrollo integral del País, indicado en su artículo 25, esto se origina por diversos factores que la población observa de manera real y directa como es la falta de planeación adecuada pero no solo eso, sino la realización de los mismos. "La práctica sin teoría es empirismo, y la teoría sin práctica es mera contemplación"²

No se pretende encontrar culpables sobre las problemáticas existentes dentro del Municipio, pues existe una corresponsabilidad entre pueblo y Gobierno ya sea por no cumplir o no hacer cumplir la Ley en algo tan fundamental como el Desarrollo Integral del Municipio, mediante una participación ciudadana comprometida para ser un Municipio desarrollado e integral. Por lo que el presente trabajo se sustenta en el marco jurídico del Municipio como Órgano de Gobierno autónomo, con la obligación de planear sus propias actividades de acuerdo a sus necesidades reales sin oposición a los objetivos generales de acuerdo a lo señalado por los artículos 26 y 115 Constitucional, aportar un proceso que fortalezca ala Administración Pública Municipal y por 10 cual se retuerza el desarrollo del presente, gracias ala pauta ofrecida de poder elegir el modelo de Planeación a desarrollar dentro de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

1.2 Planteamiento del problema

La Administración Pública en los diversos niveles de Gobierno se enfrentan cada día más a problemas de organización debido a que la mayoría de los

² J. L. Morales. Instituto de Administración Pública. pp. 4.

servidores públicos cuentan con conocimientos, sino inexistentes, si escasos con relación al ámbito de la Administración Pública y su mejor forma de llevarla a cabo, por tal motivo, es necesario proyectar un futuro acorde a las exigencias que hoy en día atañen al Municipio ya su población, por lo que se debe estar preparado a enfrentar las transformaciones dentro de lo político, económico, social, cultural y educativo. Ante dicha situación es indispensable y urgente realizar cambios dentro de la Administración Pública, la cual tiene como necesidad prioritaria ya no solo reconfigurar su estructura y función administrativa si no encontrar las mejores alternativas que sean apropiadas a sus requerimientos en cuanto a: Métodos, técnicas, sistemas o procesos administrativos que permitan a los servidores públicos dar solución a las constantes demandas que se le presentan.

San Gabriel Chilac, Puebla como otros Municipios presenta la problemática de que sus servidores públicos consideren prioritario la realización en mayor parte de planes o proyectos de carácter urbano, tal pareciera que es más importante crecer en lo material que tener un desarrollo en lo intelectual, en muchas ocasiones es debido ha que los servidores públicos desconocen su importancia y valor como una de las mejores inversiones así mismo se carece de un Proceso adecuado como es la Planeación Estratégica dentro de su Administración Pública Municipal, vista como el medio mas adecuado de previsión, en cuanto a la precisión sobre las actividades a desarrollar, y por tales motivos se recurre al contrato de personas preparadas, pero, no sobre administración además de encontrarse y ser ajenas al Municipio. Por lo que trae como consecuencia no solo un plan ajeno a la realidad y necesidades del Municipio, sino que también, suele ser inoperable ya que los servidores públicos desconocen la forma de aplicarlo.

Es de vital importancia tener en cuenta que no solo es el tratar de realizar un plan, si no, de cumplir eficaz y eficientemente su ejecución entendiendo dichos conceptos como:

"Eficacia: Es el cumplimiento de los objetivos al pie de la letra, con él requeriente calidad. Eficiencia: Es el logro de las metas con la menor cantidad de los recursos, considerando al tiempo como parte de ellos, sin perder la calidad en el resultado."³

Por lo que se plantea lo siguiente: La Planeación Estratégica como proceso administrativo fortalecerá a los Municipios del Estado de Puebla, para alcanzar no solo la eficiencia sino también la eficacia en la prestación de sus servicios públicos gubernamentales.

1.3 Justificación

Dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005 del Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla ya aprobado por el Congreso del Estado de Puebla, se redactó en la parte de la introducción que se da autorización para la realización de planes por parte de las regidurías o las direcciones del Ayuntamiento, siempre y cuando estos sean operativos y con apego a la Ley, es decir, que no tengan dificultad de llevarse a cabo pero lamentablemente no se elaboran por no contar con un adecuado proceso de planeación y por no tener las suficientes estrategias para evitar un elevado costo, dando como resultado que los servidores públicos dejan de lado la realización de tan necesarios planes y en muchas de las ocasiones solo se realizan únicamente como un requisito legal, con un diseño preestablecido, muchos casos como el mencionado suele ocurrir no solo en el Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla si no en muchos otros, las causas suelen ser principalmente por falta de conocimiento total o parcial de los beneficios que trae consigo el planear estratégicamente.

³ Instituto A. Hamilton, Planificación Estratégica para la Empresa de Éxito. p. 216.

El que un plan sea funcional no tiene que ver con lo económico sino con el enfoque empleado, actualmente se encuentra con mucho éxito la aplicación del enfoque estratégico, que si bien se es utilizado en las grandes empresas de tipo privado también se ha puesto en práctica dentro del sistema público, sin embargo, dentro del nivel Municipal se desconoce o no se lleva a la realización debido a pequeñas o grandes dudas sobre su procedimiento, por tal razón, es de gran interés ayudar a despejar dichas dudas mostrando de una forma sencilla un Proceso de la Planeación Estratégica, dirigido a los Municipios para que dentro de su esfera de Administración Pública puedan contar con una alternativa eficiente para la realización de sus servicios que al mismo tiempo dejen de enfrentar problemas sociales de una forma reactiva y empezar por tomarlos de una forma preventiva, es decir, planeando.

Algo muy importante es que al elaborar un plan estratégico siempre se debe considerar él ¿para quienes será realizado? por lo tanto se debe tener en cuenta su opinión ya sea de forma directa o indirecta de los ciudadanos como por ejemplo: sobre sus peticiones, inquietudes y necesidades más apremiantes; no hay que olvidar que el fin último de un plan es el de prever el futuro estable y deseable para quienes se pretende beneficiar.

El ser joven implica una serie de cuestiones pero, sin lugar a duda una de las más inquietantes es el ser tomado en cuenta por nuestros servidores públicos para la contribución de ideas en cuanto a la realización del plan municipal.

Bajo esta inquietud surge la importancia de manifestar el gran uso que se le puede dar a la Planeación Estratégica dentro de la Administración Pública Municipal, apoyados en los elementos formativos brindados a lo largo de la vida estudiantil dentro de la Universidad Pedagógica Nacional Unidad 213, en el área de la Administración Educativa; al mismo tiempo surge la necesidad de cumplir con un requisito de titulación dentro de este nivel superior por lo que su

acreditación será a través de la elaboración de la presente tesina, en donde se plasmará todo lo que en la formación se recibió.

Es una gran oportunidad el proporcionar al Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla y demás Municipios interesados en el tema a exponer, la trascendencia de la Planeación Estratégica vista como un Proceso dentro de la Administración Pública Municipal, de tal manera se pretende apoyar al logro de un Desarrollo Integral del Municipio del Estado de Puebla, en donde la vertiente a seguir será el Planear acorde a la realidad ya las demandas sociales, contribuyendo al cumplimiento del Plan Nacional y Estatal, lo cual se lograra solo mediante la colaboración y responsabilidad de todos los ciudadanos al trabajar mutuamente con su Gobierno.

1.4 Objetivos

- Analizar los elementos necesarios en la realización de un adecuado proceso de Planeación Estratégica en el Municipio, para el logro de un desarrollo integral que permita elevar la calidad de vida de la comunidad en general.
- Establecer la importancia de la comunicación, relación y vinculación de autoridades municipales -ciudadanía y viceversa.

1.5 Marco de referencia

El Municipio de san Gabriel Chilac, Puebla colinda al norte con Tehuacan, al sur con San José Miahuatlán, al este con Altepexi y al Oeste con Zapotitlan Salinas. Su fundación es de origen popóloca en donde una mujer llamada Ana Chilacatla Momotía gobernó al pueblo durante el siglo XVI.

La palabra Chilac proviene de cili, caracolito; la, abundancia, y c, en; lo cual significa: "Donde abundan los caracolitos". En el año de 1812 se terminó la construcción de la parroquia de San Gabriel Arcángel. En 1871 se consolida el registro civil. En el año de 1895 la comunidad fue elevada a Municipio libre y soberano llamada San Gabriel Chilac, perteneciente al Estado de Puebla.

Actualmente cuenta con una superficie de 104.6 kilómetros cuadrados que lo ubica en el lugar 119 con respecto a los demás Municipios del Estado de Puebla. El Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla cuenta con una población total de 11' 790 habitantes (de acuerdo al censo de 1995), es cabecera principal y se encuentra integrada por una junta auxiliar nombrada San Juan Atzingo, dos colonias las cuales son: la colonia Vista Hermosa y la colonia del Sol. La cabecera del Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla es la ciudad de Tehuacan.

El Municipio cuenta con una infraestructura educativa en los siguientes niveles: 5 preescolares, 7 primarias, 1 tele secundaria, 1 secundaria técnica, 1 bachillerato oficial, sumando un total de 3,423 alumnos. Pese a este número considerable de escuelas no son suficientes ya que las instalaciones educativas presentan diversas carencias. El problema se agudiza debido a que las comunidades aledañas acuden a la prestación de estos servicios educativos (principalmente en el nivel medio superior). En lo que respecta a la realización de estudios superiores es necesario salir del Municipio. Dentro del sistema semi escolarizado encontramos al Instituto Estatal para la Educación de los Adultos (IEEA) a través del cual se lucha por erradicar el analfabetismo en nivel primario y secundario. También se cuenta con el apoyo de (CONAFE) en lo que respecta a Educación Inicial que brinda sus servicios a padres de familia que cuenten con niños menores de tres años. Dentro del área privada también se cuentan con una primaria y dos preescolares. Para brindar un apoyo en materia educativa se cuenta con una biblioteca pública que presta los servicios a nivel preescolar I

primaria, secundaria y muy deficientemente a nivel medio superior y con lo que respecta al nivel superior son inexistentes; hasta el año 2000 se contaban con 2, 9711 libros en existencia.

Dentro del área de salud la atención medica brindada al Municipio es a través del Centro de Salud atendido por un Médico y dos enfermeras en turno, también se cuenta con una unidad de auxilio que es la radio brigada de cruz ámbar que brinda sus servicios las 24 horas, por su parte el Ayuntamiento Municipal cuenta con una ambulancia. Dentro del área privada se cuenta con 6 consultorios médicos y 4 farmacias.

Se cuenta con la Casa de Cultura dentro del Municipio que trabaja conjuntamente con el DiF. Sin embargo se puede mencionar que su actividad es poco percibida debido a que se le brinda un deficiente apoyo tanto motivacional como económico para desarrollar actividades que fomenten el amor a la patria, al arte, al deporte, a la poesía, a la danza, etc. En cuanto a los centros recreativos solo se cuenta con dos parques y dos áreas de juegos infantiles que poco uso y cuidado se les brindan principalmente a estos últimos tanto por parte del Ayuntamiento como por los vecinos (anexo 1).

Por su parte en el sector público se tiene como fuente de auto empleo la elaboración y bordado a mano de chaneles y ropa de indios, que generalmente es elaborada dentro de los hogares, dichos productos son de exportación. En cuanto al sector privado existen aproximadamente 7 maquiladoras de confección de ropa instaladas dentro del Municipio, las cuales representan la principal fuente de trabajo para la población y demás comunidades aledañas. Por lo general los trabajadores de dichas empresas son personas de entre 16 y 25 años, aproximadamente. La organización y estructura de la Administración Pública del

Ayuntamiento que actualmente gobierna (2002-2005) se encuentra integrado por un Presidente Municipal, un Síndico, 6 Regidores de mayoría relativa y 2 Regidores de representación proporcional (anexo 2) de acuerdo con lo establecido en el capítulo v, artículo 46 fracción III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

CAPÍTULO II

MARCO TEORICO CONTEXTUAL

2.1 Origen del Municipio

De acuerdo a lo señalado por Robles Martínez Reynaldo, se analiza desde un enfoque jurídico y político al Municipio, señala que nace en Roma poseídos bajo 2 tipos de formulas la Debitti y la Soccii. La primera formula era aplicada militarmente a los pueblos para ser parte de Roma teniendo que sujetarse al Gobierno Romano. La segunda formula era aplicada de manera pacífica por lo que Roma debía respetar tanto sus bienes como su forma de Gobierno pero sin dejar de pertenecer a Roma sin embargo debían pagar impuestos y ofrecer soldados para el ejército Romano. Es así como la formula Soccii fue la base creadora del Municipio como: "Una comunidad política subordinada a Roma, conservando una cierta autonomía."⁴

Dichas ciudades incorporadas a Roma fueron llamadas Municipio de Munus Munare que quería decir Cargo o Gravamen y los vecinos se les conoció como Municípium.

Por su parte los Reyes Españoles reconocían documental mente a las personas que establecían un nuevo pueblo con las llamadas Cartas Puebla que eran permisos en donde se establecían los derechos de los mismo ya los ya establecidos se les asignó el documento llamado Fuero Municipal en donde su

⁴ Adolfo, Posadas, El régimen municipal de la ciudad moderna, Cit. por Reynaldo Robles Martines. El Municipio. p. 57.

autonomía política y administrativa se llevaba acabo por medio de la Asamblea de Aforados.

Enrique III en 1396 asigna corregidores en las ciudades manifestando el reflejo de una centralización del Municipio, restándole autonomía, por lo que el poder Municipal se fue concentrando en los monarcas llegando y pasando hacer el Municipio solo una corporación administrativa.

En América Latina por su parte el Municipio tiene sus raíces en el pueblo Azteca al establecerse en Tenochtitlan, ya que contaban con una organización tanto Política como Social lo suficientemente fuerte para consolidarse como uno de los mejores pueblos. Su Organización Política se encontraba distribuida bajo los lineamientos que establecía el poder absoluto del Imperio Azteca representado por el jefe político (Tlatoani), quien se apoyaba de su encargado administrativo, ambos debían estar bajo el mandato del Consejo Mayor, integrado por ancianos sabios. Su Sociedad se dividía en dos grupos: los nobles y los plebeyos, otra clase eran los comerciantes que no pertenecían a ninguna de las dos anteriores. La Institución más importante en la sociedad Azteca era el Calpulli que eran entre un tipo de barrio y Municipio siendo la base de la unidad política, económica, social, religiosa y militar que utilizaban para su organización, de tipo agrícola y administrativo.

2.2 Antecedentes Históricos del Municipio en México

La organización agrícola y administrativa del antiguo México es sustituida con la llegada de los Españoles y la conquista del Imperio Azteca pasando a tener un carácter jurídico traída por Hernán Cortes en su expedición (febrero 1519), la cuál era prohibida por el Gobernador de Cuba de tal manera que Hernán Cortes no podría regresar nunca por desobedecer a su Gobernador pues si regresaba a Cuba encontraría su muerte, por tal motivo, se instala la expedición

definitivamente en el pueblo Azteca; Hernán Cortes contaba con una formación jurídica gracias a que había ocupado el puesto de Alcalde mayor en Cuba años atrás, tales atributos le permitieron conformar el Municipio en las nuevas tierras visto como la mejor manera de conquistarlas.

"El primer Municipio en México, se fundo para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que representa la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación."⁵ Se entiende que el Municipio fue concebido como el mejor de los medios para mantener bajo un poder central español al pueblo conquistado. Se habla de un poder central que era representado por Hernán Cortes o su lugarteniente y sin la presencia de alguno de los susodichos no se podía llevar a cabo ningún cabildo añadiendo que todo cabildo debía ser dentro de la capital que era México, manifestándose así las decisiones centralizadas.

El primer Municipio en México fundado por Hernán Cortes fue nombrado Villa Rica de la Veracruz el 10 de julio de 1519 integrado por españoles. Su Órgano de Gobierno fue nombrado Ayuntamiento o Cabildo de acuerdo a las leyes dictadas por Felipe II de España de esta forma se organizó el primer Gobierno y los sucesivos.

Hernán Cortes renuncia a ser Gobernador del ejército ante el Ayuntamiento y le es nombrado capitán del ejército y justicia mayor, en donde debía defender la autonomía del Municipio en contra de quien fuese inclusive Cuba y su propósito fundamental era conquistar al Imperio Azteca. Por su parte el Gobernador de

⁵ Moisés Ochoa Campos. El Municipio, su Evolución Institucional. pp. 161, 162.

Cuba envía a Cristóbal Tapia a la nueva España para cumplir con sus ordenanzas de sustituir a Hernán Cortes, pero, al enterarse éste de tal hecho pone de acuerdo a sus procuradores municipales de rechazarlo ya que manifiesta que el enviado desconoce la situación de los Municipios.

Para tal efecto los Municipios de Villa Rica de la Vera Cruz, Tepeaca, Puebla, México y la Villa de Medellín esta última conformada para acrecentar la fuerza política y militar de Hernán Cortes en contra de Cristóbal de Tapia, en el año de 1522. Al paso del tiempo surgieron más poblaciones las cuales también tomaron la forma de Municipio por cuestiones políticas y militares que le convenía a Hernán Cortes y para mantener el orden, crea las ordenanzas de Cortes de 1524 y 1525, dichas ordenanzas dan paso a una vida política y administrativa del Municipio, en donde se señalan obligaciones a los vecinos tanto en los aspectos militares, religiosos, comerciales y agrícolas.

Todo lo anterior da paso al inicio de la colonización en toda la extensión territorial de la nueva España en donde el Municipio fue el medio más idóneo para conseguirlo, sin embargo, el poder Municipal era ejercido al mismo tiempo que el poder virreinal y una serie de organizaciones tanto de españoles como de indígenas dando origen al cabildo de indios y al de españoles.

En el año de 1808 bajo el dominio de él Virrey Carlos IV y su hijo Fernando VII el pueblo de la Nueva España se encontraba en disputa con los Franceses por lo que existía una tentativa por la renuncia del poder de los españoles y ceder el poder a Napoleón, está circunstancia avivo a los criollos, de que su pueblo se encontraba en disputa por lo que buscaron la manera de recuperar su soberanía, activando a los representantes Municipales, quienes tuvieron esta idea fueron, Francisco Primo de Verdad y Ramos el 19 de julio de 1809, así pues se defiende al Gobierno Metropolitano en donde el Ayuntamiento de indios, sería el

representante de la soberanía de la colonia, sin embargo la respuesta no se hizo esperar ya que los peninsulares españoles se opusieron a dicha aspiración y matan al líder liberal Primo de Verdad en ese mismo año.

El 18 de Marzo de 1812 se proclama la Constitución Española de Cádiz la cual reconoció la soberanía del pueblo manifestando como un intento por recuperar a la Nueva España y tranquilizar cualquier movimiento liberal, expedida por los españoles y uno de sus principales pasos fue el desprendimiento de la Educación al pasar de manos de la iglesia al poder del Estado, solo en las primeras letras mas no la educación superior. La duración de esta primera Constitución fue muy corta, pero de gran importancia siendo la piedra angular para sentar las bases de la estructura jurídica del Municipio Mexicano, una importante característica de esta Constitución es que se da a conocer al Ayuntamiento como un Órgano de Gobierno Local en donde también se detallo la manera de conformarla y sus cargos a realizar, pese a este gran avance su autonomía seguía dependiendo de un poder central a cargo de los Jefes Políticos quienes tenían en sus manos al Gobierno de los Municipios pasando muy por encima de la autoridad de los Ayuntamientos quienes también fungían como intermediarios. En 1814 Fernando VII le quita vigencia a la Constitución de Cádiz recayendo en el absolutismo del poder español.

La consumación de la Independencia se da con el Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 y el País tiende a una organización de monarquía constitucionalista, que por su parte el funcionario novo hispano Juan O'Donojú último Virrey de la Nueva España y el General Agustín de Iturbide, firmaron los tratados de Córdoba en los que se reconocía la Independencia de México después de esto México se vio en la gran necesidad de organizarse desde el punto de vista político y económico. Pero no se puntualiza en el tema del Municipio como una forma de organización interna.

En 1856 el Congreso Constituyente redacta en su proyecto Constitucional el artículo 11010 siguiente "Los Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular..."⁶ Retornándolo en el artículo 109 el 5 de febrero de 1857, fecha que es proclamada la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante el Gobierno de Don Valentín Górniz Farías. La nueva Constitución era democrática, liberal e individualista y estableció las bases jurídicas de la Nación y del Estado Mexicano.

Con lo que respecta al Municipio el Congreso a través de la Constitución de 1857 declara sus obligaciones y derechos, entre lo más importante podemos mencionar que se tendría el derecho de elegir popularmente a sus autoridades, pero sin dejar de pagar impuestos económicos. El poder público se dividió en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se dictaron leyes que abolían a los fueros, desamortizaron los bienes civiles, eclesiásticos y se proclamó la Libertad de Enseñanza, provocando el disgusto del clero por dichas leyes.

La aplicación de la nueva Constitución se llevó a cabo y se hicieron las elecciones populares en donde Ignacio Comonfort fue electo para Presidente de la República y el Lic. Benito Juárez para Presidente de la Suprema Corte, en diciembre de 1857 tomó posesión. Por su parte Comonfort desconoce a la Constitución por tacharla de radical, perdiendo su cargo presidencial ocupando su lugar el Lic. Benito Juárez, sin embargo, Comonfort se asocia con el General Félix Zuloaga que ideó el Plan de Tacubaya iniciando así la guerra de los tres años (1858-1860) sufriendo el País un desequilibrio Político.

Tras la muerte del Lic. Benito Juárez en 1872 Sebastián Lerdo de Tejada lo sustituye en los últimos momentos de su Gobierno, pero Don Porfirio Díaz se opone al igual que a la reelección del mismo Sebastián Lerdo de Tejada, lo cual

⁶ Reynaldo Robles Martínez. El Municipio. p. 115.

origino que Porfirio Díaz asumirá el poder en el período de 1877-1880 y para el siguiente periodo que era de 1880-1884 fue elegido Presidente de la República él General Manuel González únicamente para preparar nuevamente el terreno Presidencial a Don Porfirio Díaz el cual seguiría su Gobierno hasta el año de 1911, mediante una reelección tras otra se impuso bajo una política sagaz e inflexible, por lo que el Municipio Mexicano recayó en un centralismo. En 1909 Don Francisco I. Madero proclama el partido antireeleccionista para buscar la manera de no caer en el absolutismo y recuperar la soberanía de los Estados y libertad de los Municipios. Madero también propuso el Plan de San Luis donde se mencionaba la no-reelección de los Presidentes de la República, Gobernadores de Estados y Presidentes Municipales, dicho Plan favorecía a los Municipios.

En aquella época se dejo en segundo término de importancia a los Municipios volviendo a estar subordinados por los prefectos políticos, quienes tenían mayor importancia que los Ayuntamientos, los prefectos a su vez se encontraban bajo las órdenes del Gobierno del Estado, de acuerdo a Ley Orgánica Municipal de 1903. "Podemos concluir que durante el Gobierno de Porfirio Díaz los Municipios eran considerados la parte más insignificante de la estructura política y económica del país."⁷ Pero su avaricia de contar con el poder absoluto era demasiado grande, sin embargo, el disgusto de los Municipios se dejo venir con la revolución en donde una de sus grandes peticiones era la suspensión de los prefectos o jefaturas políticas y exigían el establecer un Municipio libre, para el año de 1906 fue como se dio "La suspensión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la república como útiles al sistema reinante."⁸

⁷ los J. Patrocinio González Blanco Garrido. Secretario de Gobernación. Historia del Municipio Mexicano. p.40.

⁸ Moisés Ochoa Campos. Op. cit. p. 341.

La Ley Orgánica Municipal, expedida por Don Venustiano Carranza, en Veracruz el 26 de Diciembre de 1914 fue elevada a nivel constitucional, pasando a ser parte del artículo 109 constitucional, por tal elevación constitucional de 1857 quedo de la siguiente manera:

"Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del estado."⁹

La esencia del artículo 109 de la Constitución de 1857 pasaría hacer más tarde el artículo 115 constitucional de 1917.

La gran diferencia plasmada por Venustiano Carranza entre el artículo 109 de la Constitución de 1857 y el artículo 115 de la Constitución de 1917 fue la indicación de que la futura base de la Administración Política y Municipal de Estados y por ende del País seria el Municipio Libre. Por su parte la redacción total del artículo 115 de la Constitución de 1917 se retardo un poco ya que la fracción II no se aceptaba debido a la discusión del manejo de los recursos, pero finalmente se hicieron los adecuados cambios para que quedara y fuese aceptado, presentado y después de una exhaustiva revisión el 29 de enero de 1917 el artículo 115 quedo aprobado ya que se admitió en su fracción II que el manejo de la hacienda municipal seria libre.

Sin embargo el artículo 115 de la Constitución de 1917, al paso del tiempo y debido a los diversos cambios se ha visto en la necesidad de sufrir una serie de ellos, que hasta la fecha suman undécima reformas.

⁹ J. Patrocinio González Blanco Garrido. Op. cit. p. 43.

En cuanto a la importancia de la décima reforma del artículo 115 en su fracción I párrafo primero fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, en donde se realizó un cambio significativo y con el cual se dio respuesta a uno de los anhelos de la Revolución Mexicana que es la de conceder la facultad de Gobernar al Ayuntamiento dejado de ser solo un ente administrativo.

Por su parte la última reforma a él mismo artículo fue hecha sobre la fracción III, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del 2001, ésta última reforma fue a causa de los acuerdos de San Andrés Larráinzar que se llevaron a cabo el 16 de febrero de 1996, como respuesta de los derechos y cultura de los pueblos indígenas, en donde se plasma su autonomía, por la cual habían luchado.

Por consiguiente el texto actual del artículo 115 que hasta la fecha se encuentra en el título quinto de la Constitución, denominado: De los estados de la federación y del distrito federal. Dicho artículo cuenta con décima fracciones, las dos últimas ya derogadas.

2.3 El Municipio en el Estado de Puebla

En 1824 Puebla es denominada Estado, por la Constitución Federal de la República y en ese mismo año la Constitución local establece su primer artículo que comprende 29 partidos, incluyendo a Tehuacán.

En 1895 dejan de llamarse partidos pasan a ser sistemas de distrito y municipalidades, contando con 21 Distritos y 178 Municipalidades. Para este entonces el Municipio no es reconocido como Órgano de Gobierno, si no es hasta el año de 1917 en donde se toma al Municipio como organización política y administrativa, siendo "libre" por lo que al ser nombrado autónomo se formaron nuevos Ayuntamientos llegando a ser 1,956 aproximadamente y 222 Municipios.

Hoy en día Puebla cuenta con total de 217 Municipios incluyendo a San Gabriel Chilac, sumando 124, expuesto en el artículo 4 capítulo II del territorio, sección I de la división territorial del Estado, de la Ley Orgánica Municipal. Los otros cinco fueron suspendidos en el año de 1962. Puebla es el Estado que ocupa el segundo lugar con un mayor número de Municipios después de Oaxaca.

En 1986 el Estado de Puebla se regionaliza para poder planear, basado en sus criterios de homogeneidad en cuanto a su geografía, cultura, economía, política y social, es decir, surge la descentralización por regiones que son identificados por culturas y demás entre sí. La segunda ciudad de importancia del Estado después de Puebla es Tehuacán ubicada al sureste siendo la región VII que comprende 50 Municipios, incluido San Gabriel Chilac, Tecamachalco es otra ciudad importante en Puebla podría decirse que es la tercera después de Tehuacán.

Concepto del Municipio

La voz del Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma, el concepto de Municipio proviene de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación. Diversos autores han tratado de manifestar su concepto del Municipio desde diferentes puntos de vista, algunos desde el humano que lo sitúa en una sociedad, otros lo toman desde la importancia de cada uno de sus elementos por separado y otros más los reúnen. Como por ejemplo: "Municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional."¹⁰ La interpretación dada por la enciclopedia citada es desde una perspectiva global, ya que incluye los tres elementos del Municipio, sin embargo, menciona una dependencia que actualmente es improcedente debido a la décima reforma publicada el 23 de diciembre de 1999 del artículo 115 Constitucional en su fracción I, en donde se fortalece al Ayuntamiento como un Órgano de Gobierno del Municipio ya que se le brinda una autonomía para su vida gubernamental. Por lo que hoy en día es definido como:

"El Municipio Mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorialmente de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y auto gobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior."¹¹

¹⁰ OMEBA, Enciclopedia Jurídica. Cit. por Reinaldo Robles Martínez. Op. cit. p. 31.

¹¹ Ídem.

El Municipio Mexicano es una Organización Política, que manifiesta la fuerza de poder del pueblo y para el pueblo, es decir, que es capaz de satisfacer las demandas ciudadanas para un bienestar social en donde su base fundamental será siempre la Educación Ciudadana.

Por consiguiente se entiende al Municipio como un nivel de Gobierno autónomo, que es gobernado a través de un Ayuntamiento sin intervención alguna de otra autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, para lo cual el manifiesto más claro es la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, que en su capítulo XI desarrolla que el Municipio tiene la plena facultad de planear el desarrollo del mismo siempre debiendo ser acorde a las necesidades que la misma sociedad manifiesta, dicha autonomía no implica que pueda salirse de lo contemplado en los planes tanto a nivel Federal como Estatal, por consiguiente no deja de ser parte del Estado Mexicano.

2.4.1 Naturaleza Jurídica del Municipio

En el artículo 115 párrafo primero de nuestra Carta Magna nos hace mención de como se va a organizar en su régimen interior, los Estados de la Federación que a la letra dice: "Los Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre."¹²

Es importante señalar que el Municipio es la base que toma la Federación para el desarrollo del País, por lo que en materia Educativa se establece en el artículo 3 Constitucional, la obligación del Municipio en otorgar Educación a todos

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 107.

sus ciudadanos. Ya que el Municipio como nivel de Gobierno local, debe reconocer las particularidades de los mismos como por ejemplo: la clase de vida de los ciudadanos, sus características étnicas y sociales, su cultura etc. ya que tiene la responsabilidad directa de resolver las necesidades de la población.

Las competencias y facultades del Municipio pueden ser: obligatorias o facultativas. Dentro de las obligatorias encontramos todos aquellos que son básicos el sobre vivencia humana, como por ejemplo: agua potable, drenaje, luz eléctrica, relleno sanitario entre otros, que permita vivir en una sociedad de vecindad, a la forma que les facilite elevar su calidad de vida.

y por el otro lado encontramos las facultativas que son aquellas funciones que demande directamente la población como pueden ser: propiciar eventos, circunstancias y medios que la sociedad demande para un desarrollo social de su comunidad, es decir, son todas aquellas peticiones que no son consideradas por el Municipio como prioritarias para la sobre vivencia pero si necesarias para vivir dentro de una calidad de vida, con el fino propósito de conducir fomentar y propiciar el desarrollo integral de la población que gobierna.

El Municipio como gestor puede llevar a cabo tres principales actividades:

- Ajustar todas las acciones y programas a los requisitos del nivel Federal y Estatal sin perder de vista sus intereses particulares del Municipio
- Puede solicitar o promover créditos para el desarrollo del Municipio ante las autoridad Estatal y Federal o ante el sector privado y social. El Presidente Municipal como Autoridad Educativa y representante de los intereses del pueblo tiene a bien la facultad de gestionar ante a cualquier persona física o moral un acto en beneficio social.

- Promover y organizar a la ciudadanía a que participe en la planeación y ejecución del plan municipal. En este sentido se debe entender que el Ayuntamiento no puede hacer todo lo referente para que el Municipio logre un desarrollo integral, ya que solo no podría; la participación ciudadana es la base más fuerte para poder lograr lo estimado. Por consiguiente si la autoridad observa que la población no muestra interés en hacerse participe activo en todo lo concerniente a la mejora de su Municipio, se debe procurar estrategias, que permitan despertar el interés ciudadano.

El Municipio como promotor de desarrollo puede formular su proceso de planeación del desarrollo municipal, respetado a sus respectivos niveles superiores, de acuerdo al artículo 115 Constitucional en su fracción v inciso (a) .Tal facultad debe ser la pauta para realizar y promover acciones e investigaciones para tener una mejora día a día, es decir, de manera permanente, en aspectos tan importantes como: la educación, la cultura, el deporte, la salud, la vivienda, la recreación y el desarrollo urbano y ambiental entre otros.

2.4.2 Elementos del Municipio Mexicano

De acuerdo a lo establecido por la Carta Magna, el Municipio Mexicano es una Institución Política que se encuentra conformado por tres elementos que son: una población que por la cual existe el Municipio y dicho población se encuentra en un territorio que determina los limites de cada uno de los Municipios y para que ambos elementos puedan coexistir de la mejor manera es indispensable contar con un Gobierno que regule el orden jurídico.

A continuación se analizarán los elementos del Municipio por separado:

A) La Población Municipal, se puede definir como el grupo de individuos establecidos en una zona urbana o rural, que expresa cultura, arte, deporte, educación, industria, entre otros aspectos. y lo más importante es su organización social y capacidad productiva que le permite tener un grado de desarrollo.

De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado, sección II, artículos 8 y 9, nos manifiesta que los centros de población se clasificaran en:

- Ciudades, con un mínimo de 20,000 habitantes y contar con todos los servicios público
- Villas, con un mínimo de 10,000 habitantes y contar con los servicios públicos necesarios.
- Pueblos, con un mínimo de 2,500 habitantes y contar los servicios públicos necesarios.
- Rancherías, con un mínimo de 500 habitantes y contar con los servicios públicos indispensables además de estar alejados mas de 5 kilómetros.
- Comunidades, contando con un mínimo de 499 habitantes y estar alejados más de 5 kilómetros.
- Barrios, con un número de habitantes no mayor a 498 que conforman una manzana.
- Sección, con una suma de 1,000 habitantes entre manzanas, barrios colonias comunidades o rancherías.

Para que un centro de población sea elevado a las tres primeras clasificaciones se debe solicitar ante el Congreso del Estado, ya que solo él está facultado y las clasificaciones siguientes las podrá hacer el Ayuntamiento que le corresponda. En el Municipio la población debe contar con relaciones de, solidaridad e integración, es decir, tener una asociación de vecindad verdadera, que permita tener un alcance de organización municipal, en donde la comunicación será fundamental y traer consigo el desarrollo integral de la misma población y en este último radica la verdadera importancia del ser humano como parte principal del Municipio en donde la base primordial es la Educación ya que sin ella no existiría ningún tipo de desarrollo. "La realidad que llamamos sociedad, sólo puede existir entre dos cosas que canjean mutuamente su ser... yo te acompaño, convivo o estoy en sociedad contigo en la medida en que yo sea tú..."¹³ Entendiendo que solo podremos ser una verdadera sociedad cuando los individuos luchan y velan no solo por su interés sino por el de los otros y así poder tener una responsabilidad compartida que será en beneficio de todos.

B) El Territorio es un elemento que da forma visible de los límites del Municipio, y en este se encuentran los asentamientos de sus habitantes. Los Estados tienen como base la división de los territorios, los cuales definen geográficamente a los Municipios y estos a su vez integran a los Estados.

Por lo tanto encontramos tres tipos de territorios: el Federal, el Estatal y el Municipal que unidos conforman al Estado Mexicano. En el nivel Federal el territorio comprende no solo el terrestre sino también el espacio aéreo, marítimo y el subsuelo que se encuentra registrado jurídicamente como los límites del Estado Mexicano en el artículo 42 Constitucional. En el ámbito Estatal se considera su territorio, el terrestre geográficamente delimitado al igual que a nivel Municipal. "Al hablar de la coexistencia del Municipio, la Entidad Federativa y la Federación

¹³ José Ortega y Gasset. Esquemas de crisis. p. 21.

dentro de un mismo territorio, lo explica a través de tres círculos concéntricos, de los cuales el interior corresponde al Municipio, el medio a la Entidad Federativa y el externo a la Federación."¹⁴ Es preciso señalar que el territorio Municipal es propio ya que se encuentra asentado en él físicamente, pero hay que mencionar que no es exclusivo pues éste forma parte del Estado.

C) El Gobierno es representado por el Ayuntamiento y elegido por el voto popular del pueblo, para administrar los bienes Municipales, es decir, el Municipio debe ser capaz de autogobernarse, regido por la Ley al Igual que cualquiera de sus tres niveles de Gobierno.

2.5 Administración Pública Municipal

La Administración Pública Municipal es esencial para el buen desarrollo del Municipio, ya que a través de ella el Ayuntamiento como Institución Política y Administrativa puede realizar sus diversas actividades, sin embargo, dichas actividades solo alcanzan el éxito deseado cuando son realizadas en función de un adecuado plan municipal, y para lo cual se debe contar con un proceso acorde a las necesidades propias de cada Municipio.

El Municipio mediante una adecuada Administración Pública Municipal, puede obtener una vida ordenada que le permitirá alcanzar no solo un crecimiento sino también un desarrollo integral, por lo que se debe hacer uso de todos aquellos recursos disponibles dirigiéndolos principalmente al ámbito educativo, vista como columna vertical para el desarrollo del País, es decir, el Municipio debe cuidar en este sentido la calidad educativa recibida por los alumnos así como el profesionalismo de cada uno de sus maestros, al mismo tiempo se debe revisar que los bienes muebles y estructurales de las escuelas estén en las mejores

¹⁴ Miguel Acosta Romero. Teoría del Derecho Administrativo. p. 323.

condiciones e impulsar de manera activa la Educación extraescolar, es decir, ya es tiempo de que la Autoridad Educativa que en este caso es el Ayuntamiento Municipal reconozca que al Educar a la Ciudadanía en general se hace una inversión que al paso del tiempo suele ser lo suficientemente retroactiva.

La Administración Pública Municipal se entiende como la actividad del Gobierno Municipal que actúa dentro del marco jurídico de la Constitución Federal en su artículo 115, la Constitución Estatal a la que pertenece el Municipio ya la Ley Orgánica Municipal así como a los Reglamentos y demás disposiciones que le competen.

El Proceso de la Administración Pública Municipal "Es el conjunto de actividades agrupadas en etapas a través de las cuales el Ayuntamiento orienta sus acciones y recursos para alcanzar los objetivos de desarrollo del Municipio."¹⁵

Dentro de la modernización de la Administración Pública Municipal, se menciona un incremento en la capacidad de gestión dentro del orden jurídico, político, económico, administrativo y social. Al aspecto social se le brinda la facultad de Planear el Desarrollo Integral, como un punto meramente democrático. La modernización suele darse en algunos Municipios tanto en lo administrativo como en lo referente a su tecnología, sin embargo, todo esto queda intacto ya sea por que no se ponga en práctica, debido a que la gente se encuentre tan inmerso en lo tradicional que tiene miedo al cambio o simplemente por desconocer el uso productivo en favor de la población.

Por su parte la Ley de Educación del Estado de Puebla nos indica en su artículo 3 que la Educación del Estado de Puebla le corresponde a las Autoridades Educativas, en la fracción v menciona que los Municipios tienen como Autoridad Educativa al Ayuntamiento. Entendiendo que es el encargado de velar por la

¹⁵ Dip. Celso Fuentes Ramírez. Manual de la Administración Pública Municipal. p. 7-5.

Educación de sus Ciudadanos de manera que propicie su Desarrollo Integral de los mismos.

En lo que respecta a los servicios educativos internos correspondientes al Estado y ejercido a través de su Autoridad Educativa que es la SEP del Estado, encuentra la Educación preescolar, primaria, secundaria, nivel medio, medio superior, formación de docentes, educación inicial, especial, para adultos, la investigación científica y tecnológica. De acuerdo al artículo 4 de la misma Ley.

Por su parte el artículo 8 en base a la misma Ley nos manifiesta que tanto el Estado como los Municipios deben tomar en cuenta lo que nos menciona en su fracción x: Se debe crear conciencia sobre la educación como el instrumento fundamental que asegura el desarrollo y el crecimiento socioeconómico de todos nosotros.

La Autoridad Educativa del Municipio de San Gabriel Chilac Puebla se presenta de la siguiente manera (anexo 1), la cual tiene bajo su responsabilidad el cuidado, mantenimiento y propagación de una Educación Ciudadana permanente, además de la vigilar y apoyar a las instituciones educativas del Municipio para verificar si existe una Educación de calidad.

2.5.1 Elementos de la Administración Pública Municipal

Los elementos que constituyen a la Administración Municipal son necesarios para su funcionamiento, y se clasifican de la siguiente manera:

A) Personales: Integrado por seres humanos que realizan diversas actividades dentro de esta esfera conocidos como servidores públicos. Dichos servidores deberán cumplir con lo establecido en el capítulo VIII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, en donde se enuncia ampliamente tanto

las facultades como obligaciones de los presidentes y sus regidores que deben cumplir y hacer cumplir.

b) Materiales: Son todos aquellos bienes muebles como inmuebles requeridos para la prestación del servicio, el Ayuntamiento debe contar con un edificio domiciliario en donde atenderá todas aquellas peticiones ciudadanas, también contará con vehículos de servicio interno como externo que se consideren necesarios.

C) Formales: Son ordenamientos legales que le dan sustento, estructura, funcionamiento y demás requerimientos a los diversos órganos que integran el Ayuntamiento para llevar a cabo la Administración Pública Municipal, es decir, el sustento legal del mismo que le permitirán actuar sobre derecho.

O) Financieros: Referente al artículo 115 en su fracción IV hace mención a la libertad de administrar su hacienda respetando al elemento formal. Por lo que podrá hacer inversiones que beneficien, por lo cual deberá contar con capacidad de gestión.

2.5.2 Planeación Municipal

Los Municipios que cuentan con un grado de desarrollo favorable, es gracias a que en su organización han considerado fundamental el contar con unidades de planeación y programación.

A mediados de los años 70' en los 31 Estados se instalaron los llamados Comités de Promotores de Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) su labor fundamental era el de supervisar que no se duplicaran las obras evitando así pérdidas financieras. A principios de los 80' se pasaron a llamar Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) donde su labor era planear y evaluar a nivel estatal, posteriormente en 1981 en el Estado de Puebla se

identifico como Comités de Planeación de Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP), por su parte en los Municipios existen organismos similares denominado Comité de Planeación de Desarrollo del Municipio (COPLADEMUN) que es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado por el sector público (en sus tres niveles, Federal, Estatal y Municipal), el sector social y el privado, sin embargo, pese al carácter formal de su creación poco se toma en cuenta, otra actividad que realiza dicho organismo es el de supervisión y evaluación de la inversión pública.

Hay que destacar que en la mayoría de los casos los fracasos de la planeación se encuentran relacionadas a ciertas condiciones básicas que en su momento la planeación requiere y que es descuidado como son: el no contar con un sistema de información que permita tener un diagnóstico tanto cualitativo como cuantitativo de lo económico, político y social, que dentro de la Planeación Estratégica es denominado diagnóstico estratégico, que permita formular y evaluar las necesidades más apremiantes de los ciudadanos del Municipio, el contar con un respaldo institucional como el comité de planeación democrática y político de las autoridades, así como voluntad política e iniciativa del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, que en este último caso es el (COPLADEMUN).

La Planeación Municipal debe responder a lo demandado por la sociedad siempre y cuando estas favorezca el desarrollo integral del Municipio. El Ayuntamiento Municipal con la facultad que tiene al ser un Órgano de Gobierno, también tiene la gran responsabilidad de tener una Administración Pública Municipal en términos de eficiencia y eficacia en función de su plan de desarrollo municipal, respetando todas aquellas normas y principios establecidos por Ley. En lo que concierne a la Ley Orgánica Municipal en su capítulo XI nos manifiesta todo lo referente a los principios y objetivos de la planeación democrática de desarrollo municipal.

Actualmente el Municipio Mexicano gracias a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1999 (décima reforma) del artículo 115 en su fracción v indica que el Ayuntamiento puede y debe ser agente activo en lo concerniente al plan de desarrollo tanto municipal como regional, por lo que el Estado está obligado a apoyar en la formulación de los planes municipales, sin embargo, la realidad es otra por lo que la mayoría de los Municipios se enfrentan a grandes dudas referentes a la formulación teórica, metodológica y operacional de los planes municipales. Lo anterior es uno de los motivos más fuertes por lo cual nace el interés por desarrollar el presente trabajo.

A los servidores públicos que así lo deseen pueden consultarlo como un apoyo para despejar sus dudas en lo referente al Municipio, a su marco legal así como una alternativa de como elaborar su plan de desarrollo municipal, por lo que se propone ala Planeación Estratégica vista como un proceso que podría llegarse a poner en práctica dentro del Municipio.

2.6 Antecedentes de la Planeación Estratégica

El año en que hace su aparición la Planeación Estratégica es un punto diferenciado por varios autores que tratan sobre el tema. Por su parte él General Prusiano Carl Von Clausewit a 'o largo de su vida militar hizo uso de estrategias para ganar las guerras, hechos detallados en su obra "De la Guerra" que fue publicado después de su muerte en 1832 gracias a su esposa quien recopila todo lo referente a las batallas planeadas por su esposo durante su vida.

Existen otros autores como George A. Steiner quien manifiesta que el surgimiento de la Planeación Estratégica ya con su aspecto moderno fue durante la época de los 50' y otros más como Fabián Martínez Villegas puntualizan que fue durante la segunda mitad de los 70'.

La planeación a largo plazo tuvo su gran auge en los años 60' y primera mitad de los 70' , pero ya no lo sería más debido a su limitación por controlar los diversos cambios sufridos en las organizaciones en un futuro, y como respuesta a una situación de poder enfrentar el hecho de planear, considerando los posibles cambios del futuro nace la Planeación Estratégica como: "La habilidad que citamos no es para planear a Largo Plazo, es la toma de decisiones estratégicas o mejorar la Planeación Estratégica."¹⁶

Su aplicación moderna se dio en un principio solo en organizaciones de tipo privado y de gran magnitud en donde la mayoría eran extranjeras, por lo que su ámbito era considerado solo en este tipo de organización, al paso del tiempo y debido al éxito reflejado, toman el ejemplo las empresas de menor magnitud inclusive organizaciones gubernamentales, como es el Departamento de Defensa, de Salubridad, de Educación y Bienestar; del Estado de Nueva York. En el caso de México también se empieza a hacer uso de la Planeación Estratégica a nivel Federal, sin embargo aun existe cierto rechazo por su aplicación, debido al desconocimiento de su desarrollo y aplicación.

2.7 Introducción de la Planeación Estratégica

En la actualidad tanto las organizaciones, como, los individuos nos encontramos inmersos en una serie de cambios tanto en lo económico, lo político como en lo social afectando nuestra estabilidad y por consiguiente nos vemos ante la necesidad de planear, así como existimos individuos que quizá no precisemos ¿cómo? hacerlo también existe organizaciones que se encuentran frente al mismo dilema de la estabilidad, por consiguiente los grandes estudiosos en la materia nos manifiestan que una de las mejores alternativas es el Planear Estratégicamente, lo

¹⁶ Drucker, Peter F. Management, tasks, responsibilities, practices. , p. 122. cit. por Fabián Martínez Villegas. Planeación Estratégica Creativa. p. 96.

cual nos permitirá planear en la actualidad lo que deseamos para el futuro y gracias a las estrategias elegidas nos podremos enfrentar con mayor seguridad ante aquellos fenómenos cambiantes.

El Municipio como cualquier otra organización tiene la necesidad de planear sus objetivos y de cumplirlos, una de las formas más efectivas es a través de estrategias bien planeadas, que permitan lograr sus objetivos de forma tal que los constantes cambios no sean obstáculo. "La Planeación Estratégica prepara a los administradores para el cambio, les ayuda a valerse de él, les permite optimizar sus beneficios y reducir al mínimo sus problemas."¹⁷

El proceso de la planeación a realizar por quienes deban planear, debe ser sin dejar de considerar los pasos fundamentales indicados en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en su artículo 104, es decir, para diseñar los pasos o la metodología a seguir dentro de la Planeación Estratégica debe tener como base el artículo antes mencionado.

Es importante saber que no existe una sola fórmula para desarrollar el proceso de la Planeación Estratégica ya que estos suelen ser determinados de acuerdo a lo requerido ya las necesidades de la organización. Sin una estrategia en su lugar, los administradores suelen terminar tomando decisiones basadas en perspectivas de operación o tácticas más que estratégicas.

En investigaciones realizadas sobre el tipo de planeación que utilizan las organizaciones en México, se encontró que la mayoría de las organizaciones planean a largo plazo, pero también suelen conocerla como Planeación Estratégica, sin embargo es mal utilizado dicho término como sinónimos ya que esta planeación a largo plazo es llevada a cabo de manera táctica y no estratégica,

¹⁷ Joaquín Rodríguez Valencia. Como aplicar la Planeación Estratégica en la pequeña y mediana empresa. p. 231.

además de que poco se involucra dicho plan con las decisiones a tomar dentro de la organización.

2.8 La Planeación Estratégica dentro de la Organización pública

Dentro del gran sistema de la organización pública podemos encontrar las siguientes:

1. El sector no lucrativo se puede considerar en dos partes uno es el gubernamental como el Federal, Estatal y el Municipal el otro es de las organizaciones públicas, es decir, las que trabajan sin recursos propios como por ejemplo: hospitales, escuelas entre otros.

2. El sector no lucrativo como el Gobierno dentro de sus respectivos ámbitos sea visto con la necesidad de aplicar sus perspectivas aun a Largo Plazo Planeando Estratégicamente pues como bien se manifiesta, "El propósito es identificar los problemas principales en el futuro para poder tomar mejores decisiones actuales y así enfrentarlos; para entender mejor las implicaciones futuras de las propuestas y acciones legislativas actuales y para mejorar la coordinación entre las actividades y planes organizacionales." ¹⁸

Sin embargo su avance ha sido lento y poco exitoso debido a su mala concepción o aplicación de la Planeación Estratégica y por tal hecho no se ha obtenido el éxito deseado ya que, "Las empresas y las entidades públicas llegan a fracasar, porque no se han adaptado o lo han hecho muy lentamente. Esta exige constantes y grandes ajustes a lo que hacemos ya la forma de como lo hacemos." ¹⁹ La negativa de planear estratégicamente por parte de los Gobiernos en muchos de los casos es por el desconocimiento sobre su metodología, pues se

¹⁸ George A. Steiner. Planeación Estratégica. p. 31

¹⁹ Joaquín Rodríguez Valencia. Op. cit. p. 13.

piensan que es rígida y específicamente utilizada solo en el ámbito empresarial, se desconoce que por el contrario la Planeación Estratégica es un proceso a desarrollar adaptativo a los requerimientos de la organización no importa que esta sea gubernamental, ya las necesidades del Municipio que este caso se desarrolla.

Hoy en día el Gobierno debe tomar mayor interés por prever su futuro, antes de 'este pueda ser fatal para sus gobernados. "Los directivos del sector no lucrativo n reaccionando a los cambios ambientales en forma similar a su contra parte en industria privada. Una consecuencia central es una mayor presión para ambos ocuparse de la Planeación Estratégica." ²⁰ Si es verdad que los servidores públicos están tomando conciencia en el uso de la Planeación Estratégica como cuesta a dichos cambios, también es verdad de que existe una gran resistencia practicarlos sobre todo en los niveles de Gobierno Municipales, ya que consideran erróneamente que dicha planeación solo es de uso en los altos niveles directivos sin considerar que en su propio ámbito el Ayuntamiento como Órgano de Gobierno pasa " a ser el alto nivel del Municipio. En una de sus diversas lecturas de George A. adapta lo siguiente

"Nosotros como nación debemos ser más hábiles para .identificar problemas significativos que aparecerán en el futuro y actuar rápidamente para resolverlo. Con el tipo de sistema socioeconómico, complejo y turbulento y lleno de sorpresas en evolución sería desastroso buscar políticas antiguas tales como esperar hasta que llegue la crisis ya tratar de resolverlos con dinero. Debemos involucrarnos en una mejor planeación al largo plazo."²¹

Por lo anterior se manifiesta que no solo a nivel Nacional se debe planear sino hay que empezar por sus partes, que como bien sea dicho lo general puede perder su rumbo y por el contrario lo específico es más preciso.

²⁰ George A. Steiner. Op. cit. p. 316

²¹ Ibidem. p. 322. Cit. a "Proposal for National Policy Assessment and Action Program", Planning Review, September 1975 p. 4.

Se entiende que el Municipio como célula de la Nación Mexicana y en este caso del Estado de Puebla, debe emprender el gran reto de mejorar la planeación a largo plazo mediante el modelo estratégico y así poder tomar mejores decisiones, en vista de un mejor futuro municipal y por consecuencia Nacional. De tal manera que si el Ayuntamiento sabe al planear a donde quiere que su Municipio llegue, todo será más fácil ya que se sabrá que camino tomar.

La mayor diferencia entre la Planeación Estratégica y la tradicional se encuentra en el énfasis. La planeación tradicional es generalmente considerada como una técnica para desarrollar un "plan de acción" y lograr objetivos en un periodo de varios años. Por ello la lista de actividades es sumamente importante para alcanzar o corregir una situación.

El supuesto más importante de éste tipo de planeación es que la situación futura es tal que, posibilita la realización de las acciones planeadas.

Por su parte, el supuesto básico de la Planeación Estratégica es que una organización debe ser responsable de propiciar la participación de su población, por ello, enfatiza en como el medio ambiente podría cambiar como consecuencia del desarrollo organizacional de la institución gubernamental del Municipio, es decir, si el Ayuntamiento se preocupara más por impartir una Educación Ciudadana, dirigida a fomentar la participación activa de los mismos, se lograría de una forma admirable el Desarrollo Integral de su Municipio. Esto refleja el entredicho de que el planear se lleva tiempo, sin embargo se ahorraras tres veces ese tiempo en la obtención de los resultados. Por tal motivo es preciso que el Municipio Mexicano se preocupe más por educar a la ciudadanía en diversos aspectos de la vida, ahorrando tiempo para educar a las generaciones futuras, es decir, si se empieza por poner mayor interés en la educación y el desarrollo de la juventud, mañana se evitara él tener que volver a educar a las nuevas generaciones, pues las primeras harán la tarea de transmitir la educación a sus hijos.

Algunos autores comentan que: "Un proceso de Planeación Estratégica debe establecer los criterios para las tomas de decisiones organizacionales diarias y debe suministrar el patrón frente al cual se puedan evaluar tales decisiones."²² Es probable, que las circunstancias provoquen un cambio en las posiciones que se ha planeado, sin embargo, el valor de tener un plan estratégico es proporcionar un modelo que se puede utilizar para evaluar aquellas circunstancias que interfieran y hacer un juicio acerca de sí se justifica un cambio.

Para responder más apropiadamente al mundo cambiante, a la nueva tecnología, a las fluctuaciones en la economía y otras consideraciones, se necesita tener libertad para perseguir opciones adicionales mientras se mantenga la visión estratégica.

A continuación se menciona un caso real sobre la Planeación Tradicional del Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla y algunos puntos referentes de como podría haber apoyado la Planeación Estratégica.

El Gobierno pasado realizó una obra de infraestructura para la remodelación del Mercado Municipal en lo que respecta a su techado de gran magnitud. Dicha obra fue planeada tradicionalmente por lo siguiente:

- Se construyó únicamente como muestra de trabajo, como respaldo y fines políticos y no como algo prioritario (pues este mercado contaba con un techado típico y en buen estado).
- Su construcción fue de gran coincidencia ya que se realizó casi al final de su periodo de Gobierno, durante las elecciones populares y por si fuera poco con colores partidistas que de forma más directa

²² Leonardo O. Goodstein, ph. O. Timothy M. Notan, ph. O. J. Willis Pfeiffer, ph. O., J.O. Traducido por Magaly Bernal Osario. Planeación Estratégica Aplicada. p. 234.

que indirecta reflejaba propaganda, así como este claro y aun evidente ejemplo suscitado en dicho Municipio suelen ocurrir situaciones similares en los demás que integran al Estado que lo único que traen consigo es un atraso en su desarrollo {anexo 3).

Si la realización de dicha obra hubiera sido bajo la dirección de un plan estratégico: Dicho Mercado Municipal, tendría recolectores de basura clasificada, árboles a su alrededor para preservar el medio con un ambiente saludable, se tendría instalado por lo menos tres tomas de agua y de alcantarillas, se reconstruiría el pavimento que se encuentra con baches que es presa fácil para las caídas. Se le daría doble uso, al instalar canchas deportivas de uso múltiples. El pintado sería de colores y con mensajes positivos hacia la juventud y la niñez. Sin embargo el problema de dicha obra no solo es él haberla realizado bajo un plan tradicional, si no, que el Gobierno actual sigue la misma vertiente al detectar como ciudadano que el mercado ha quedado tal como se construyó sin ningún tipo de movimiento, ni siquiera de mantenimiento.

2.8.2 Conceptos

Tomás Miklos define a la Planeación Estratégica como:

"Un proceso que se inicia con establecimiento de metas; define política para lograrlas, y desarrolla planes detallados. También es un proceso para decidir de antemano qué tipo de esfuerzos de planeación debe hacerse, cuándo y como debe realizarse, quienes los llevaran a cabo y que se hará con los resultados. La planeación estratégica es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base a una realidad entendida."²³

²³ Tomás Miklos. Las decisiones políticas. De la planeación a la acción. p. 34.

La Planeación Estratégica como: "El proceso por el cual los miembros guía de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo."²⁴ El Instituto de Administración pública indica que la "Planeación Estratégica es el análisis racional de las oportunidades y amenazas que plantea el medio ambiente externo y sus fuerzas y debilidades de la organización, con el objeto de poder seleccionar una estrategia que sirva como lazo de unión entre los componentes internos y externos, buscando con ello lograr los objetivos de la organización."²⁵

Por nuestra parte y debido al tema tratado del Municipio consideramos que la Planeación Estratégica es, un proceso que permitirá plantear los pasos necesarios dentro de la organización gubernamental como es el Municipio, en donde el fundamento de dicha planeación es la elección y toma de las mejores decisiones a realizar en donde el objetivo de las mismas es beneficiar a la ciudadanía en general, a través de estrategias bien definidas, sobre lo que se pretende realizar y para que dichas decisiones sean factibles, nos apoyaremos en un diagnóstico estratégico lo que permitirá no recaer solo en lo teórico.

2.8.3 Generalidades

Para comprender y evitar confusiones en lo referente a la planeación aclaremos lo siguiente: El Plan es en sí el documento en el que se han plasmado lo que se desea, y por su parte la Planeación es la adaptación de lo plasmado, en el plan, dentro de un proceso elegido, en este caso es la Planeación Estratégica y la Planificación es en sí la implementación de dicha planeación, es decir, él llevarlo

²⁴ Leonardo O. Goodstein, ph. O. Timothy M. Nolan, ph. O. J. William Pfeiffer, ph. O. J.O. Traducido por Magaly Bernal Osorio. Op. cit. p. 5.

²⁵ Antología del Instituto de Administración Pública. Op. cit. p. 7.

acabo o implementarlo. El enfoque adoptado dentro de la Planeación Estratégica es el participativo ya que se pretende que la ciudadanía se involucre al considerarlo como importante, con una actitud pro activista o ínter activista, que pretenda tener un control sobre el futuro de la organización por lo que se crea todo el ambiente necesario en el presente para alcanzarlo, teniendo en mente el auto desarrollo. Buscando siempre aprovechar las oportunidades y eliminar las amenazas del medio exterior que comprende la sociedad, además apoyándose en sus fortalezas y enfrentando las debilidades de la organización que en este caso es el Ayuntamiento.

La Planeación Estratégica suele tener estrategias clasificadas en niveles: el primero es a largo plazo, establecido en el nivel de estrategias corporativas que son las generales manifestadas en la alta gerencia, el segundo nivel es el funcional en un mediano plazo que se da en el nivel medio de la organización, como son direcciones o departamentos y por último encontramos las estrategias operativas que son acorto plazo que se dan de forma casi inmediata y se realizan en los niveles últimos en donde los servidores públicos realizan sus actividades.

En el ámbito del Gobierno municipal podemos decir que el nivel alto es el que ocupa el Presidente Municipal, el nivel medio es el de sus regidores y el último es el de sus colaboradores, como por ejemplo: el secretario, tesorero, entre otros. Por su parte se considera que la ciudadanía se encuentra inmersa dentro de los tres niveles ya que el Ayuntamiento surge por mandato de los mismo (anexo 4).

Para tal efecto debe existir una participación preactiva por parte de los ciudadanos por lo cual se considera importante la creación de una cultura por hacer un plan de forma estratégica y de su implementación además de su evaluación, pues este último permitirá analizar si lo planeado tiene el éxito deseado.

Una de las alternativas para el apoyo de la creación de una cultura planeadora es el empezar por crear valores referentes al tema además de un pensamiento estratégico que proporcione las bases para la Planeación Estratégica que es, en gran medida, de naturaleza intuitiva.

El pensamiento estratégico de una organización es la coordinación de esfuerzos, entre población y funcionarios públicos, que dentro de una perspectiva común permita avanzar hacia el futuro de una manera satisfactoria y benéfica para todos. El propósito del pensamiento estratégico es ayudar al Ayuntamiento como organización gubernamental a explotar los muchos desafíos del futuro Municipal, tanto previsible como imprevisible, más que prepararlo para un probable mañana único. En el modelo estratégico, dentro del Sistema de Planeación se redefine, con la finalidad de orientar las acciones a resultados claros y evaluados a partir del grado de satisfacción ciudadana, es decir, una vez realizado el plan se debe verificar si los resultados fueron los deseados y de no ser así buscar la falla de tal manera que se corrija o cambie la estrategia utilizada.

2.8.3.1 Importancia

Es importante reconocer que el planear no se trata sólo de concebir el futuro deseado, ni de esclarecer el presente o de observar el pasado para anticipar el futuro si no de integrar la observación del pasado y sus efectos en el presente y futuro, con los sucesos futuros probables, es decir, hacer un análisis minucioso de los tres tiempos de tal manera que al realizar el plan municipal no olvidemos a ninguno, que la toma de decisiones sean las más idóneas y benéficas tanto para las personas adultas como para los jóvenes y para los hijos de estos últimos, por tal motivo las estrategias elegidas deben ser integradoras en donde la Educación será la base que impulsará el Desarrollo Integral del Municipio.

A continuación se señalarán aspectos importantes que se deben considerar en la Planeación Estratégica dentro de la organización gubernamental en su nivel municipal.

- El realizar un plan es importante pero es fundamental el proceso del mismo, es decir, seguir adecuadamente los pasos elegidos previamente de tal forma que sea algo práctico y no técnico.
- Hay que considerar en hacer un paso a la vez ya que no se puede hacer todo en un solo tiempo, es decir, hay que respetar el orden para obtener el éxito deseado.
- La Planeación Estratégica debe hacerse respetando las costumbres y tradiciones del lugar, de tal manera que la organización pública se adapte al visto bueno de quienes pretende gobernar y por consiguiente su realización deberá ser a cargo de administradores que tengan el interés sobre temas o puntos que beneficien al Municipio en general.
- Las personas encargadas de planear no solo deben hacerlo para cumplir con su trabajo o por cumplir con un requerimiento legal, sino el planeador debe de considerar únicamente lo factible aquello que el Ayuntamiento pueda responder pues no se trata de plasmar sueños y tampoco se debe exagerar con los resultados que deseen ofrezca la planeación, es decir, no crear la idea de que al planear se evitan todo tipo de problemas.
- El ambiente interno en este caso del Ayuntamiento debe ser favorable, ya que los servidores públicos deben ser los primeros motivados y motivadores por el cumplimiento de lo planeado de forma exitosa. La responsabilidad de quienes realizan el plan es vital para el

cumplimiento del mismo.

- La metodología de la Planeación Estratégica, puede variar ya que no existe una sola fórmula para su realización pues es de acuerdo a las características del lugar en donde se planeará.
- Para que la Planeación Estratégica no fracase se debe dejar en manos de personas sino expertas sí conocedoras de la realización y ejecución del plan.
- El procurar tener la visión, misión, objetivos y las metas, claras y concretas que puedan interrelacionarse es fundamental para responder a la pregunta ¿Qué? Por su parte las estrategias deben responder él ¿Cómo? I es decir, los primeros pasos casi siempre serán permanentes ya que se debe respetar lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en su artículo 104' lo importante es él ¿Cómo?, si, el cómo hacer para poder cumplir lo establecido en el plan municipal. Por lo tanto he aquí la gran importancia del por que se insiste tanto en el uso de dicho modelo de planeación.
- El proceso de Planeación Estratégica debe procurar plantearse lo más sencillo posible tanto para su realización como para su comprensión. De eso depende que sea funcional.

2.8.3.2 Características

Una de las características de la Planeación Estratégica es que no es un plan para un futuro sino por el contrario ayude a crearlo, es decir, no se toman

decisiones para entender un futuro incierto sino se toman decisiones para que el futuro sea como se desea y por lo cual se planeo.

Para facilitar esta tarea hoy en día se pueden apoyar en herramientas como la computación, la cual puede ofrecer un análisis más exacto de lo estadístico y probabilística, también nos podemos apoyar del análisis FODA y entre otros que se requiera de acuerdo a las necesidades de la organización, pero ante todo es importante ser flexibles menos formales para no perder la creatividad, innovación, imaginación, intuición, etc.

La Planeación Estratégica debe tener plena relación con lo que se desea de la organización como la del Gobierno Municipal, por lo cual, se debe tener especial comunicación entre ciudadanía y Gobierno. Todos deben tener conocimiento del Proceso de la Planeación Estratégica ya que el plan reflejara las actividades diarias lo que permitirá alcanzar el futuro deseado, además de que la organización debe tener una gran intuición y un excelente análisis sobre su ámbito laboral pues ambos son esenciales para el éxito de lo planeado, por lo que el proceso debe verse como un medio continuo entre estos dos extremos mencionados pues ayudara a determinar la posición futura de la organización o institución. Este tipo de planeación proyecta los resultados futuros según las experiencias actuales o pasadas. En consecuencia, la Planeación Estratégica se debe ver como un Proceso dinámico y flexible para permitir la modificación de las estrategias cuando sean necesarias.

Para competir con éxito en el futuro una organización debe ser capaz de ampliar su horizonte de oportunidades mediante una reacción rápida a los cambios, una adaptabilidad para diseñar e implementar nuevas estrategias, una amigabilidad y una confiabilidad y así poder tener el apoyo necesario por parte de quien sea necesario.

La Planeación Estratégica tiene como objetivo fundamental el desarrollar estrategias idóneas, las cuales lleven a la organización a establecer una relación exitosa entre su entorno Y en base a ella tomar decisiones Y realizarlas. El pensar estratégicamente sirve también para la estructuración de equipos sociales para que participen e interactúen elevando la calidad de vida basándose en una Educación Ciudadana, generando un sentido de unidad Y apoyo mutuo dentro del Municipio. Reuniendo así al sector público o privado del Municipio para transformar la realidad en algo favorable Y tangible en el futuro.

2.8.3.3 Beneficios

La Planeación Estratégica proporciona los siguientes beneficios:

- Un proceso visionario faculta a los servidores públicos, reduce el conflicto Y facilita mucho más la toma de decisiones.
- Se puede desarrollar un conjunto de medidas específicas y cuantificables que identifican el éxito, incluyendo principalmente la satisfacción del ciudadano.
- Usted como ciudadano o como servidor público, puede adaptarse proactiva o interactivamente ante un mundo cambiante global y ante un mercado turbulento.
- La ciudadanía y el Ayuntamiento pueden mejorar su relación mediante un análisis cabal de los factores claves para el éxito.
- El equipo de planeación, en este caso el Gobierno y pueblo, aprenden a funcionar como un equipo ejecutivo altamente efectivo para dar apoyo al plan estratégico.

- Este es un proceso de desarrollo intensivo y de orientación estratégica tanto para un ejecutivo, dirigente sindical, dirigente de equipo, un nuevo o aspirante, por lo que se alienta al Gobierno Municipal de pensar que también puede hacer uso del mismo.
- Fijar las prioridades y generar la concentración le ayudará a determinar los cortes precisos en el presupuesto así como las prioridades de gasto público durante los tiempos difíciles de la crisis económica.
- Este es también un nuevo modo de pensar a nivel macro estratégico en vez de solamente el microoperacional. Por lo que refuerza el hecho de apreciar al Municipio de una forma optimista. Ya que no solo se tiende a dejar de ser operativo sino que también se manifiesta el uso de la Planeación Estratégica en las organizaciones de micro tamaño como es el Municipio, en comparación con macro que es la Federación.
- La Planeación Estratégica es utilizada por los administradores para racionalizar los esfuerzos y recursos evitando así el desperdicio de los mismos, factor que mucho se descuida, dentro del ámbito gubernamental.
- El juicio razonado, es lo más importante para los encargados de tomar las decisiones dentro de una organización, además de quienes las toman deben tener una visión clara y consistente de la administración futura en la organización que presiden, es decir, tener el cuidado suficiente ya que las decisiones tomadas pueden afectar no solo positivamente si no también negativamente en un futuro mismo que puede ser perjudicial para los involucrados como por ejemplo, en algunas ocasiones los servidores públicos toman decisiones de

inversión que llevan a la crisis económica del Municipio y por lo cual terminan presos.

2.9 Proceso de la Planeación Estratégica

Se pretende que con el presente trabajo se apoye a las organizaciones públicas específicamente al Gobierno Municipal, en ofrecer un Proceso de Planeación Estratégica básico, claro, concreto que permita desarrollarlo e implementarlo. El proceso de Planeación Estratégica involucra el fijar la visión y misión del Municipio pero sin perder de vista lo establecido a nivel Estatal y Federal, así mismo las metas, los objetivos, las estrategias y la evaluación del mismo proceso y demás pasos que el Municipio de acuerdo a sus características pueda implementar y desarrollar.

Este proceso está alineado a la necesidad de reorientar el enfoque de las instituciones gubernamentales hacia la búsqueda de resultados más que hacia las actividades, pues no se trata de hacer mucho y obtener poco, por el contrario se debe hacer poco y obtener mucho tendientes a no ser solo eficientes sino eficaces, es decir, hacer las cosas bien pero con el menor de los recursos para obtener calidad, La Planeación Estratégica enfatiza más "el cómo" lograr determinados resultados y su posterior evaluación que la visión tradicional.

A continuación se describirá un Proceso de Planeación Estratégica en el que se consideran puntos básicos y fundamentales para el buen desarrollo del mismo, pretendiendo que su éxito sea tangible gracias a las características del Municipio en donde se considera tener y contar con un contacto más directo de la población y el Gobierno Municipal, gracias a su magnitud no mayor a los 50, 000 habitantes facilitando tanto la elaboración de un plan real como el de su implementación, por lo cual hay que hacer uso de este gran privilegio, de ser una célula del Estado Mexicano .

Es preciso recordar que anteriormente se hacía mención de que no existe una sola fórmula para diseñar el Proceso de la Planeación Estratégica por lo que también hay que señalar que los descritos a continuación pueden complementarse con algún paso más que requiera el Municipio si así lo ameritan sus necesidades.

2.9.1 Diagnóstico Estratégico

Como propósito del diagnóstico estratégico tenemos que se debe identificar el nivel en el que se está satisfaciendo al ciudadano o en que medida se le puede apoyar al considerar sus necesidades dentro del plan.

Para poder obtener datos verídicos y claros del diagnóstico hay que seguir un proceso para dicho diagnóstico.

1. -Identificación de nuestros clientes y de los servicios que les brindan.
2. -Investigación de necesidades y expectativas de los clientes.
3. -Evaluación del nivel de cumplimiento de dichas necesidades.
4. -Análisis FODA
5. -Resumen diagnóstico: identificación de los principales aspectos a ser mejorados."²⁶

En el primer punto se consideran a los ciudadanos como los clientes dentro del Gobierno Municipal y los servicios todos aquellos que se consideren no solo básicos como agua, luz, drenaje, etc., sino también aquellos que se toman como secundarios, por ejemplo: el brindar eventos académicos, culturales, deportivos y recreativos que sean ofrecidos a la ciudadanía en general de manera permanente pero, principalmente a la juventud ya que son el futuro viviente para el Municipio. Es preciso señalar que en varias de las ocasiones los Gobiernos Municipales piensan que los ciudadanos se educan por el simple hecho de ir a la escuela, que si bien ese es el objetivo de las instituciones educativas, también es cierto que

²⁶ Ibidem. p. 26.

muchas de las veces no se cumple en un 100% por lo que el Ayuntamiento como Autoridad Educativa debe reforzar este aspecto, pero no solo de manera estructural como tradicionalmente se hace sino de una forma interactiva promoviendo la Educación Ciudadana fuera de las escuelas de una forma permanente. No se trata de menospreciar el valor de los servicios básicos muy por el contrario pero sería interesante educar para cuidar los servicios básicos y para dejar de hacer de la democracia un viejo paradigma, es decir, que las personas que pretenden gobernar se acuerden de los ciudadanos solo para sus fines partidista y después se olviden de sus cometidos y lo peor aun es que nosotros como ciudadanos sigamos cayendo en la apatía por ejercer nuestros derechos y obligaciones como ciudadanos, en que la denominación ciudadanos se vuelva algo utópico. Como por ejemplo: El Mercado Municipal es una obra que requirió de una gran estructura en su techado, el cual sirve para protección de los vendedores de la intemperie. Sin embargo el Ayuntamiento en la actualidad, como Autoridad Educativa no moviliza ningún tipo de recursos que apoye el fomento de una conciencia para el cuidado ni el mejoramiento de dicha obra. y por parte de la ciudadanía no existe motivación alguna por hacer uso positivo de la obra debido a que no se cuenta con una cultura educativa

En el segundo punto se trata de conocer las verdaderas necesidades prioritarias de los ciudadanos y no las urgentes, este punto es vital para la formulación de las estrategias al tratar de dar respuesta al ¿cómo? cumplirlas, es interesante que cuando se realice esta pregunta se señale que tan dispuesto está el ciudadano para apoyar el cubrimiento de dicha necesidad, en caso de existir una negativa se debe hacer mención de una manera concreta y optimista el mencionar lo importante que puede ser su apoyo. Tratando sobre el mismo tema lo clásico de nuestros gobernantes es que, se atiende siempre lo urgente mas no lo prioritario. En el ejemplo se puede observar como lo urgente fue realizar dicha obra de techado que lo prioritario era la pavimentación de dicho mercado, instalación de recolectores de basura y el alcantarillado, pues lo urgente era

mostrar ala ciudadanía una obra moderna y de gran magnitud como muestra de trabajo a finales de su periodo y con fines políticos.

En el tercer punto se trata de considerar que tanto puede el Ayuntamiento hacer para cubrir las necesidades de su pueblo evaluando y en caso de no poder cumplir debe implantar estrategias y gestionarl as ante dependencias o ante la ciudadanía misma para poder cubrir al 100% dicha necesidad. Al mencionar evaluar que tanto se cubre las necesidades, no se trata del hecho último sino también previo, es decir, hacer un análisis mental de lo que se puede cubrir y de lo que no para considerarlo en el plan. El Ayuntamiento debe buscar estrategias de apoyo ante el sector social y privado ya sean con recursos económicos, materiales o mano de obra para la culminación favorable del Mercado Municipal realizando una evaluación previa de lo que se pretende realizar .

En el cuarto punto se menciona que antes que nada se debe desarrollar un diagnóstico estratégico o un análisis situacional, dentro del Municipio que consiste tanto en recopilar datos como en analizarlos con el propósito de decidir que es lo prioritario y no lo urgente por planear, dicho diagnóstico permitirá planear racionalmente. Este tendrá como objetivo principal identificar las Fortalezas y Debilidades del Ayuntamiento como organización gubernamental, por otra parte es indiscutible detectar las Oportunidades y las Amenazas que se tienen del El Proceso de la Planeación Estratégica será mucho más fácil de realizar si se cuenta con el análisis situacional. "Si pudiéramos saber primero donde estamos y hacia donde vamos, podríamos juzgar mejor que hacer y como hacerlo." ²⁷

2.9.2 Misión

La misión es una afirmación que describe el concepto de la organización, la naturaleza de la misma, el por qué se está en él, a quién sirve y los principios y valores bajo los que se pretende funcionar. La elaboración de la declaración de la

²⁷ George A. Steneir. Op. Cit p.123.

misión es el paso más importante de todo el proceso de planeación. Una declaración de la misión efectiva servirá como fundamento para todas las decisiones importantes. Una declaración de la misión difiere de una declaración de la visión en que es más completa, y comprende los siguientes elementos:²⁸

- El concepto de la organización.
- La naturaleza del ámbito gubernamental dentro del Municipio.
- La razón para que exista.
- La población a la que sirve.

La declaración de misión se plantea para proporcionar una guía en la toma de decisiones administrativas importantes. En muchos casos, la visión será una breve adaptación de una parte de la declaración de la misión. La declaración de la misión ayuda a:

- Establecer y mantener la consistencia en la claridad del propósito en todo el Municipio, pero principalmente en el Ayuntamiento como una organización gubernamental.
- Proporcionar un marco de referencia para todas las decisiones de planeación importantes
- Obtener el compromiso de la ciudadanía y el Gobierno en su conjunto a través de una comunicación clara de la naturaleza y el concepto del Plan Municipal.
- Atraer la comprensión y el apoyo de los Municipios externos que sean importantes para el éxito del Plan Municipal.

²⁸ Ibidem p. 127. cit. a Abraham Lincoln.

En otras palabras, la declaración de la misión debe ser un documento visible que pueda permitir a todos enfocar sus esfuerzos de una manera que sustenta el propósito general del Municipio.

En lo externo, la declaración de la misión de la organización proporcionará una comunicación con los Municipios aledaños de la comunidad, en su propósito principal de relacionarse públicamente la declaración de la misión puede servir con ese fin si ha sido preparado adecuadamente, es decir, si se contempla el unificar esfuerzos externos.

Una vez que la declaración de la misión haya sido establecida y aprobada, debe ser revisada formalmente por lo menos una vez al año o cada vez que ocurra un cambio considerable en la naturaleza del Municipio.

Se recomienda no incluir nada en la declaración de la misión que no se esté dispuesto a respaldar con acciones. Si cualquier parte de la declaración de la misión se percibe como que no refleja la manera en que se hace el trabajo, destruirá la credibilidad del esfuerzo de planeación. He aquí el porqué se necesita tener un debate entre los elementos del equipo antes de hacerlo público.

Retornando la misión como un claro ejemplo del Municipio visualizado se tiene: La misión en el Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla consiste en generar la unidad y equidad social fortaleciendo con esto, todos los niveles sociales de nuestra ciudadanía a través de una sólida y convencida participación logrando justicia social y modernidad administrativa. Prever y elevar la calidad de la educación, de la seguridad pública y de salud. Promover el desarrollo económico y urbano.

2.9.3 Visión

La visión de la organización se basa más en la forma en que se toman las decisiones que en los resultados de cualquier análisis sistemático. La visión es una representación de lo que debe ser el futuro para la organización a los ojos de sus ciudadanos, servidores públicos, a los niveles de Gobierno como son el Estatal, el Federal y otros como las instituciones lucrativas importantes del Municipio. Una declaración de la visión, es una representación filosófica de cómo desea que vea la organización del Gobierno Municipal ante la población, servidores públicos y el Estado en un futuro. La visión y la declaración de la misión están relacionadas, pero sirven a diferentes propósitos. Una declaración de visión se plantea para inspirar y motivar a quienes tienen un interés marcado en el futuro de la organización.

En su origen, la visión es casi por completo intuitiva. Es una consecuencia de los valores y convicciones del Municipio. La visión debe tener las siguientes características:

- Es breve es decir, debe contener diez palabras o menos.
- Es fácil de entender y recordar.
- Motiva y plantea retos para su logro.
- Es consistente con los valores estratégicos y la misión.
- Sirve como punto de consenso de todas las personas importantes para el Municipio.
- Muestra la esencia de lo que debe llegar a ser el Municipio.

- Permite la flexibilidad y la creatividad en su ejecución.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el plantear correctamente lo establecido en la visión, misión y objetivos de una organización pueden ser de mucha utilidad, pero no garantiza ser visionaria.

La visión permite tener una idea clara sobre en qué se debe convertir la organización para sobrevivir en el futuro; pero es necesario continuar con la búsqueda de mejores caminos, ya que se debe demostrar que la organización en este caso municipal, no es una víctima indefensa de fuerzas incontrolables sino un agente activo que tiene poder sobre su propio destino.

Es recomendable elaborar la visión de manera separada de la misión. El punto de partida de la visión, al igual que la misión, es la evaluación de los valores estratégicos. Si ya se cuenta con ellos deben revisarse las prioridades que se ha colocado sobre estos valores y determinar cuáles necesitan ser tratados en su visión.

Retomando la visión como un claro ejemplo del Municipio visualizado se tiene:

La visión en el Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla es integrar un Gobierno democrático, humanista, justo, honesto y con una estructura administrativa ágil que, en marco de libertad y participación ciudadana logre continuamente la calidad y el desarrollo integral. Con capacidad administrativa y de gestión necesaria para desarrollar su potencial económico, político y social, así como para integrarse al desarrollo de su región.

2.9.4 Objetivos

Los objetivos tienden a manifestar resultados cualitativos por lo que deben ser reales, alcanzables y no fijar sueños, pero que a su vez permitan ser aceptadas por todos los ciudadanos manifestándolos como específicos, claros, flexibles y interrelacionados, que a su vez no provoquen confusión alguna y sin lugar alguno deben ser importantes, para que los individuos tomen conciencia de los mismos. También debemos recordar que un objetivo responde a la pregunta ¿hacia donde vamos? la fijación de los objetivos puede ser en dos áreas, una es la externa fijadas hacia la ciudadanía vista como el mercado al que atiende, otra es la interna en donde son considerados todos aquellos aspectos que conforman a la organización gubernamental del Municipio como: Il Aquellas finalidades supremas que definen la razón de existencia de la organización así como su naturaleza y carácter."²⁹

A continuación se mencionan algunos de los que se tienen en el Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla:

- Eficientar y modernizar la Administración Pública Municipal y fortalecer la Hacienda Municipal.
- Incrementar la cobertura de servicios públicos prioritarios tales como: Agua potable, alcantarillado sanitario, electrificación, infraestructura educativa, salud, urbanización y seguridad pública.
- Proporcionar una educación pública eficiente y de calidad de manera permanente y general.
- Promover el desarrollo económico del Municipio.

²⁹ Joaquín Rodríguez Valencia. Op. cit. p. 209.

2.9.5 Metas

Por su parte las metas son fijadas con el ánimo de esperar medir los resultados de manera cuantitativa y en un determinado tiempo, las cuales podrá responder la pregunta ¿cuanto y en que tiempo? Para que el establecimiento de las metas organizacionales puedan darse de la mejor manera es preciso que sean claras, razonables con el propósito de que sean cumplidas de una forma positiva, por lo que es necesario que los dirigentes reconozcan públicamente el cumplimiento de dichas metas como una forma de incentivar el trabajo y el esfuerzo realizado del trabajo en equipo de la organización gubernamental. Las metas poco claras o simples con frecuencia son ignoradas no cumplidas y tampoco deben ser ya realizadas, es decir, no se deben establecer metas organizacionales simples o entendibles como algo que ya esta hecho, por que de ser así pierde el total valor e interés por trabajar para alcanzarla. De tal forma que se deben establecer metas que sean una necesidad de alguna área de la organización y se deba cubrir en beneficio de la misma y por lo cual las personas involucradas luchan por cumplirlas.

"Las personas que han estudiado sistemas de control están de acuerdo que las metas excesivamente altas o bajas no son motivadoras. Si son muy bajas, las personas se inclinan por tomarse un descanso al tratar de satisfacerlas; si son demasiadas altas, las verán como irreales y sentirán poca obligación para tratar de lograrlas. Además, metas excesivamente altas tendrán a generar hostilidad. Las metas que son difíciles, un poco agresivas, pero posibles, parecen ser las mejores"³⁰

Retornando las metas como un claro ejemplo del Municipio visualizado se tiene:

³⁰ Goerge A. Steiner. Op. cit. p. 273.

- Que la calidad educativa dentro de las instituciones públicas de Municipio en todos sus niveles, alcance un 90% de mejora durante el periodo 2002-2005.
- Que la Administración Pública municipal, logre fortalecer su hacienda en un 100% durante los dos primeros años de su Gobierno.
- Que se cubra en un 95% los servicios públicos prioritarios durante el periodo de Gobierno 2002-2005. Al igual que el equipo de seguridad pública
- Que el impulso de crecimiento económico del Municipio sea en un 5% cada mes a partir del 1 de enero del 2003.

2.9.6 Estrategias

Las estrategias por su parte responden a la interrogante ¿cómo vamos a llegar? .Una Estrategia es un escudo que permitirá a las organizaciones soportar el golpe y poder sobrevivir exitosamente.

con mayor potencial para llevar a cabo la misión y la visión. Una vez que se haya determinado una estrategia adecuada, se habrá realizado una inversión significativa tanto de recursos tangibles como de compromiso emocional. Por lo tanto, la estrategia no debe cambiarse a la ligera.

Hay que detectar claramente si nuestra dirección es la correcta a través de las siguientes preguntas, ¿son nuestras estrategias implícitas o explícitas? , ¿Cuales todavía son efectivas?, ¿cuales deben cambiarse?, ¿donde necesitamos nuevas estrategias? y demás, que la organización considere oportunas.

"La programación a mediano plazo indicará la manera en la que deben distribuirse los recursos para la implantar las estrategias. Si los directivos pueden demostrar que mediante el uso efectivo de los recursos pueden lograrse las estrategias, podrán certificar que estas últimas son dignas de crédito. Si no se disponen ni se pueden adquirir ciertos recursos, es necesario volver a examinar las estrategias y modificarlas para la disponibilidad de recursos. En caso de que halla algún exceso de recurso, también es conveniente volver a evaluar las estrategias, ya que cambiarla puede permitir un mejor uso del recursos." ³¹

El determinar estrategias aun mediano plazo, permite tener una evaluación sobre el aprovechamiento de los recursos y si este es inexistente se debe hacer cambio de estrategias.

2.9.7 Evaluación

La evaluación del Proceso de la Planeación Estratégica debe ser por lo menos una vez al año o cuando surja algún cambio repentino que afecte la ejecución del plan.

El llevar acabo la evaluación da respuesta a la pregunta ¿Dónde pueden hacerse mejoras? .Por lo cual la evaluación es esencial para poder medir y valorar 'que tanto se han alcanzado los objetivos. "Esto identifica incongruencias, desviaciones, deficiencias incumplimiento y diferencia en el desarrollo y el resultado de las acciones y hace posible adoptar las medidas correctivas a las que halla lugar." ³²

Siendo por lo tanto la evaluación de gran apoyo, no solo al final del Proceso de la Planeación Estratégica, sino también el momento en el que se considere necesario para verificar el buen funcionamiento del mismo.

³¹ Ibidem. p. 197.

³² Joaquín Rodríguez Valencia. Op. cit. p. 286.

Por lo tanto el proceso debe ser permanente en todas las etapas de la planeación lo cual permite la toma de decisiones de un modo mas adecuado a loS objetivos originales.

Para evaluar se pueden realizar cuestionarios como instrumentos que permiten contar con un panorama claro sobre todo aquello que sé este llevando acabo dentro de la organización municipal, dichos instrumentos contienen instrucciones sobre lo que se debe hacer, también contiene reactivos los cuales son conocidos como preguntas y su propósito es la obtención de datos verídicos en lo referente al plan municipal. Cuando los resultados son negativos se debe evaluar en que se está fallando, dichos instrumentos deben ser aplicados continuamente inclusive durante la ejecución y la evaluación final del plan.

Algunos aspectos que indican la importancia de una revisión y evaluación del plan estratégico son los siguientes:

Mantener de manera fresca en la mente lo referente a la declaración de la misión y la declaración de la visión.

- Asegurarse de que las actividades cotidianas sean consistentes y apoyen la misión y la visión.
- Recordar que la planeación estratégica es un "proceso" continuo y no un "evento".
- Enfocarse en aspectos del plan estratégico a largo plazo que necesita abordarse inmediatamente o en el futuro cercano.
- Asegurarse de que las disposiciones de la estrategia táctica estén relacionados directamente con la planeación estratégica y se estén cumpliendo de manera oportuna y con eficacia.

- Identificar circunstancias (como un cambio de tecnología) que pudiera requerir, revalorar y posiblemente cambiar el rumbo estratégico.
- Identificar información nueva que necesite incluirse en el análisis de aspectos críticos, en especial información que pueda originar modificaciones en algunos de los planes de acción y/o de los objetivos estratégicos.³³

Por ejemplo supongamos que la obra mencionada del Mercado Municipal hubiese sido realizada bajo un Plan Estratégico, se tendría que haber hecho una evaluación de la obra, es decir, verificar si cada una de sus partes está cubriendo las expectativas deseadas, de no ser así se recomendaría cambiar lo necesario; tal suceso permite la Planeación Estratégica gracias a su flexibilidad. El éxito del plan depende del cumplimiento de sus partes.

2.10 Implicaciones y contribuciones de la Planeación Estratégica

El crear una conciencia sobre la importancia de la Planeación es vital, ya que gracias a esa creación de cultura surge el aseguramiento de una participación activa del Municipio en general, por lo que se erradicaría la vieja tradición en donde solo los altos mandos son los que toman las decisiones, hoy en día la Planeación Estratégica propone ser más libre para elegir lo que se desea planear evitando el caer en aquel dicho de ser una sociedad planeada, ya que en la actualidad se debe luchar por ser una sociedad que realiza y aplica la Planeación.

Los valores representan las convicciones filosóficas de los administradores a cargo de dirigir la organización hacia el éxito. Algunos de estos valores ya estarán establecidos como sus posiciones sobre la ética, la calidad y la seguridad. Otros por ejemplo, puede ser la comprensión a la población respetando la diversidad cultural y demás que caracterizan a su Municipio.

³³ Ibidem. p. 292.

Para que la Planeación Estratégica tenga éxito, es necesario el compromiso de todas las personas que regularmente toman decisiones en la organización sin embargo, la responsabilidad final por la elaboración y la puesta en marcha de los Planes Estratégicos reside en el Presidente Municipal como el responsable de verificar que el proceso se lleve a cabo, que abarque a todos los niveles económicos, políticos y sociales, hacer que tanto los servidores públicos como los ciudadanos generen ideas para su posible inclusión en el plan Municipal. Empecemos por observar, los papeles de los actores participantes en el proceso del pensar estratégicamente. El Presidente Municipal titular del Ayuntamiento debe lograr que el proceso del pensamiento estratégico reciba la atención apropiada a todo lo largo de la organización gubernamental- Este liderazgo incluye estar activamente comprometido en el seguimiento del proceso y asignar el suficiente tiempo para el cumplimiento de los deberes, ya que el pensamiento estratégico llevará a la identificación de los valores, la misión, la visión y la estrategia de la organización.

Los resultados de este esfuerzo deben ser los que, el servidor público de mayor jerarquía pueda apoyar de manera clara y entusiasta a quienes deben comprometerse en el Proceso de la Planeación Estratégica de manera completa, o dedicarse a la aprobación y la revisión, dependiendo del tamaño y la estructura del Ayuntamiento y en el nivel de interés de sus miembros.

Dentro del mismo Ayuntamiento debe existir un coordinador o también conocido como facilitador de planeación quien debe ser alguien perteneciente a la organización, que es designado como responsable de asegurarse de que se complete el proceso de planeación se debe elegir a un miembro del equipo o del Municipio, con buena capacidad administrativa y que esté dispuesto a aceptar la responsabilidad. Quien sea el encargado de esta función la desempeñará durante todo el proceso de planeación para asegurarse del seguimiento. Las responsabilidades del facilitador del proceso de planeación municipal pueden ser llevadas a cabo por un asesor o facilitador, interno y de profesión administrativa,

alguien que tenga interés personal en el resultado, es decir, alguien que sea ciudadano interesado por el Desarrollo Integral de su Municipio, debe permanecer neutral ante los intereses partidistas del Municipio.

El facilitador del proceso de planeación municipal necesita tener, tanto el respeto de los servidores públicos como confianza personal, porque de ser necesario hay que confrontar individualmente a los miembros del equipo. Un consejero interno brinda un conocimiento a fondo del Municipio y generalmente esta más accesible que un consejero externo, para cualquier aclaración del plan ante los servidores públicos que tuviesen dificultad de interpretarlo y de ponerlo en práctica.

El facilitador de la planeación municipal puede desempeñar todos o cualquiera de los siguientes deberes:

- Diseñar o modificar el proceso de planeación si así lo cree necesario el Municipio.
- Entrenar y preparar a la ciudadanía y servidores públicos involucrados en el proceso de planeación, es decir, ser un apoyo.
- Diseñar y facilitar las reuniones de planeación ante cualquier problema relacionado con el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.
- Preparar y asesorar al Presidente Municipal ante cualquier duda relacionada con el plan municipal.

Una de las fuerzas más importantes de este Proceso de Planeación Estratégica es la oportunidad de incluir a todos los que tienen un consumado interés en el resultado de los esfuerzos del Municipio, antes, durante y después de su elaboración; podrían también incluirse a Municipios aledaños a participar en la elaboración del proceso de tal forma que se puedan beneficiar .

El pensamiento estratégico es un proceso intuitivo. Por sí solo, es poco más que un interesante ejercicio intelectual aunque sin éste, los futuros trabajos de planeación carecerán del enfoque necesario para volverlos en verdad eficaces. El pensamiento estratégico proporciona el fundamento sobre el que se pueden tomar decisiones de planeación esenciales. Establece una marca fija contra la que estas decisiones deban ser evaluadas antes de precipitarse en lo que podría ser actividad sin dirección. Es también, un poderoso proceso para unir más a su equipo de administración al tiempo que ayuda a crear el futuro de la organización.

CONCLUSIONES

El Municipio Mexicano, específicamente los del Estado de Puebla, como es el Municipio de san Gabriel Chilac deben tener muy en cuenta que gracias a la décima reforma del artículo 115 constitucional en su fracción I los Municipios serán Gobernados por un Ayuntamiento de una forma libre, '0 cual nos da pauta a poder tomar decisiones que mejor nos convengan. Al mismo tiempo la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en su capítulo XI establece los principios y objetivos de la Planeación Democrática del Desarrollo Municipal; misma que tiene sus bases en el artículo 26 constitucional haciendo mención de que el ejecutivo tendrá la facultad de aprobar el criterio para determinar la forma en la que se desarrolle el proceso de la planeación a utilizar.

Con la pauta ofrecida por el marco jurídico del Municipio y ante los cambios tan constantes y diversos que lo envuelve hoy I es necesario e indispensable un adecuado modelo de planeación que ofrezca la alternativa para poder enfrentar tan agitada vida gubernamental, en donde las decisiones tomadas por el Ayuntamiento corran riesgo de perder objetividad y debido atan inquietante situación es necesario implantar para su desarrollo un Proceso de Planeación Estratégica, enfocada al ámbito gubernamental del Municipio.

La Planeación Estratégica como un proceso también aplicado de manera exitosa dentro del ámbito gubernamental considera que esta actividad se hace necesaria en el Municipio con el fin de fortalecer el desarrollo integral de la comunidad ala que gobierna, considerando que el alto nivel gerencial se encuentra en manos del ejecutivo que es el presidente municipal y el nivel medio lo conforma su Órgano Colegiado integrado por sus regidores, él sindico municipal

y el nivel último es considerado en todos aquellos que de una forma directa o indirecta apoyan la labor del Ayuntamiento como son: el secretario general, tesorero, contralor, juez de paz o las dependencias o direcciones internas o externas, por su parte la ciudadanía, como eje central del desarrollo del Municipio es la que exige y determina sus necesidades.

Considerando que cada Municipio cuenta con características propias la Planeación Estratégica no puede ser un proceso rígido y único aplicado, pues se ofrece un margen de adaptabilidad para que cada Municipio considere algún otro punto en específico.

Para lograr un desarrollo integral del Municipio, se remarca, que si bien la participación no solo recae en opinar sobre lo que se desea que se haga en el Municipio, si no más bien debe ser mediante una participación activa, que considere el verdadero valor para obtener una participación proactiva observada desde la vertiente principal para un desarrollo integral que es la Educación de la ciudadanía en general, es decir, hoy en día no basta con la educación que se imparte en las aulas, ya que la realidad demuestra que cada día surgen problemáticas que se le atribuyen a una educación deficiente, por tal motivo es necesario que el Ayuntamiento como Autoridad Educativa, apoye este problema mediante una Planeación Estratégica que permita programar eventos, foros, conferencias y demás en lo académico, cultura, social, cívico, deportivo, recreativo etc. , que permita a los Municipios encontrar todo lo positivo de la Educación para alcanzar el desarrollo pero de una manera integral para sus ciudadanos debiendo participar en el proceso de planeación. Es momento de que los Municipios dejen de ser agentes pasivos, pues en la actualidad existen una serie de problemáticas que exigen preverse antes de que sean irreversibles.

El éxito obtenido de la Planeación Estratégica dentro de las empresas privadas y de algunas gubernamentales manifiestan que con una adecuada

realización e implementación, reflejará que es una de las que actualmente hace frente de manera estratégica lo que permite una toma de decisiones adecuada, oportuna, eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos deseados dentro de cada Municipio.

Por último se mencionara una frase celebre que refuerza la importancia de prever el futuro y de no esperar a que este llegue, es decir, hay que crear el futuro que deseamos para nuestro Municipio día a día a través de un adecuado Proceso de Planeación como es la Estratégica, es decir, una visión del futuro sin ponerla en acción es únicamente un sueño y por el contrario nos menciona que una acción sin visión no tiene sentido, pues enmarca que solo una visión del futuro con acción puede cambiar al mundo.

Para que la acción de la visión sea de manera integradora, es indispensable incorporar a los actores sociales, llámese sector privado, sector público, instituciones religiosas e instituciones educativas, pues en estos habrán de recaer los resultados de las acciones gubernamentales, declaradas en el plan de desarrollo municipal y serán ellos los que tendrán que aportar ideas, recursos y acciones, ya que el Ayuntamiento como Autoridad Educativa, por si solo no puede ni debe cargar con el peso que implica el llegar a ser un Municipio con una calidad de vida favorable además, es necesario, reforzar el marco jurídico a favor de la planeación municipal que pese a que se encuentra señalado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en su artículo 102 remarca que la planeación municipal debe ser obligatoria para ser utilizada como un medio para hacer más eficaz la responsabilidad de los Ayuntamientos, sin embargo en la realidad la mayoría de los Municipios hacen caso omiso a dicho artículo y esto trae como consecuencia que los servidores públicos carezcan ya sea de conocimientos o de capacitación con lo referente a la elaboración de un plan y de algún modelo a utilizar, sin contar que en la mayoría de los casos solo pretende cumplir un requisito y no como un propósito de, superar deficiencias organizacionales y lo más grave es que por tratar de cumplir con los requerimientos tanto a nivel

Federal como Estatal se olvidan de lo esencial que poseen como Municipio Libre que es el de garantizar el reconocimiento a la diversidad de valores, costumbres y tradiciones, fomentando de esta forma la cultura propia de un Municipio.

La Planeación de Desarrollo del Municipio es una actividad que ha pesar de haber tenido más dificultades que logros hasta la fecha, como sucede en el caso de San Gabriel Chilac, Puebla se considera uno de los principales instrumentos de la Administración Pública para dar racionalidad a la asignación y el ejercicio de los recursos. Con ese propósito, a surgido el gran interés por desarrollar el presente trabajo que 'o único que pretende es dar un panorama sobre 'o referente al Municipio, al lugar donde se desarrolla así como un medio eficaz para el desarrollo de sus actividades, que es el ofrecer un Proceso de la Planeación Estratégica que se considera uno de los modelos más utilizados dentro de los altos niveles de cualquier organización la cual a obtenido grandes éxitos.

BIBLIOGRAFÍA

1. ANTOLOGÍA del Instituto de Administración Pública. planeación estratégica Primera Edición. , Puebla, Editorial-CEOAC, 2002, Pp.53.
2. CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos Edición 2001. , México, Editorial ALCO, 2002, Pp. 176.
3. FUENTES, Ramírez Celso. Manual de Administración Pública Municipal Primera Edición. , Tétela de Ocampo, Puebla, Editorial PRI, 1990, Pp. 400.
4. FREIRE, Mila y STREN, Rchard. Los retos del gobierno urbano Primera Edición. , México, OF. , Editorial ALFA OMEGA, 2001, Pp. 400.
5. GONZALEZ, Blanco Garrido J. Patrocinio. Antología del Municipio en México, Secretaria de Gobernación. Pp. 115.
6. GALINDO, Camacho Miguel. Derecho administrativo Segunda Edición., México, Editorial Porrúa, 1997, Pp. 297.
7. GOOSTEIN, Leonardo O., ph. O. NOLAN, Timothy M., ph. O. PFEIFFER, J. William, ph. O., J.O. Planeación estratégica Traducción BERNAL, Osorio Magaly, Primera Edición., Colombia, Editorial Mc Graw Hill, 2000, Pp. 442.
8. LEY Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado de Puebla. , segunda sección. , Puebla, 2001. Pp. 67.
9. LEY Orgánica de la Administración Pública. Ley de planeación Séptima Edición. , México O. F. Editorial Luciana, 2002, Pp. 653.

10. Miklos, Tomás. Las decisiones Políticas. De la planeación a la acción Primera Edición. , México, Editorial Siglo Veintiuno, IFE, 2000, Pp. 323.

11. MARTINEZ, Villegas Fabián. Planeación Estratégica Creativa. . México, Editorial PAC, 2001, Pp. 311.

12. ROBLES, Martínez Reynaldo. El Municipio. Quinta Edición. , México, Editorial Porrúa, 2002, Pp. 397.

13. OLIVERA, T oro Jorge. Derecho administrativo 1ero, 2do, Curso México, Ministro jubilado, Suprema Corte de la Nación. Pp. 328.

14. RODRÍGUEZ, Valencia Joaquín. Cómo Aplicar la Planeación Estratégica en la pequeña y mediana empresa. 4a Edición. , México, Editorial ECAFSA, 2001, Pp. 319.

15. STEIRNER, George A. Planeación Estratégica Vigésima sexta Edición, México, Editorial Continental, 2001, Pp. 366.

16. STEPHEN, G Haynes. Planeación estratégica para alcanzar el éxito. México, Editorial Íbero América, 2002, Pp. 82.