



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN
INGENIERÍA**

FACULTAD DE INGENIERÍA

**IMPLANTACIÓN DE UN ÁREA
DE PLANEACIÓN Y PROYECTOS PARA
TERCER NIVEL DE GOBIERNO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
MAESTRO EN INGENIERÍA
INGENIERÍA DE SISTEMAS - PLANEACIÓN
P R E S E N T A:**

VALENZUELA LÓPEZ MAURICIO



**TUTOR:
DR. JESÚS HUGO MEZA PUESTO**

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

JURADO ASIGNADO:

Presidente: Dr. Sergio Fuentes Maya

Secretario: M.I. Rubén Téllez Sánchez

Vocal: Dr. Jesús Hugo Meza Puesto

1^{er}. Suplente: M.I. José Domingo Figueroa Palacios

2^{do}. Suplente: M.A. Jorge Eliécer Sánchez Cerón

Ciudad Universitaria, México, D.F.

TUTOR DE TESIS:
Dr. Jesús Hugo Meza Puesto

FIRMA

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por permitirme conseguir una meta más

Agradezco a mis dos madres todo su amor, apoyo, comprensión y paciencia incondicional

Agradezco a toda mi familia su apoyo y cariño

Agradezco a todos mis compañeros y amigos su colaboración y amistad

Agradezco especialmente a la Universidad por darme la oportunidad de formar parte de su comunidad

Agradezco a todos mis profesores por formar parte de éste esfuerzo para lograr ésta meta y compartir sus conocimientos conmigo

Agradezco todo su apoyo al CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) y a todas sus autoridades

Agradezco muy en especial al Dr. Jesús Hugo Meza Puesto, por brindarme toda su experiencia y conocimientos, los cuales fueron un apoyo decisivo para poder llevar a cabo éste trabajo

Agradezco de manera especial por su colaboración a los profesores: Dr. Sergio Fuentes Maya, M.I. Rubén Téllez Sánchez, M.I. José Domingo Figueroa Palacios, M.A. Jorge Eliécer Sánchez Cerón, por aceptar formar parte de mi jurado.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a la persona más importante y especial en mi vida, pues sin su amor, apoyo y paciencia incondicional no hubiera sido posible realizar todas mis metas.

Gracias Mamá.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 1: MARCO TEORICO	3
1.1 Planeación.....	3
1.2 Administración estratégica.....	4
1.2.1 Visión y Misión.....	5
1.2.1.1 Visión.....	5
1.2.1.2 Decisión de la visión estratégica a largo plazo para la organización.....	6
1.2.1.3 Comunicación de la visión.....	6
1.2.1.4 Misión.....	9
1.2.1.5 La misión para áreas o departamentos funcionales.....	9
1.2.1.6 Aspectos fundamentales de la visión y la misión.....	9
1.2.1.7 La visión y la misión son específicas de la organización, no genéricas.....	9
1.2.1.8 Cómo incluir los aspectos de qué, quién y cómo en la definición del área.....	10
1.2.2 Objetivos.....	11
1.2.2.1 Determinación de los tipos de objetivos.....	11
1.2.2.2 La precedencia de los objetivos.....	12
1.3 Estrategia	12
1.3.1 Funcional.....	13
1.3.2 De operación.....	14
1.3.3 Controles sobre los empleados.....	15
1.3.4 Problemática.....	16
1.3.5 Discrepancia.....	17
1.3.5.1 Los fines de la organización.....	17
1.3.5.2 Los medios de la organización.....	17
1.3.5.3 Organización de los recursos.....	17
1.3.5.4 Estructura organizacional y administración.....	18
1.3.5.5 Los participantes de la organización y el medio ambiente.....	19
1.4 Descubrir discrepancias.....	19
1.5 Conflicto.....	20
1.5.1 Conflictos internos de los individuos.....	20
1.5.2 Conflictos entre los individuos.....	20
1.5.3 Conflictos entre los individuos y la organización o partes de ella.....	20
1.5.4 Conflictos dentro de las unidades.....	21
1.5.5 Conflictos entre las unidades del mismo nivel.....	21
1.5.6 Conflictos entre unidades de diferentes niveles.....	21
1.5.7 Conflictos dentro de la organización como un todo.....	21
1.5.8 Conflictos entre la organización y los grupos externos.....	21
1.6 Concepto de “Tercer Nivel de Gobierno”	21
1.6.1 Definición de Municipio y Distrito Federal.....	23
1.6.2 Áreas que componen al “Tercer Nivel de Gobierno”.....	23
1.6.3 Marco Jurídico de las áreas que componen al “Tercer Nivel de Gobierno”.....	24
1.7 La idea general de una organización.....	25
1.7.1 Antecedentes.....	25
1.7.2 Características fundamentales de las estructuras organizacionales.....	26

1.7.2.1	La división del trabajo	26
1.7.2.2	Los mecanismos de coordinación	28
1.7.2.3	El sistema de autoridad formal	29
1.8	Estructuras organizacionales arquetípicas	30
1.8.1	La estructura funcional.....	30
1.8.1.1	División del trabajo y mecanismos de coordinación	31
1.8.1.2	Dirección estratégica y toma de decisiones	31
1.8.2	La estructura por producto	31
1.8.2.1	División del trabajo y mecanismos de coordinación	31
1.8.2.2	Dirección estratégica y toma de decisiones.	32
1.8.3	La estructura matricial.....	32
1.8.3.1	División del trabajo y mecanismos de coordinación	33
1.8.3.2	Dirección estratégica y toma de decisiones	33
1.9	El logo de Mintzberg	33
1.9.1	Los cinco elementos del “Logo de Mintzberg”	34
	CAPITULO 2: MARCO JURÍDICO Y FUNDAMENTO LEGAL.....	35
2.1	Marco jurídico del área de planeación y proyectos para el tercer nivel de gobierno.....	35
2.2	Fundamento legal para la existencia de un área de planeación y proyectos para el tercer nivel de gobierno.....	35
	CAPITULO 3: ANÁLISIS DEL CASO. DEPENDENCIA: “DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO”. FUNCIONAMIENTO ACTUAL	43
3.1	Funcionamiento actual.....	43
3.1.1	Identificación de la organización	46
3.1.1.1	Construcción del objeto de estudio.....	47
3.1.2	Revisión de la estructura organizacional de la dependencia	49
3.1.2.1	La división del trabajo	52
3.1.2.2	Los mecanismos de coordinación	52
3.1.2.3	El sistema de autoridad formal	52
3.1.2.4	Administración estratégica.....	53
	CAPITULO 4: ANÁLISIS DEL CASO. DEPENDENCIA: “DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO”. CÓMO DEBERÍA FUNCIONAR.....	55
4.1	Estructura organizacional	55
4.1.1	La división del trabajo.....	56
4.1.2	Los mecanismos de coordinación.....	56
4.1.3	El sistema de autoridad formal.....	56
4.2	Administración estratégica.....	57
4.2.1	Formulación de la visión	57
4.2.1.1	Decisión de la visión estratégica a largo plazo para la organización.....	59
4.2.1.2	Comunicación de la visión.....	59
4.2.2	Formulación de la misión.....	61
4.2.2.1	La misión para áreas o departamentos funcionales.....	63
4.2.2.2	Aspectos fundamentales de la visión y la misión	63
a)	Diseño de la imagen objetivo.....	63

b) Enlace con la práctica.....	64
4.2.2.3 La visión y la misión son específicas de la organización, no genéricas.....	64
4.2.2.4 Cómo incluir los aspectos de qué, quién y cómo en la definición del Área.....	64
4.2.3 Objetivos.....	65
4.2.3.1 Determinación de los tipos de objetivos.....	65
4.2.3.2 Objetivos estratégicos.....	66
4.2.3.3 Objetivos financieros.....	66
4.2.3.4 Los objetivos de gran alcance y de corto alcance.....	67
4.2.3.5 La necesidad de objetivos de gran alcance y de corto alcance.....	67
4.2.3.6 ¿Qué tanto alcance deben implicar los objetivos?.....	68
4.2.3.7 Los objetivos son necesarios en todos los niveles organizacionales.....	69
4.2.4 Estrategia.....	69
4.2.4.1 El esfuerzo de creación de la estrategia.....	69
4.2.4.2 Factores que modelan la estrategia.....	70
4.2.4.3 Las ambiciones personales, filosofías y creencias éticas de los administradores.....	71
4.2.4.4 La influencia de los valores compartidos y de la cultura de la organización sobre la estrategia.....	71
4.2.4.5 Naturaleza y propósito de las estrategias y las políticas.....	71
4.2.4.6 El vínculo de la estrategia con la ética.....	72
4.2.5 Puesta en práctica de la estrategia.....	73
4.2.5.1 Marco de referencia para la puesta en práctica.....	73
4.2.5.2 Las principales tareas de la puesta en práctica.....	74
4.2.5.3 Controles sobre los empleados.....	75
4.2.6 Diseño de sistemas de recompensa para apoyar la estrategia.....	77
4.2.6.1 Influir por medio de incentivos.....	78
4.2.6.2 Vinculación del sistema de recompensas con los resultados relevantes del desempeño.....	81
4.2.6.3 Basar los incentivos en el logro de resultados, no en el desempeño de las funciones asignadas.....	82
CAPÍTULO 5: DIAGNÓSTICO DEL CASO. DEPENDENCIA:	
“DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO”.....	83
5.1 Identificación de la problemática.....	83
5.2 Causas de la problemática.....	84
5.3 Efectos de la problemática.....	85
5.4 Generación de diagramas causa – efecto.....	86
5.4.1 Análisis causa – efecto.....	86
5.4.1.1 Antecedentes.....	86
CONCLUSIONES.....	97
1. Principales resultados.....	98
2. Propuestas de solución.....	99
2.1 Elaboración de propuestas de solución.....	99
3. Bases y recomendaciones para futuras investigaciones.....	101
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	105

Introducción

Tomando en cuenta lo importante que son las obras en el desarrollo de una comunidad y que éstas representan el soporte de infraestructura necesario para el desarrollo de los demás sectores; es indispensable cuidar su desarrollo estratégico, conscientes que, representan un gran gasto de recursos financieros.

En nuestro país el gobierno se divide en tres tipos de poderes como son: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, pero desde el punto de vista político – administrativo se divide en tres niveles de gobierno como son el Federal, el Estatal y el Municipal; siendo el tercer nivel de gobierno, o sea, el nivel Municipal el que menos recursos recibe del erario público, por tal motivo debería ser el nivel donde más se debería cuidar la administración de dichos recursos (lo cual no quiere decir que en los otros niveles no se tenga que llevar una buena administración), sin embargo no es así, pues se tiene la idea de que, como los recursos son pocos hay que recortar los gastos al máximo, en lugar de optimizarlos, hay la idea de que para que parezca que se está administrando bien los recursos, mejor se recortan gastos, en efecto debe ser así, pero también es cierto que se tiene que ser cuidadoso a la hora de ver que gastos son los que se van a recortar, es decir, hay que ser selectivo.

Revisando las experiencias personales y de otras compañías en cuanto a trabajos realizados en Delegaciones, específicamente en el área de proyectos, o al menos en los intentos de coordinación de proyectos que algunas delegaciones o Ayuntamientos tienen para este fin, se llegó a la conclusión de que todos las obras presentaban problemas. Al hacer una revisión más detallada se identificó que los problemas eran casi siempre los mismos y que tenían por lo regular un origen común desde su inicio, es decir, no había una etapa de planeación en ningún caso a nivel delegacional y en la mayoría de los casos no había siquiera una etapa de proyectos.

Por otro lado se hizo una investigación en el ámbito municipal, es decir, en los municipios de la República Mexicana, de la estructura organizacional de los municipios más grandes del país y algunos otros que no son tan grandes, esto con la finalidad de tener una representatividad de todos los municipios del país, llegando a conclusiones similares a las anteriores (en ningún caso existe un área de planeación y en algunos casos ni siquiera existe un área de proyectos), es decir, que desde la planeación se empieza a perder el control de cualquier proyecto y así es difícil que un proyecto llegue a su culminación con éxito.

Para el caso particular del Distrito Federal, se pudo observar que muchas veces se le da preferencia a la construcción de una obra, y no se le da importancia a las partes de planeación y proyectos, en ocasiones ni siquiera cuando se trata de grandes obras. Muchas veces sólo se lleva a cabo la parte del proyecto si se tiene alguna economía en algún otro contrato (ahorros que se tienen en otros proyectos y pueden ser canalizados en apoyo de otros contratos en general), sólo así se llevaría a cabo el proyecto para construir alguna obra en términos generales y obviamente la parte de planeación ni siquiera existe.

Para revisar dicha cuestión se llevó a cabo una investigación en una delegación en el Distrito Federal (que es el equivalente a un Municipio en el tercer nivel de gobierno), en la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano y se vio que no existe la parte correspondiente a la

planeación en las obras y en muchas ocasiones no existe ni siquiera la parte de proyecto; ésta situación es preocupante puesto que se infiere que los encargados de las áreas de obras y en ocasiones los Jefes Delegacionales o Presidentes Municipales no están conscientes de la importancia de la planeación y proyectos. Se cree que no tomando en cuenta las partes de planeación (incluye estudios) y proyectos se van a ahorrar recursos dentro del área de Obras (se prescinde de la parte correspondiente a Proyectos y también de la parte correspondiente a la Planeación). Es decir, que no se ha visualizado que con una buena planeación y un buen proyecto se puede eficientar el gasto de recursos financieros. Esto por un lado, pero de forma clara se puede observar que prácticamente en ningún caso se hace la petición de recursos para la planeación y proyectos correspondientes, puesto que esto tiene un fundamento legal dentro de la “Ley de Obras Públicas” y el Reglamento de las Obras Públicas”; este es un punto muy interesante, pues no se sabe porque las autoridades no hacen la petición de recursos correspondiente.

Por otra parte muchas administraciones del tercer nivel de gobierno no tienen una preparación técnica adecuada para estar al frente de un puesto como el de obras, o proyectos (esto se presenta regularmente en los Municipios medianos o pequeños del país); no se comprende que una planeación adecuada de los recursos, combinada con una adecuada etapa de proyecto y finalmente la ejecución de la obra con su correspondiente supervisión puede traer como consecuencia un mejor aprovechamiento de los recursos.

En términos generales el objetivo del presente trabajo es el de plantear un área de Planeación y proyectos en el tercer nivel de gobierno, basado en la hipótesis de que la planeación integral de las obras debe por consecuencia traer una optimización de recursos financieros y así poder cubrir más necesidades de la comunidad.

Para el presente trabajo se hace una analogía entre una empresa y en éste caso con un área o dirección dentro de la estructura organizacional integrada en el tercer nivel de gobierno, ya sea para una delegación en el caso del Distrito Federal o para los Ayuntamientos para el resto del país.

Resumen

Con base en experiencias propias y revisando las de otras compañías en cuanto a trabajos hechos en la Delegación Miguel Hidalgo y otras, específicamente en el área de proyectos, se llegó a la conclusión de que todos los proyectos presentaban problemas y al hacer una revisión se llegó a la conclusión de que los problemas eran casi siempre los mismos y que tenían por lo regular un origen común, es decir, no había una etapa de planeación en ningún caso y en la mayoría de los casos no había ni siquiera una etapa de proyectos.

Se pudo observar que muchas veces se le da preferencia a la construcción en si del proyecto, y no así a las partes de planeación y proyectos, ni siquiera cuando se trata de grandes obras. En ocasiones sólo se lleva a cabo la parte de proyectos si se tiene alguna economía (ahorros que se tienen en otros contratos y pueden ser canalizados en apoyo de otros contratos) en algún otro proyecto, sólo así se llevaría a cabo el proyecto para construir alguna obra en términos generales y obviamente la parte de planeación ni siquiera existe.

Tomando en cuenta que la parte central de trabajo aborda el sustento legal, así como la parte del análisis del caso, así como el diagnóstico, es decir, se describió como funciona actualmente la dependencia, cual es el marco jurídico y el fundamento legal para poder llevar a cabo la implantación de un área de planeación y proyectos y como debería de funcionar la dependencia, por lo tanto como resultado se logró establecer que existe el fundamento legal para la implantación de un área como la mencionada, por otro lado se logró ubicar mediante el análisis la problemática que aqueja a la dependencia, y conforme a este se llevó a cabo el diagnóstico, dicho de otra manera se tienen causas y consecuencias con éstas se lleva a cabo la metodología de Kaoru Ishikawa, se genera un diagrama causa – efecto y se dan algunas propuestas de solución.

En esta parte del trabajo es pertinente mencionar que aunque la hipótesis del trabajo no se logró comprobar, puesto que hasta el momento no se ha implantado el área, se prosiguió con el trabajo hasta el punto de aplicar la técnica de Causa – Efecto, esto con la finalidad de dejar abiertas futuras líneas de investigación. La técnica se logró realizar gracias a la colaboración de ex empleados de la delegación, los cuales accedieron a colaborar ya que ahora no tenían la presión de compañeros de trabajo y por otro lado conocían muy bien el funcionamiento interno de la Delegación en específico del área de Obras.

CAPITULO 1: MARCO TEORICO

Objetivo:

El objetivo de este capítulo es como su nombre lo indica, el de brindar un marco de referencia de tipo teórico, es decir, proporcionar todos los conceptos importantes que se aborden en todo el trabajo de la tesis, como una definición, abordando desde antecedentes o el estado del arte.

1.1 Planeación

Por lo general la planeación se entiende como un proceso de reflexión sobre el qué hacer para pasar de un presente conocido a un futuro deseado. El significado de esta recapitación se caracteriza por el deseo de orientar el curso de acción que ha de adoptarse con el fin de alcanzar la situación deseada. La definición de la situación futura y la selección del curso de acción integran una secuencia de decisiones y eventos que, cuando se realizan de manera sistemática y ordenada, constituyen un ejercicio de planeación. Adoptar estas decisiones y actos, significa aceptar como tipo de organización el esquema más racional para definir y concertar el futuro deseable. Ello implica el uso del conocimiento objetivo disponible que permita la orientación de decisiones sobre el futuro del quehacer institucional.

La planeación como técnica o instrumento se encuentra destinada a adecuar y racionalizar el proceso de toma de decisiones. Su éxito depende de la manera en que enfrenten las limitaciones del proceso al recurrir al pensamiento creativo para seleccionar nuevas opciones de operación. En consecuencia, además de un instrumento de racionalización constituye un factor de objetivación y creación de alternativas en términos sociales.

La planeación conforma e integra determinadas funciones, dentro de un proceso que consta de etapas sucesivas e interrelacionadas. Aquéllas son un producto de la concepción de racionalidad y de la conjugación de elementos creativos para responder a condiciones peculiares. De esa manera la planeación se ha sustentado tradicionalmente sobre una concepción de racionalidad formal.

Por las circunstancias actuales resulta necesario considerar también factores creativos menos racionales y actividades alternas que se encuentren mejor identificadas con la situación económica y social. Con base en lo anterior, se parte de una concepción más allá de esquemas racionales y se incorporan instrumentos eminentemente creativos.

La planeación así concebida no significa crear sólo planes de acción y ejercerlos; implica el esfuerzo creativo y constante que asimile y proyecte, en los cambios coyunturales, la orientación y ritmo de las variables socioeconómicas, en vías de que prevalezca una mayor racionalidad social. Este enfoque concede a la planeación una connotación más amplia: la creación.

De esta manera han de establecerse principios que coordinen las actividades actuales con las futuras y que permitan lograr los objetivos con mayor eficacia y eficiencia. En este sentido la planeación es eficaz porque racionaliza, prevé y facilita la creatividad; es decir, permite opciones de variables y recursos que coadyuven a una aplicación del proceso o sistema de planeación seleccionado, conforme los requerimientos de cada empresa u organización. Como instrumento,

la planeación se convierte en un factor gradual de cambio que debe crear las condiciones para afectar el presente y comprometer el futuro.

1.2 Administración estratégica

La estrategia de una organización es el “plan de acción” que tiene la administración para posicionar a la organización dentro de su ámbito de funciones, realizar éstas con éxito, satisfacer a sus gobernados y así lograr un buen desempeño de la dependencia o en este caso del área. La estrategia consiste en toda una variedad de medidas competitivas y enfoques de cómo hacer las cosas que emplean los administradores en el manejo de una organización. Al crear un curso estratégico, la administración establece que “entre todas las trayectorias y acciones que habríamos podido elegir, se ha decidido seguir esta dirección y confiar en estas formas particulares de desarrollar sus funciones”. Por consiguiente, una estrategia implica elecciones administrativas entre varias alternativas y señala el compromiso organizacional específicamente con los habitantes de una demarcación y formas de operar.

Los administradores idean las estrategias de la organización debido a dos necesidades apremiantes. Una es la necesidad de modelar en forma proactiva cómo se llevarán a cabo las funciones que desarrollará la organización. Una estrategia proporciona un mapa de rutas conforme al cual debe operar, una prescripción para realizar dichas funciones. La segunda necesidad es modelar las decisiones y acciones independientes iniciadas por las áreas o departamentos, los administradores y los empleados en toda la organización en un plan de acción coordinado. Cuando falta una estrategia, los administradores no cuentan con un marco de referencia para entretejer las iniciativas diferentes para la acción en un todo coherente, ni con un plan para unir las operaciones entre los departamentos en un esfuerzo de equipo.

De manera que la creación, la implantación y la ejecución de la estrategia son funciones administrativas esenciales. Entre todas las cosas que hacen los administradores, no hay nada que afecte de manera más radical el éxito de una organización que la forma en que su equipo administrativo traza la dirección que ésta seguirá a largo plazo, desarrolla medidas estratégicas y enfoques de hacer las cosas o de realizar sus funciones de manera competitiva y pone en práctica lo que es necesario hacer internamente para producir una buena ejecución de la estrategia, día tras día. De hecho, una buena estrategia y una adecuada ejecución de la misma son las señales más confiables de una buena administración. Para ser una organización administrada en forma eficaz, esa compañía debe exhibir una excelente ejecución de una buena estrategia. De lo contrario, se debe desconfiar de cualquier afirmación sobre una administración talentosa.

Algunas veces las organizaciones que son eficientes y eficaces, con prácticas superiores y administradores de reputación intachable, tienen problemas de desempeño debido a cambios bruscos en su medio ambiente (cambios políticos, crisis económicas, recortes presupuestales, etc.) o a desaciertos internos. Una de las responsabilidades del equipo administrativo es ajustarse a las condiciones inesperadas o difíciles, iniciando defensas estratégicas y enfoques de las formas de realizar las funciones que puedan vencer la adversidad.

Por consiguiente, la razón fundamental para el empleo de estándares dobles o gemelos en la creación de una buena estrategia y una buena ejecución para determinar si una organización está bien administrada, es muy precisa: mientras mejor concebida esté la estrategia de una

organización y mientras mejor se ejecute, más probabilidades hay de que tendrá un desempeño sólido y éxito en la realización de sus funciones.

1.2.1 Visión y Misión

Una de las fuerzas más importantes para impulsar el cambio es la imagen del futuro al que se aspira, fuerza que desafortunadamente no se aprovecha en todo su potencial. Los términos que normalmente se usan para hacer referencia a esta manera de ver el cambio, son la visión y misión, con lo cual se busca lograr un entendimiento suficiente sobre qué distingue y cuál es la razón de ser de éstas ideas.

Por esto, la administración de una organización debe ver hacia el futuro y abordar el aspecto o hacerse la pregunta de “¿hacia donde nos dirigimos desde aquí, en que funciones nos debemos concentrar y cuál debe ser la configuración de las funciones de la organización dentro de cinco o diez años?”. Los puntos de vista y las conclusiones de la administración acerca de la trayectoria futura de la organización, constituyen una visión estratégica para la organización. Una visión estratégica indica las aspiraciones de la administración para la organización, proporcionando una vista general de cómo deseamos estar, hacia dónde nos dirigimos y la clase de organización que estamos tratando de crear. Explica en forma detallada una dirección y describe el punto de destino.¹

1.2.1.1 Visión

La visión es el sueño alcanzable a largo plazo, el futuro aspirado; se debe incorporar tanto la Visión del usuario externo, como la del Interno. Debe ser alcanzable y real.

Una Visión Estratégica, permite cumplir dos funciones vitales: a) Establecer el Marco de Referencia para definir y formalizar la Misión, misma que establece el Criterio Rector de la Planificación Estratégica. b) Inspirar, motivar, integrar o mover a la gente para que actúe y haga cumplir la razón de ser (Misión) de la Institución.

En la Visión Estratégica existe conocimiento del ambiente externo, capacidad adaptativa, flexibilidad estructural y habilidad en convivir con ambigüedades y cambio; todos los miembros de una organización deben conocer hacia donde va la Institución y hacia donde está encaminado su trabajo, para lo cual se deberán plantear la Visión, la Misión y los Objetivos institucionales.

Cualquier visión efectiva debe incorporar la ideología fundamental de la organización, que a su vez consiste de dos partes distintas: valores fundamentales, un sistema de principios guía, y propósito fundamental, la razón de ser más esencial de la organización.

El propósito no debe ser confundido con metas específicas o estrategias de negocios. Mientras se puede lograr una meta o completar una estrategia, no se puede llenar un propósito; es como una estrella guía en el horizonte, siempre perseguida pero nunca alcanzada. Aunque el propósito mismo no cambia, inspira cambio. El hecho de que el propósito nunca puede ser completamente realizado significa que una organización nunca puede parar de estimular el cambio y el progreso.

¹ Thompson, Strickland; Administración estratégica; Capítulo 3: “Análisis industrial y competitivo”; 11ª Edición; McGraw-Hill; México; Año 2001; Página 72.

1.2.1.2 Decisión de la visión estratégica a largo plazo para la organización

La tarea de abordar lo que debe ser la organización y sus funciones en el futuro es una de las tareas más intimidantes. Requiere de un análisis racional de lo que debería ser el área y cuáles deberían ser sus funciones con el fin de prepararse para los cambios por venir en la dependencia en general. También requiere buenos instintos emprendedores, creatividad y un sentido intuitivo de lo que es capaz la organización y en particular el área cuando se enfrenta a presiones y retos.

La visión estratégica de la administración debe ser realista acerca de las condiciones actuales de las necesidades de las personas que conforman la demarcación, de servicios, sociales, económicas, etc. a las cuales es probable que se enfrente y también ser realista acerca de los recursos y capacidades de la organización total y en particular del área. Una visión no debe ser una ilusión o una fantasía. De hecho debe ser lo bastante imperativa para modelar las acciones de la organización y del área e impartirle energía a su estrategia.

Los buenos administradores o directores de área y estrategias tienen una visión aguda y una sensibilidad especial para hacer cambios hacia lo que las personas necesitan, para los nuevos desarrollos tecnológicos, para penetrar en los sectores poblacionales de su demarcación para descubrir las necesidades reales de la gente. Prestan una atención rápida a los problemas y quejas de los usuarios con los servicios actuales de la organización. El trabajo del creador de la estrategia es evaluar los riesgos y los prospectos de trayectorias alternativas y tomar decisiones que definan la dirección con el fin de posicionar al área para que tenga éxito en su cometido en los años futuros.

1.2.1.3 Comunicación de la visión

La forma de comunicar la visión estratégica a los directores y empleados de nivel inferior es casi tan importante como la solidez estratégica del concepto de la función a realizar y la dirección a largo plazo de la organización. La comunicación en un solo sentido pocas veces es adecuada; sin embargo, el diálogo con los empleados, que permite dar y recibir, funciona mejor. Las personas necesitan creer que la dirección sabe hacia dónde está intentando llevar al área, hacia donde se dirigen sus esfuerzos y qué cambios se esperan en el futuro. Cuando la dirección puede describir una imagen de la trayectoria futura de la organización o del área en palabras que inspiren a los empleados e inciten u originen un esfuerzo organizacional dedicado, entonces la visión sirve como un poderoso instrumento motivacional.

El lenguaje suave, las trivialidades y el tedioso estilo empalagoso se deben evitar escrupulosamente, ya que pueden resultar contraproducentes. Los directores necesitan comunicar la visión en palabras que induzcan la aceptación de los empleados, que desarrollen el orgullo de sentirse parte de esa organización o área y creen un poderoso sentido del propósito organizacional. Las personas se sienten orgullosas de pertenecer a una organización que aspira a un curso estratégico significativo, que trata de ser mejor desde el punto de vista de los beneficios a los usuarios de sus servicios. Por lo tanto, la expresión de la visión en un lenguaje atractivo que llegue a las personas y capte su atención, que cree una imagen vívida en sus mentes y que provoque emoción y entusiasmo, tiene un enorme valor motivacional: eleva los pensamientos por encima de la rutina diaria de la organización.

En las organizaciones con una visión y una dirección de largo plazo recién revisada o en este caso recién hecha, es de particular importancia que los directores proporcionen una explicación racional expedita de la nueva trayectoria estratégica y del porqué la organización debe empezar a delimitar una futura posición ante la sociedad en particular de las personas a las que va a servir.

La falla de los empleados en comprender o aceptar la necesidad de redirigir los esfuerzos organizacionales con frecuencia produce una resistencia al cambio y hace que resulte más difícil la maniobra de la organización por una nueva trayectoria recién elegida. Por tanto, la explicación y la justificación de la nueva visión estratégica en términos persuasivos que todos puedan entender y en los cuales puedan convenir, es un paso necesario para orientar la organización en una nueva dirección y para que pueda avanzar a través del nuevo curso.

Las exposiciones mejor expresadas de la misión y de la visión del futuro de una organización son simples y fáciles de comprender; transmiten un significado inconfundible, generan entusiasmo por el curso de la organización y producen el esfuerzo y la dedicación personal de todos en la organización. Se deben presentar y después repetir una y otra vez como un reto organizacional meritorio, capaz de beneficiar a los clientes de una manera valiosa y significativa; de hecho es muy importante que la visión y la misión hagan hincapié en los beneficios para los usuarios, no en los beneficios para los empleados exclusivamente.

Una visión precisa, clara, que se repita con frecuencia y que inspire, tiene el poder de lograr que se gire en la dirección deseada y de iniciar una nueva marcha organizacional. Cuando esto ocurre, se completa con éxito el primer paso en la determinación de la dirección organizacional.

Una exposición de la visión y de la misión, bien concebida y expresada con palabras adecuadas, tiene un valor administrativo real:

1. Cristaliza las propias opiniones de los directores acerca de la dirección a largo plazo de la organización y de la futura estructura funciones.
2. Reduce el riesgo de una dirección carente de visión y de una toma de decisiones carente de normas;
3. Transmite un propósito organizacional que despierta la aceptación y el compromiso de los empleados y que los motiva para esforzarse al máximo y contribuir a lograr que la visión sea una realidad.
4. Proporciona una señal que los subdirectores de un nivel inferior o de áreas o departamentos específicos pueden utilizar con el fin de desarrollar misiones departamentales, determinar objetivos y crear estrategias funcionales que estén en sincronía con la dirección y la estrategia de la organización y
5. Ayuda a la organización a prepararse para el futuro.

En general, con el concepto de fin se hace referencia al elemento que puesto a distancia da sentido y justificación a la acción, dando fe de su racionalidad; de acuerdo con lo cual los fines (objetivos, metas, visión, misión, etc.) cumplen varias funciones de carácter instrumental (ver figura 1.1):

- Orientar y valorar avances;
 - Favorecer la coordinación y regulación;
 - Servir de base para elegir entre opciones; etc.
-

Dado que la visión-misión expresa en forma amplia los fines de la organización, sus funciones instrumentales se extienden al servir también como marco de referencia para idear y valorar las opciones estratégicas consideradas en otros niveles de análisis (estrategia competitiva, directiva, operativa, etc.)

Además, como la visión-misión es la expresión de aquello que se quisiera crear, contiene una mezcla de valores, intereses y aspiraciones que la convierten en un reto vital, una imagen en la cabeza que pasa a ser una fuerza en el corazón de gran poder.

De acuerdo con lo anterior y bajo la premisa de que a la gente le gusta estar conectada en una tarea importante, se le agregan a la visión-misión funciones tan importantes como las siguientes:

- Fuente de motivación e inspiración;
- Elemento de reto, chispa y coraje;
- Tema unificante que estimula el trabajo grupal;
- Marco que brinda un sentido de logro.

Así, la visión-misión representa un compromiso subjetivo que se desplaza desde el futuro para verse inserto en una causalidad mecánica, pasando de punto culminante a motor del cambio, con lo que la acción se explica por lo que la provoca sino por lo que se busca provocar.

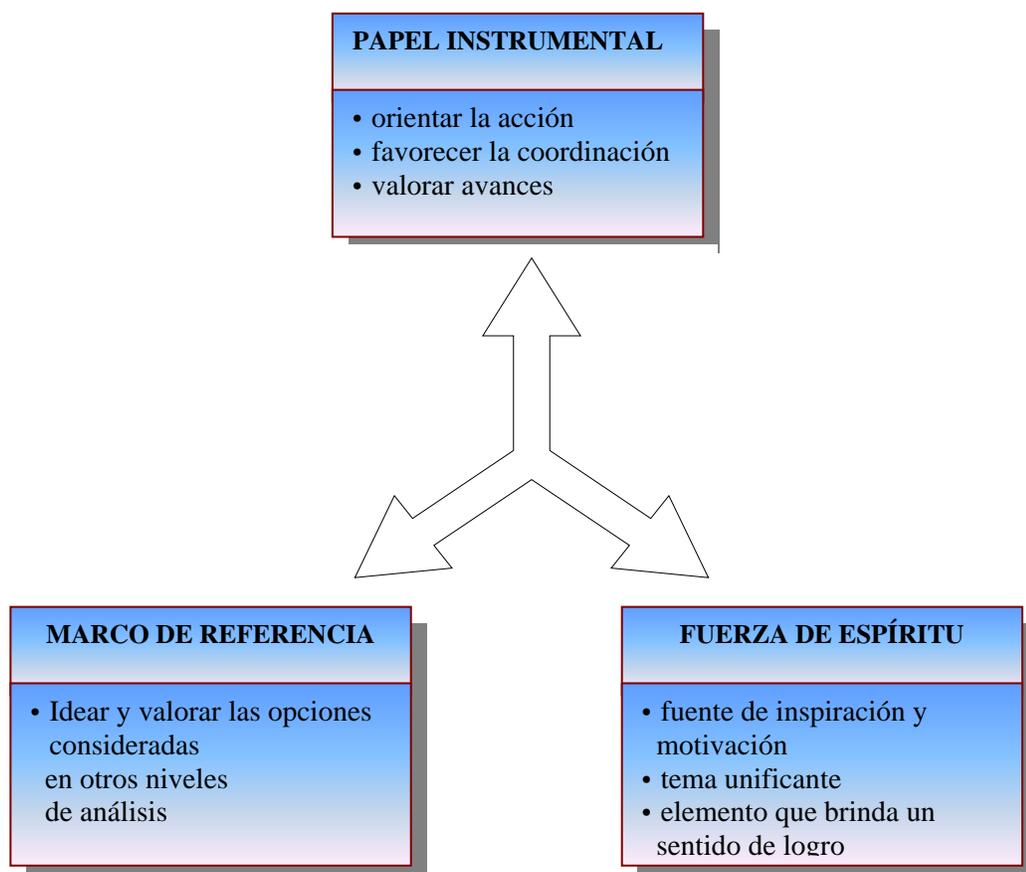


Figura 1.1 Funciones de la visión-misión
Fuente: Fuentes Zenón Arturo; Las Armas del Estratega

1.2.1.4 Misión

La misión es un propósito muy general que proporciona a todos los integrantes de una organización y a todas sus acciones un sentido de propósito. Una misión puede movilizar a una organización para realizar cualquier acción. La misión puede ser para la planeación lo que el Santo Grial fue para las Cruzadas: una visión de algo altamente deseado, acompañado por el interés de conseguirlo. La selección de una misión provee al proceso del diseño del área de un punto de referencia que le permite alcanzar la coherencia y la armonía entre las partes.

1.2.1.5 La misión para áreas o departamentos funcionales

También hay lugar destinado para las exposiciones de la misión para funciones claves y para las unidades de apoyo. Cada departamento se puede beneficiar con una declaración consensual explicando su contribución a la misión de la organización, es decir, que tiene que estar dentro del marco de la misión de toda la organización, su papel y actividades principales y la dirección en la cual necesita avanzar. Los encargados de áreas o departamentos que piensan a fondo y debaten con sus subordinados y superiores acerca de aquello en lo que deben enfocarse sus unidades tienen una visión más clara de cómo guiar al área.

1.2.1.6 Aspectos fundamentales de la visión y la misión

Diseño de la imagen objetivo y enlace con la práctica

Estos lineamientos se estructuran en cuatro partes: las dos primeras dirigidas al desarrollo de la imagen objetivo y las otras dos a ver cómo se llevan a la práctica esas ideas, que en su conjunto permiten dar forma a la estrategia.

Diseño de la imagen objetivo.

- **Formulación de la visión:**
Qué hacer para definir los trazos más significativos de aquello a lo que se aspira.
- **Desarrollo de la misión:**
De qué manera traducir esas ideas generales en un conjunto de objetivos y retos más precisos.

Enlace con la práctica.

- **Conexión con los cómo:**
Las intenciones de cambio carecen de valor si no están respaldadas por programas y proyectos concretos de acción.
- **Diseminación de la imagen objetivo:**
Uno de los más grandes desafíos consiste en llevar las ideas de cambio a los distintos niveles de la organización, así como a las mentes y corazones de quienes se requiere su concurso.

1.2.1.7 La visión y la misión son específicas de la organización, no genéricas

Las exposiciones de la visión y de la misión de la organización deben ser altamente personalizadas, únicas para la organización a la que van dirigidas. Las exposiciones formuladas en forma genérica, en un lenguaje para todos y que podían aplicarse igualmente a diversas organizaciones o áreas, no son útiles desde el punto de vista administrativo, no proporcionan una imagen mental de hacia dónde se dirige la organización y no les ofrecen una guía a los administradores o encargados de las áreas para decidir cuáles actividades de las áreas deben buscar y cuáles desechar, qué estrategias tienen más sentido o cómo manejar la organización.

Tampoco les proporcionan a los empleados y usuarios de los servicios una información útil de la dirección de largo plazo y la futura configuración de las áreas o departamentos de la dependencia.

Las exposiciones de la visión y misión formuladas con palabras ambiguas o vagas pueden tener cierto valor para las relaciones públicas, pero no ayudan a los encargados de áreas a administrar. *Las mejores exposiciones de la visión se formulan de una manera que aclare la dirección en la cual debe avanzar una organización.*²

1.2.1.8 Cómo incluir los aspectos de qué, quién y cómo en la definición del área.

Al proyectar la mente en qué es lo que se quiere que sea la organización para el futuro, se ha dejado de lado lo correspondiente a los medios, por lo que ahora se exige un inteligente esfuerzo para idear cómo se ha de dar cumplimiento a esos propósitos, ya que en caso contrario se corre el peligro de que todo quede reducido a buenas intenciones.

Entre las distintas acciones se considerarían no sólo aquellas que se dirigen directamente al cumplimiento de los objetivos propuestos, sino también aquellas que permitan superar los obstáculos previstos o, bien, que permitan crear las condiciones apropiadas para el buen cumplimiento de los propósitos. Lo anterior también puede ser pensado como programas básicos de acción y programas de apoyo.

Así, a partir de la visión y su expresión en la misión se habrá de construir un conjunto bien coordinado de programas y proyectos, que luego servirá de base para integrar el presupuesto anual de operación y para valorar los avances que se vayan obteniendo.

Para llegar a una definición del área que sea estratégicamente reveladora, es necesario incluir tres elementos:

1. Las necesidades de las personas, o qué es lo que se está tratando de satisfacer.
2. Los grupos de personas o a quién se está tratando de satisfacer.
3. Las tecnologías utilizadas y las funciones desempeñadas, es decir, cómo se está tratando de satisfacer las necesidades de las personas.

La definición de un área en términos de qué se debe satisfacer, a quién se debe satisfacer y cómo se conducirá la organización para producir la satisfacción, delimita lo que hace una organización. El simple hecho de saber que servicios proporciona una organización nunca es suficiente.

Los servicios en sí mismos no son importantes para las personas; un servicio se convierte en un área o departamento cuando satisface una necesidad. Sin la necesidad, no hay área o departamento. Los grupos de personas vienen al caso porque indican al sector de la población al cual se va a servir, el territorio geográfico que se va a cubrir y los tipos de personas a las cuales se les va a proporcionar servicio.

² Thompson, Strickland; Administración estratégica; Capítulo 2: “Las tres tareas en la creación de la estrategia”; 11ª Edición; McGraw-Hill; México; Año 2001; Página 28.

La tecnología y las funciones desempeñadas son importantes porque indican cómo podrá satisfacer el área las necesidades de las personas y qué tanto del proceso de realización de las obras abarcará sus actividades.

1.2.2 Objetivos

La determinación de objetivos convierte a la visión estratégica y al curso direccional en indicadores de desempeño específicos. Los objetivos representan un compromiso administrativo para lograr efectos y resultados específicos. Son un llamado a la acción y a los resultados.

A menos que la dirección a largo plazo y la misión de la organización se traduzcan en indicadores de desempeño específicos y que los directores se sientan presionados para mostrar un progreso hacia el logro de esos objetivos, es probable que las exposiciones de la misión y de la visión acaben como palabras agradables, decorados de escaparates y sueños no realizados.

Las experiencias de numerosas organizaciones muestran que las organizaciones cuyos administradores o directores determinan objetivos para cada área de resultados claves y después presionan para seguir adelante, con acciones orientadas directamente al logro de esos resultados del desempeño, por lo común superan el desempeño de las organizaciones cuyos directores muestran sus buenas intenciones, se esfuerzan al máximo y después esperan lo mejor.

Para que los objetivos funcionen como criterios del desempeño y del progreso organizacionales, se deben expresar en términos cuantificables o mensurables y deben incluir un límite de tiempo para su logro. Deben explicar en forma detallada cuánto de qué clase de desempeño y para cuándo. Esto significa evitar las generalidades como “maximizar las utilidades”, “reducir los costos”, “volverse más eficientes” o “incrementar las ventas”, lo que no especifica ni cuánto ni cuándo.

1.2.2.1 Determinación de los tipos de objetivos

Los objetivos son necesarios para cada uno de los resultados clave que los administradores o directores consideren importantes para el éxito. Existen dos tipos de área de resultados clave que hay que destacar: aquellas relacionadas con el *desempeño financiero* y aquellas relacionadas con el *desempeño estratégico*³. El logro de objetivos del desempeño aceptables es algo obligado; de lo contrario, la posición financiera de la organización en general perjudicaría la habilidad de solventar iniciativas necesarias y tal vez incluso poner en riesgo su supervivencia. El logro de un desempeño estratégico aceptable es esencial para mantener y mejorar la relación ante la población y la eficiencia y la eficacia de la organización a largo plazo.

1.2.2.2 La precedencia de los objetivos

Aun cuando una organización le asigna una alta prioridad al logro de los objetivos, tanto financieros como estratégicos, ¿qué sucede cuando surge una situación en la cual se debe hacer un cambio? ¿Cuándo una organización se encuentra bajo presión para obtener resultados, con recursos limitados o un recorte presupuestal, debe poner fin a la inversión en obras o posponerlas

³ Thompson, Strickland; Administración estratégica; Capítulo 2: “Las tres tareas en la creación de la estrategia: Segunda tarea en la determinación de la dirección: Establecimiento de objetivos”; 11ª Edición; McGraw-Hill; México; Año 2001; Página 29.

como medida estratégica, como una solución alterna, para seguir manteniendo su posición, dentro de la organización en general, aunque esto se contraponga a su misión principal que es brindar un servicio a su comunidad, hay que recordar que la comunidad normalmente, no tiene profundidad en sus comentarios, es decir, si se percata de que en la comunidad no se están realizando obras, inmediatamente el pensamiento concluyente es que no se está trabajando.

Por otro lado cuando una organización está bajo presión para lograr resultados a corto plazo, debe reducir los programas de planeación, estudios y proyectos los cuales le brindarían un mejor desempeño al momento de ejecutar la obra. Las presiones a los directores para que opten por un mejor desempeño financiero a corto plazo y sacrifiquen o reduzcan las iniciativas estratégicas orientadas al desarrollo son muy considerables, porque la mayoría de las veces son de tipo político.

Sin embargo, hay ciertos riesgos de que la dirección se dé por vencida debido al tiempo y, una vez más, al atractivo de los resultados rápidos cuando eso significa igualar medidas estratégicas que crearían una posición y una imagen hacia adentro de la dependencia y hacia los habitantes más fuerte, o prescindir de ellas.

En las dependencias se corre mucho éste riesgo, puesto que las obras que se realizan, normalmente están politizadas, es decir, se programan y regulan de acuerdo a un plan político y al tiempo de administración de una persona, ya sea el delegado, el presidente municipal, el gobernador y por supuesto el presidente de la república, puesto que su intención es demostrar a la población de su demarcación los logros que hubo en su período, para así tener altas posibilidades de acceder a puestos de mayor poder político en futuro próximo.

1.3 Estrategia

Las organizaciones necesitan estrategias que las guíen acerca de cómo lograr los objetivos y cómo buscar la misión del área y la visión estratégica de la organización. La creación de la estrategia concierne al cómo: cómo lograr los objetivos del desempeño, cómo reforzar la posición del área y de la dependencia ante los usuarios a largo plazo cómo lograr que la visión estratégica de la dirección sea una realidad para la organización.

Es necesaria una estrategia para la organización como un todo, para cada área de la organización. La estrategia general de una organización surge del patrón de acciones ya iniciadas y de los planes que tienen la dirección para nuevas medidas. Al crear una estrategia a partir de muchas opciones factibles, un administrador actúa como forjador de respuestas para el cambio en el ambiente, un buscador de nuevas oportunidades y un sintetizador de los diferentes enfoques y medidas que se adoptan en diversos momentos en varias partes de la organización.

Sin embargo, en la creación de la estrategia es necesario mantener la atención en las facetas importantes del plan de acción de la administración para manejar la organización, es decir, en aquellas acciones que determinan qué posición ante la sociedad está tratando de delimitar la organización y que aseguren que ésta tenga éxito en su cometido.

Los aspectos de un bajo nivel de prioridad y las labores administrativas rutinarias no son básicos para la estrategia, aún cuando es necesario abordarlos. La estrategia está orientada inherentemente a la acción: concierne a lo que se debe hacer y cuándo. A menos que haya una

acción, algo suceda o que alguien haga algo, el pensamiento y la planeación estratégicos simplemente se desperdician y, en última instancia, no valen nada.

La estrategia de una organización evoluciona a lo largo del tiempo. Se desconoce el futuro, de manera que la administración no puede planear con anticipación la estrategia de la organización sin tener una razón para cambiar una parte u otra a medida que pasa el tiempo.

La reacción y la respuesta ante acontecimientos impredecibles en el medio ambiente que la rodea es una parte normal y necesaria del proceso de creación de la estrategia. Siempre hay algo nuevo ante lo cual es necesario reaccionar y siempre hay alguna ventana estratégica que se abre, ya sea debido a nuevos desarrollos competitivos, a tendencias del presupuesto en las necesidades y expectativas de los usuarios, a incrementos o disminuciones inesperados en el mismo, a nuevas regulaciones, o a otros incontables acontecimientos que hacen que resulte necesario alterar primero un aspecto y después otro de la estrategia actual, si es que ésta existe. Esta es la razón por la cual la estrategia real de la organización resulta ser una mezcla de planes e intenciones administrativas y de reacciones adecuadas a los nuevos cambios o ambientes.⁴

Aún cuando la mayor parte del tiempo la estrategia de una organización evoluciona incrementalmente, hay ocasiones en que puede ser revolucionaria porque rompe con las reglas y redefine la forma en la cual opera una organización. Una estrategia puede desafiar los convencionalismos fundamentales volviendo a concebir un producto o servicio.

1.3.1 Funcional

El término de estrategia funcional se refiere al plan de acción administrativo para una actividad funcional un departamento o departamentos claves dentro de una organización. Una organización necesita una estrategia funcional para cada actividad que realice y para cada unidad organizacional pertinente desde el punto de vista operativo.

Las estrategias funcionales, aún cuando tienen una esfera de acción más limitada que las de negocios, le añaden detalles pertinentes a su plan de acción general al determinar las tareas, los enfoques y las prácticas que deben llevarse a cabo en la administración de un departamento funcional, o de una actividad clave dentro de la organización, el cual es el caso de una dependencia. Pretenden establecer o reforzar las competencias específicas y las habilidades calculadas para mejorar la posición del área y la dependencia en general ante la sociedad.

Las estrategias funcionales bien ejecutadas le proporcionan a la organización competencias, habilidades y fortalezas de recursos que son valiosos desde el punto de vista competitivo (para el caso sería ante sus propios usuarios).

Una función relacionada es la creación de un calendario administrativo para lograr los objetivos y la misión del área funcional. Por consiguiente la estrategia funcional en el área de planeación y proyectos representa el plan de acción de cómo se administrarán las actividades dentro del área para respaldar la estrategia de servicio y apoyo a los usuarios de dicha área y lograr los objetivos y la misión de la misma.

⁴ Jones, George; Contemporary management; Capítulo 8: “The manager as a planner and strategist”; 3ª Edición; McGraw-Hill; México; Año 2003; Página 248.

La responsabilidad principal de concebir estrategias para cada uno de los diversos procesos funcionales de cada área o departamento por lo común se delega a los jefes o directores de los respectivos departamentos o áreas funcionales y en los administradores de las actividades, a menos que el jefe de la organización en general decida ejercer una poderosa influencia. Desde un punto de vista ideal, en la creación de la estrategia el director de un área funcional o de una actividad en particular trabaja en estrecha colaboración con los subordinados clave (stakeholders) y a menudo está en contacto con los jefes de otras funciones o procesos.

Si los directores de áreas funcionales o de la actividad trazan la estrategia en forma independiente unos de otros, o del jefe de la organización en general, le abren la puerta a estrategias no coordinadas o en conflicto.

Las estrategias funcionales compatibles, de colaboración y que se refuerzan mutuamente, son esenciales para que la estrategia general de la organización tenga el máximo impacto. Obviamente la estrategia de cada área funcional debe estar en armonía con las demás estrategias de las demás áreas, en vez de servir a sus propios propósitos más limitados.

La coordinación y la uniformidad entre las diversas estrategias funcionales y del proceso de la actividad se logran mejor durante la etapa de deliberación. Si se envían hacia lo más alto de la dirección (jefe delegacional o presidente municipal) estrategias funcionales incompatibles para su aprobación final, le corresponde al jefe del negocio detectar los conflictos y resolverlos.

1.3.2 De operación

Las estrategias de operación conciernen a iniciativas y enfoques estratégicos todavía más limitados para la administración de las unidades de operación clave y para manejar las tareas de operación cotidiana que tienen un significado estratégico. Las estrategias de operación, aún cuando son de alcance limitado, le añaden mayores detalles e integridad a las estrategias funcionales.

La responsabilidad principal de las estrategias de operación por lo común se delega en los directores de las áreas o jefes de departamentos (jefes de las subunidades), que están sujetos a la revisión y aprobación de los directores de mayor rango. Aún cuando la estrategia de operación está en la parte inferior de la pirámide de creación de la estrategia, no se debe menospreciar su importancia. Los administradores de primera línea son parte del equipo de creación de estrategias de una organización, debido a que muchas unidades o áreas de operación tienen objetivos de desempeño críticos para la estrategia y deben contar con planes de acción para lograrlos.

1.3.3 Controles sobre los empleados

Un problema importante al que se enfrentan los administradores actuales es cómo asegurarse de que las acciones de los subordinados facultados se mantengan dentro de los límites aceptables y no expongan a la organización a un riesgo excesivo. Hay ciertos riesgos cuando se abandona a los empleados a sus propios recursos para que cumplan con los estándares de desempeño.

Los medios abundan en reportes de empleados cuyas decisiones o conductas se desviaron, costándole a la compañía considerables sumas de dinero o causando embarazosas demandas legales. Los administradores no pueden dedicar todo su tiempo a asegurarse de que las decisiones y la conducta del personal estén dentro de las líneas blancas y, sin embargo, tienen una responsabilidad clara de instituir verificaciones y equilibrios adecuados y protegerse de cualquier sorpresa.

Uno de los propósitos principales de los sistemas de control del diagnóstico es llevar un seguimiento del desempeño, con el fin de aliviar a los administradores de la carga de una supervisión constante y dejarles tiempo para trabajar en otros aspectos importantes. Pero los controles de diagnóstico sólo son parte de la respuesta. Otro instrumento valioso del control es establecer límites claros sobre la conducta, sin indicar a los empleados qué es lo que deben hacer.

Las reglas y los procedimientos estrictamente prescritos desalientan la iniciativa y la creatividad. Es mejor determinar qué es lo que no se debe hacer, permitiendo cierta libertad de acción dentro de los límites especificados. Otro dispositivo de control son las juntas cara a cara para repasar la información, evaluar el progreso y el desempeño, reiterar las expectativas y exponer los siguientes para la acción.

Un aspecto que puede ayudar de manera importante a este factor es infundir la cultura empresarial dentro de los empleados en general (es decir, desde los de más bajo rango, hasta los más altos ejecutivos).

La cultura, desde el punto de vista de la sociología, es el conjunto de conocimientos, tradiciones, usos y costumbres. Es única para cada estructura social, se aprende y se transmite.

Para una empresa es muy importante tener una cultura bien definida ya que es aquello que la va a caracterizar y con lo que va a marcar la diferencia. Para que la cultura de la empresa pueda expresarse, es necesario que no sólo la alta gerencia tenga conocimiento sobre la misión y la visión, sino que todas las personas que conforman la organización, desde los más altos directivos hasta el operativo de menor jerarquía dentro de la misma sepan sobre tales.

La misión y la visión reflejan el porqué de la existencia de la empresa u organización, los objetivos, la ideología, etc. Por lo tanto, es muy importante que todos los integrantes de la organización tengan claro estos factores, ya que si todos van hacia un mismo camino y actúan en función de la misión y la visión, se reflejará en sus acciones la cultura de la empresa.

La cultura empresarial es lo que identifica la forma de ser de una empresa u organización y se manifiesta en las formas de actuación ante los problemas y oportunidades de gestión y adaptación a los cambios y requerimientos de orden exterior e interior, que son interiorizados en forma de creencias y modos o formas de hacer las cosas de manera colectiva que se transmiten y se enseñan a los nuevos miembros como una manera de pensar, vivir y actuar.

Estas creencias básicas con sus compromisos y formas de hacer las cosas conforman la cultura empresarial, e impulsadas y conducidas desde el liderazgo definen la identidad perseguida y operan como factores de adaptación y transformación del entorno exterior y el desarrollo de los

mecanismos internos para enfocar la gestión de forma propia y diferencial de otras empresas u organizaciones.

De tal forma que la cultura empresarial se expresa en los contenidos anteriormente mencionados, en el sentido de pertenencia, en la capacidad flexible de consensuar metas comunes, en la gestión integral de la empresa con sus objetivos estratégicos y criterios de evaluación de la medida de los resultados.

El lenguaje y las categorías conceptuales propios de cada cultura empresarial u organización, son esenciales para fijar o consensuar los límites de la identidad como grupo y establecer las reglas de juego en las relaciones con las personas que pertenecen al mismo.

Las organizaciones plasman en sus misiones el conjunto de creencias sólidas que sirven de premisas a todas sus políticas y acciones. Uno de los factores más importantes del éxito empresarial es la invariable adhesión de todo el cuerpo social a dichas creencias. Estas presunciones son impulsadas desde el liderazgo y tienen como funciones definir la identidad perseguida, la adaptación del grupo al entorno externo y la integración de sus procesos internos para su adecuación y supervivencia.

Si una organización quiere estar a la altura de los desafíos que le plantea un mundo en proceso de cambio, debe hallarse preparada para cambiar en sí misma todo lo que sea preciso a lo largo de su historia empresarial.

Esta filosofía de empresa o impulso fundamental tiene mucho más peso que los recursos técnicos o económicos, ya que éstos, aun siendo esenciales para el éxito, son menos trascendentes que la firmeza con que las personas que integran la organización creen en sus preceptos básicos y los cumplen.

Los equipos directivos y mandos en sus respectivos niveles tienen la responsabilidad de introducir, comunicar y movilizar a sus colectivos en la vivencia efectiva de los mismos, y a los demás miembros de la empresa la responsabilidad de aplicar los contenidos de los mismos en su qué hacer diario.⁵

1.3.4 Problemática

La *problemática* de una organización la constituye *el futuro que tendría si continuara comportándose como hasta ahora, y si su medio ambiente no cambia su dirección de un modo significativo*. En otras palabras: la problemática de una organización es el futuro que le depara su conducta y la de su medio ambiente. Todos los sistemas contienen la semilla de su propio deterioro y destrucción. Por lo tanto, el propósito de formular la problemática es identificar la naturaleza de estas amenazas, a menudo ocultas, y sugerir los cambios que incrementen la capacidad de la empresa para sobrevivir y medrar.

Los resultados de los estudios se sintetizan en un cuadro que mostrará el futuro que tendría la dependencia si ella y su medio ambiente continúan en la misma dirección. Este cuadro (escenario) no es la visión anticipada de la dependencia, ya que las suposiciones sobre las que se

⁵ La cultura empresarial / Matías Sales; Artículo publicado en Internet; Fecha de consulta: febrero 2005

basa – ningún cambio en el rumbo de la dependencia ni en su medio ambiente – de antemano se sabe que son falsas. Esta es una proyección de las condiciones actuales de la dependencia.

Es decir en qué condiciones estaría la delegación o municipio si se siguiera teniendo el mismo comportamiento, de elusión de responsabilidades y de corrupción, a qué se va a llegar.

1.3.5 Discrepancia

Una discrepancia es la diferencia entre lo que una organización cree que es y lo que realmente es. Las discrepancias son de cinco tipos: las que se relacionan con...

- 1) Los fines de la organización.
- 2) Los medios empleados para perseguir dichos fines.
- 3) Los recursos disponibles para estos intereses.
- 4) El modo como se organizan, se administran y se llevan a cabo y con...
- 5) Los participantes externos y otros aspectos del medio ambiente.

1.3.5.1 Los fines de la organización.

Un observador objetivo puede detectar que una organización no siempre se dirige a los fines, metas, objetivos e ideales que dice perseguir. Frecuentemente existe una gran diferencia entre los que se predica y lo que se practica.

En este caso, un observador externo como un consultor puede funcionar como un observador objetivo y de hecho parte del objetivo del presente trabajo es detectar que la organización no se dirige a los fines, metas, objetivos e ideales, cuando menos de manera eficiente al no hacer uso de los recursos de manera eficiente y eficaz.

1.3.5.2 Los medios de la organización.

El segundo tipo de incongruencia tiene que ver con los medios que una corporación proclama o cree que utiliza en la persecución de sus fines, y los medios que realmente usa.

En general, existe gran diferencia entre lo que realmente hace el personal y en lo que cree que hace o en lo que supone que debe hacer.

Es decir, que parte del personal de las direcciones de obras y desarrollo urbano, desarrollo social y servicios urbanos cree que está cumpliendo con sus obligaciones al llevar a cabo las obras y sin embargo deberían llevar a cabo dichas obras de forma eficiente y eficaz y para poder llevar a cabo las obras de dicha manera se tienen que hacer imprescindibles las etapas de planeación y la de proyecto.

1.3.5.3 Organización de los recursos.

El tercer tipo de discrepancia está relacionado con creencias acerca de la calidad, la cantidad y el uso de los recursos de que dispone la organización. Estos recursos son: el personal, las instalaciones y el equipo; los materiales y la energía; la información y el dinero.

La organización de los recursos es esencial para cualquier dependencia, pues no sólo hay que tener la cantidad de recursos sino también la calidad de los mismos y el uso eficiente de los mismos con oportunidad, para el caso del tipo de dependencias como las que integran el tercer nivel de gobierno muchas veces no se tiene las cantidades suficientes de recursos (por ésta razón es necesario optimizar los recursos, ésta es la función de la planeación y los proyectos en una obra) para realizar las obras que requiere una demarcación y los recursos humanos normalmente

no tienen la capacidad o la preparación adecuada, por lo tanto no se puede hacer un uso adecuado de los mismos.

1.3.5.4 Estructura organizacional y administración.

Este tipo de discrepancia está relacionada con la manera en la que se organiza y se administra la persecución de los objetivos. Muchas organizaciones proclaman que concilian la descentralización con la administración participativa. Desgraciadamente, la práctica con frecuencia contradice tales afirmaciones, y esto bien lo saben los empleados de los niveles inferiores (stakeholders), quienes, debido a su posición, están conscientes de que dichas organizaciones son centralistas, autoritarias y no participativas.

Los que estudian las organizaciones, desde hace mucho han diferenciado la estructura organizacional formal o proclamada de la estructura informal o real. La estructura informal puede hacer posible la supervivencia de la organización o constituir la mayor amenaza para su supervivencia (ver figura 1.2)

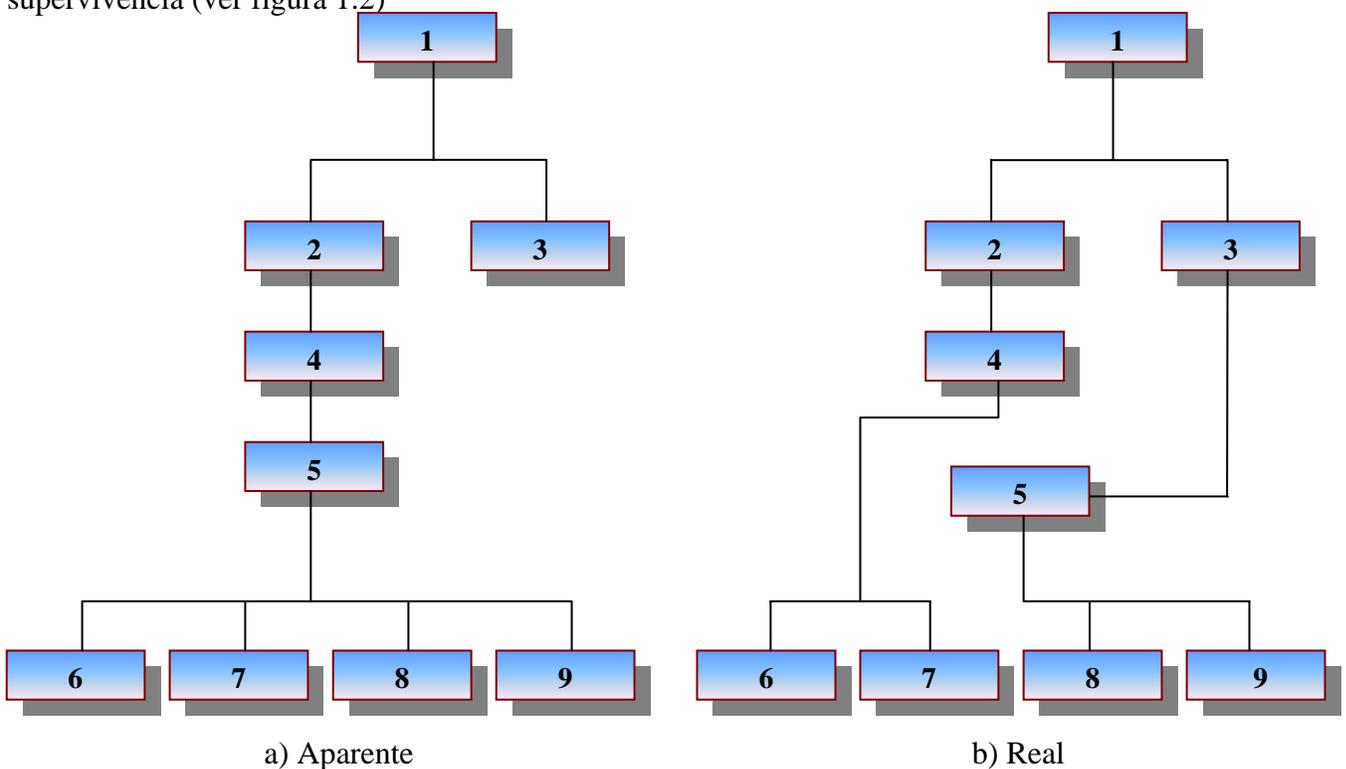


Figura 1.2 Diferencia entre la organización aparente y la organización real

Fuente: Ackoff L. Russel; Planificación de la empresa del futuro

1.3.5.5 Los participantes de la organización y el medio ambiente.

El último tipo de discrepancia se relaciona con las suposiciones acerca de los participantes y el medio ambiente. Frecuentemente tales suposiciones sirven de base para las políticas y estrategias de la organización; sin embargo, dichas políticas y estrategias no pueden llevarse a la práctica en virtud de que las suposiciones en las que se basan son incorrectas.

Es conveniente recordar que *el medio ambiente* de la organización está constituido de dos partes:

1. La parte transaccional, que consiste en los individuos, las organizaciones y las instituciones con las que interactúa la dependencia directamente. Estos pueden ser los habitantes de la demarcación, los proveedores de servicios a la dependencia, los contratistas, etc.
2. La parte contextual, que consiste en la parte del ambiente que no es transaccional, y que influye o es influida por la dependencia. Esta tiene poca o ninguna influencia o control sobre el medio ambiente. Los constituyentes de esta parte del medio ambiente pueden ser las condiciones económicas en general, el clima, los gastos gubernamentales, etc.

Toda dependencia necesariamente hace numerosas suposiciones acerca de las personas o entidades con quienes interactúa; por ejemplo, los habitantes. En este sentido la forma en que se programan las obras, podría decirse que es correcta, pero a la hora de efectuar la obra no se toma en cuenta a los habitantes.

1.4 Descubrir discrepancias.

Es difícil hacer que las administraciones tomen conciencia de los tipos de discrepancias que se comentaron anteriormente. Todavía más difícil resulta eliminarlas una vez que han sido descubiertas. Por lo tanto es conveniente documentar bien los efectos nocivos que producen en la organización, antes de emprender cualquier acción al respecto.

Se sabe lo difícil que es detectar los defectos propios. En cambio fácilmente se ven los defectos de los demás. En las organizaciones ocurre lo mismo que en los individuos. No obstante, aun así se debe practicar la autocrítica dentro de la organización, para lo cual resulta muy útil la ayuda de personal externo calificado y objetivo.

El análisis eficiente de las discrepancias requiere perceptividad para detectar las inconsistencias, así como de experiencia profesional. El haber laborado en varias dependencias del tercer nivel de gobierno o en otros niveles de gobierno incrementa la perspicacia de un observador capaz.

Un análisis de los sistemas revela a menudo muchas cosas, particularmente respecto a las reglas del juego. Las descripciones conflictivas de cómo se hacen las cosas, las reglas y de los reglamentos aplicables, con frecuencia son síntomas de discrepancias.

En todas las empresas, organizaciones o dependencias existen personas conscientes de las discrepancias con alguien que respete su anonimato y que pueda hacer algo. Las personas externas que por alguna razón trabajan temporalmente dentro de una organización, con frecuencia reciben multitud de tales revelaciones, una vez que han demostrado ser confiables. Otro modo de obtener información de este tipo es por medio de entrevistas con ex-empleados de la organización.

1.5 Conflicto

La eliminación de los conflictos es necesaria para incrementar la capacidad de satisfacer los deseos propios y los de los otros, o sea, para desarrollarse. Existen conflictos cuando dos o más deseos interactúan de tal modo que el progreso hacia uno de ellos impide el avance hacia los demás. Puede haber conflictos de deseos dentro de un individuo, dentro de una organización o entre ellos.

A continuación se detallan los diferentes tipos de conflictos que tienen lugar durante el desarrollo de una organización:

1. Internos de los individuos que forman parte de la organización.
2. Entre dichos individuos.
3. Entre los individuos y la organización o partes de ella (unidades, direcciones o coordinaciones).
4. Dentro de las unidades, direcciones o coordinaciones.
5. Entre las unidades del mismo nivel de la organización.
6. Entre las unidades de diferentes niveles, o entre las unidades y la organización.
7. Dentro de la organización como un todo.
8. Entre la organización y los grupos, organizaciones e instituciones externas y la sociedad.

1.5.1 Conflictos internos de los individuos.

Cada vez existe más consciencia en las organizaciones en general de los efectos nocivos que tienen los conflictos internos de los empleados, en todos los niveles. Un número creciente de evidencias demuestran claramente que dichos conflictos reducen la capacidad de los individuos para desempeñarse eficientemente.

1.5.2 Conflictos entre los individuos.

Existe mucha probabilidad de que surjan conflictos en cualquier grupo cuyos miembros interactúan continuamente. Tales conflictos pueden ser causados por diferencias de personalidad y por desacuerdos respecto a los objetivos y los medios para alcanzarlos. Cualesquiera que sea su origen, los conflictos de esta clase pueden reducir la eficiencia colectiva e individual, así como la capacidad para mejorarla.

1.5.3 Conflictos entre los individuos y la organización o partes de ella.

Tanto los empleados sindicalizados como los de confianza frecuentemente sienten que son tratados injustamente por sus unidades o por la empresa como un todo. Se pueden encontrar en todos los niveles de la organización empleados que estén en desacuerdo. Estas personas frecuentemente tratan de obstruir, consciente o inconscientemente la persecución de los objetivos de la organización o dependencia, y a menudo lo logran. A los empleados que tienen esta tendencia se les denomina enajenados. La enajenación es un asunto de estado de ánimo dentro del equipo y tiende a ser contagiosa.

1.5.4 Conflictos dentro de las unidades.

Las altas autoridades de una organización, dependencia o empresa con frecuencia imponen a sus unidades objetivos mutuamente conflictivos. Esto, obviamente, origina un conflicto, el cual frustra y enajena a los miembros de la unidad. De lo anterior se desprende que, a menos que a una unidad afectada de este modo se le permita buscar un equilibrio entre las demandas conflictivas que se le hacen, habrá una merma en su actuación, su capacidad y su deseo de mejorar.

1.5.5 Conflictos entre las unidades del mismo nivel.

Con frecuencia a las diferentes unidades de un mismo nivel se les asignan objetivos que entran en conflicto con los objetivos de otras unidades del mismo nivel. Dando como resultado que los efectos dañinos son para ambas unidades y para toda la organización.

1.5.6 Conflictos entre unidades de diferentes niveles.

Estos conflictos son muy comunes, y con frecuencia se relacionan con la forma como se distribuyen los recursos. Una unidad puede ver que los recursos le son arrebatados por las altas autoridades de la organización, quienes los invierten en otras unidades o direcciones. La costumbre de tomar las decisiones desde arriba puede reducir la capacidad de las unidades para desempeñarse eficientemente. Los administradores de mentalidad burocrática tienen compulsión por las prácticas uniformes, las cuales frecuentemente originan conflictos entre las unidades de los niveles inferiores.

1.5.7 Conflictos dentro de la organización como un todo.

No es raro que las organizaciones tengan objetivos conflictivos, aun cuando éstos sean formulados explícitamente. Muchas organizaciones buscan simultáneamente mantener buenas relaciones con sus empleados y sin embargo realizan recortes periódicos de personal. Como ya se dijo, el tener objetivos conflictivos no es raro, no obstante, si fracasa el intento de resolverlos, pueden obstruir el desarrollo de la organización.

1.5.8 Conflictos entre la organización y los grupos externos.

Existen conflictos de los cuales los directivos o altos funcionarios de la organización generalmente están conscientes. Estos conflictos tienen lugar particularmente con grupos cívicos y con organismos gubernamentales, y se utilizan a menudo como excusa para actuar ineficientemente. No obstante, la ineficiencia, aun cuando se disculpe, no puede contribuir al desarrollo de la organización.

Mientras que las discrepancias entre lo que la organización proclama y lo que hace son detectadas más fácilmente por las personas ajenas a ésta, los conflictos de la organización con el exterior son identificados con mayor facilidad por el personal interno.

1.6 Concepto de “Tercer Nivel de Gobierno”

El Federalismo mexicano, firmado por las entidades gubernamentales, data del siglo XIX concretamente en 1824, donde México se definió constitucionalmente como un país federal, bajo este ideal se acuerda la distribución política del poder, así como, las características del gobierno, este pacto se encuentra inspirado en el modelo centralista español y la integración federalista de los Estados Unidos de América.

El Federalismo es un sistema de gobierno constituido por la voluntad de entidades políticas soberanas, que deciden pactar entre ellas la constitución de un orden superior de gobierno, con el objetivo principal de formar una nación única, gestionar el desarrollo de lo que cada una de las entidades en forma aislada no pueda o le cueste mucho lograr.

Esta centralización relativizó las autonomías y soberanías de los distintos ámbitos de poder; municipal, estatal, y federal. El nuevo balance en la estructura del Estado mexicano implica

reconocer al concepto de relaciones intergubernamentales y a su objetivo necesario: la coordinación y cooperación entre ámbitos de gobierno, con la finalidad única de mejorar la calidad de vida de la población, a través de la provisión más eficiente y eficaz de los servicios y funciones públicas.

Por lo tanto el Estado Mexicano desde un punto de vista Político – Administrativa se divide en tres ámbitos u órdenes de gobierno, siendo el municipio (tercer nivel de gobierno) el que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación.

Por otro lado el Estado Mexicano ejerce su soberanía a través del pueblo y éste por medio de los poderes de la Unión; El Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Constitución establece en su artículo 49 que en ningún caso podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, con la finalidad de evitar la concentración del poder además de imponer contrapesos entre los poderes.

Por lo anterior, se pretende incluir un principio sobre relaciones intergubernamentales, con el propósito de lograr coordinación, cooperación y subsidiariedad que reconozca al municipio como interlocutor con capacidad para representar los intereses municipales ante los poderes ejecutivos, estatales y federales, cuando las funciones de éstos confluyan con los intereses municipales o se trate de materias que se beneficiarían de la coordinación o acuerdo subsidiario.

Como orden de gobierno, el municipio se entiende como el nivel primario de la organización estatal. Por ello, el municipio ha sido calificado como el órgano de poder con el cual los ciudadanos tienen su primer acercamiento a la autoridad para la resolución de todos los problemas y servicios que la comunidad requiera. Asimismo, el Distrito Federal, como parte integrante de la Federación, también tiene que ser considerado dentro de la concepción del término de República Federal, ya que no es un ente aislado sino es, como se ha mencionado, integrante de la Federación y elemento esencial de la misma República.

El municipio constitucionalmente es libre; y es un nivel de gobierno en la organización estatal mexicana. Se ha sostenido, también que el municipio es la organización Político-Administrativo que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integra la organización política tripartita de Estado Mexicano: Municipios, Estados y Federación. Constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.

El gobierno se ejerce ordinariamente por un ayuntamiento, integrado por el Presidente Municipal, síndicos y regidores y, por excepción, se señalan otro tipo de órgano, generalmente denominados concejos. El ayuntamiento es entonces, el órgano en el que se deposita el gobierno municipal y que conduce su administración. Esta constituido por varios miembros, es decir, es colegiado, nunca, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia puede depositarse el ayuntamiento en una sola persona.

1.6.1 Definición de Municipio y Distrito Federal

Como es sabido, detrás de una palabra siempre hay un concepto y detrás de éste una institución, por ello es conveniente acudir al significado primario del término que se está tratando. *Municipio* es una voz latina que deriva de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que quiere decir carga u oficio, y también función u obligación de hacer algo; y el verbo *capere*, que quiere decir tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. La unión de éstos vocablos, dio origen a *municipium*, con el que se identificaba a “las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades”.

Partiendo de lo anterior y para dar claridad al concepto a continuación se da una definición más formal.

El Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines, que es la base de la división política, administrativa y territorial de una Entidad; constituye un nivel u orden de gobierno, con sujeción a un orden jurídico superior, así se puede deducir que el municipio es la organización de una comunidad local asentada en un territorio delimitado que cuenta con un gobierno y tiene facultades para gestionar con autonomía los intereses propios de esa comunidad.

En el artículo 44 del Título Segundo en su Capítulo I, De la soberanía nacional y de la forma de gobierno, dice textualmente, El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

El Distrito Federal aparece, según nuestra historia, en la Constitución de 1824 ante la necesidad de que los Poderes Federales tuvieran un lugar dónde residir; a lo largo del siglo XIX, durante la época en que gobernaron los centralistas el Distrito Federal, desaparece y se convierte en Departamento del Estado de México; en 1847, cuando se reinstaura el federalismo, aparece nuevamente el Distrito Federal.

En el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar. El Distrito Federal se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso de la Unión.

1.6.2 Áreas que componen al “Tercer Nivel de Gobierno”

Las áreas que componen a un tercer nivel de gobierno (Delegaciones para el Distrito Federal y Municipios para el resto del país), se fundamentan en el artículo 115, párrafo III del Título Quinto, donde se menciona que los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.

- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, en los términos del artículo 21 de ésta misma Constitución.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Para el caso de las delegaciones en el Distrito Federal (la cual sería su equivalente), esencialmente son las mismas áreas puesto que se prestan básicamente los mismos servicios. Conforme a lo anterior se puede decir que para brindar dichos servicios se pueden dividir dichos servicios en las siguientes áreas:

- 1) Seguridad pública y tránsito
- 2) Dirección general de obras públicas
- 3) Dirección general de servicios públicos
- 4) Dirección general de desarrollo social
- 5) Dirección general de contraloría interna
- 6) Dirección general de administración
- 7) Dirección general de desarrollo urbano
- 8) Dirección general de gobierno
- 9) Dirección general de ecología
- 10) Dirección general de desarrollo y fomento económico
- 11) Unidad de comunicación social
- 12) Consejería jurídica
- 13) Coordinación técnica de proyectos
- 14) Desarrollo integral de la familia (DIF)
- 15) Organismo de agua potable alcantarillado y saneamiento (OAPAS)

Es importante señalar que éstos servicios o áreas que integran a un municipio varía de municipio a municipio de acuerdo con las facultades que el artículo 115 de la constitución federal le confiere así como las constituciones locales, para el caso de las delegaciones en el Distrito Federal es similar.

1.6.3 Marco Jurídico de las áreas que componen al “Tercer Nivel de Gobierno”

El marco jurídico de las áreas que componen al tercer nivel del gobierno se basa y fundamenta en:

1. Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
2. Reglamento de la Ley de obras públicas.
3. Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal.

1.7 La idea general de una organización

1.7.1 Antecedentes

La organización es el proceso mediante el cual los directivos establecen relaciones de trabajo entre empleados para cumplir las metas.

El concepto de organización es bastante amplio, de hecho han sido varios los autores que han definido éste término, sin embargo, todas las definiciones son muy similares.

Para Arnoldo Hax y Nicolás Majluf, las organizaciones son grupos de personas que buscan lograr un propósito común, para poder llevar a cabo esto, es necesario la división del trabajo, la integración de un sistema formal administrativo así como se deberá poseer un comportamiento empresarial que es congruente con la cultura organizacional.

Para Stephen P. Robbins, la organización es la coordinación de actividades de 2 o más personas, quienes funcionan a base de la división del trabajo, una jerarquía de autoridad y la búsqueda de un objetivo común.

Para John Schemerhorn Jr. Las organizaciones son grupos de gente dividiendo el trabajo conjuntamente para alcanzar un propósito común.

La estructura organizacional.

La estructura organizacional es la manera en que el trabajo está *dividido (cómo se asignan las responsabilidades)* y cómo éstas actividades separadas se coordinan y se integran (*cómo se distribuye la autoridad*).

Las estructuras organizacionales convencionales generalmente se representan en un diagrama quién tiene la responsabilidad de qué y quién tiene autoridad sobre quién. Sin embargo, a continuación se presentan varias definiciones más, que han sido utilizadas por diferentes autores para describir una estructura organizacional, en ellas se han identificado características similares como se muestra a continuación.

- “La estructura de una organización es la suma total de formas en que el trabajo es dividido en diferentes tareas para posteriormente lograr su coordinación”.
- “Estructura organizacional es la distribución de papeles o roles de trabajo y mecanismos administrativos que crean actividades interrelacionadas de trabajo que permiten a una organización conducir, coordinar y controlar esas actividades”.
- “La estructura organizacional es el sistema de comunicación y autoridad que vincula gente y grupos para realizar tareas que sirven al propósito organizacional”.
- “La estructura organizacional es un sistema formal de relaciones de tareas y reportes que muestra como utilizan los recursos los trabajadores”.

Las estructuras organizacionales involucran tres características fundamentales:⁶

- a) La división del trabajo.
- b) Los mecanismos de coordinación.
- c) El sistema de autoridad formal.

⁶ Alberto Echegaray Sandoval; Las estructuras organizacionales; Tesis Maestría; UANM, Facultad de Ingeniería; Año 1998; Páginas 67.

1.7.2 Características fundamentales de las estructuras organizacionales

1.7.2.1 La división del trabajo

Las diferentes formas de división del trabajo permiten establecer las diferentes maneras en las que los puestos serán agrupados para llevar a cabo las tareas. Posteriormente los puestos de trabajo pueden ser agrupados en unidades de orden mayor, permitiendo hacer distinción entre diferentes grupos que integran a una organización.

Existen cinco formas básicas comunes en las que se puede dividir a las personas que realizan el trabajo dentro de una organización como se muestra a continuación:

1) Agrupamiento por conocimiento y destreza. Esta forma se basa en el nivel de conocimiento y destrezas de sus miembros. (Ver figura 1.3)

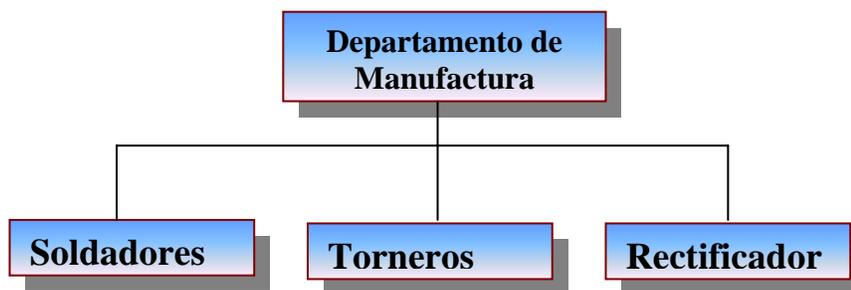


Figura 1.3 Agrupamiento por conocimiento y destreza

Fuente: Echegaray Alberto, Las estructuras organizacionales

2) Agrupamiento por proceso de trabajo. Esta forma se basa en las diferentes actividades que realizan los miembros de una organización. (Ver figura 1.4)

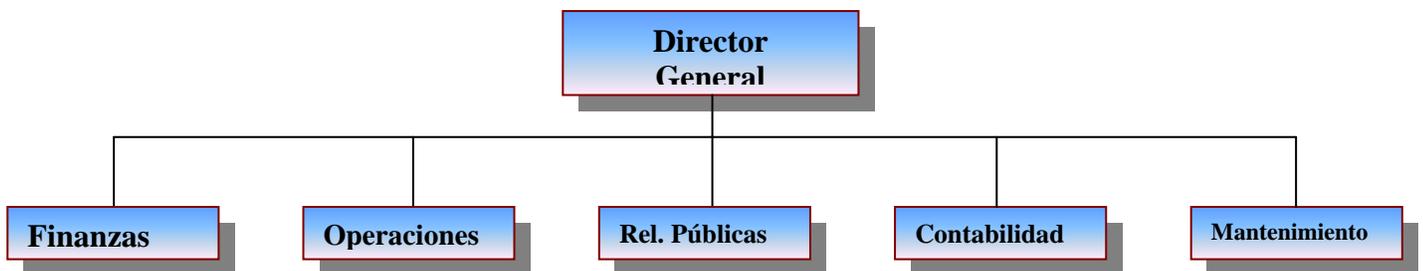


Figura 1.4 Agrupamiento por proceso de trabajo

Fuente: Echegaray Alberto, Las estructuras organizacionales

3) Agrupamiento por tipo de producto. Esta forma se basa en los diferentes productos o servicios que produce la organización. (Ver figura 1.5)

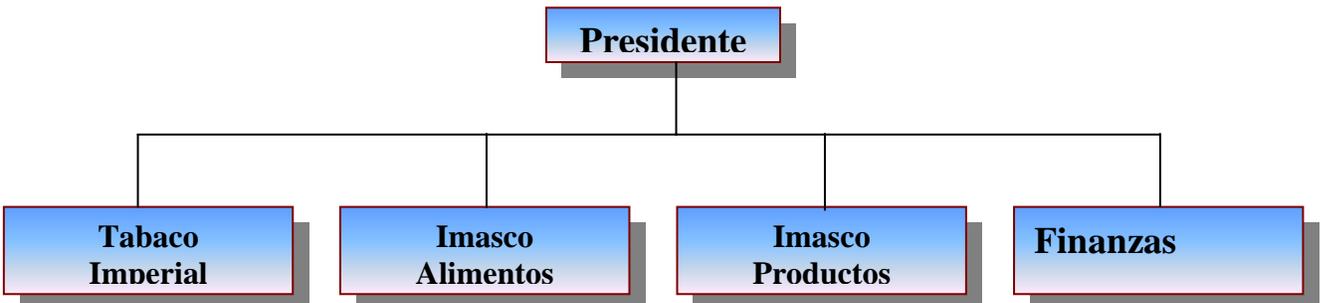


Figura 1.5 Agrupamiento por tipo de producto
Fuente: Echegaray Alberto, Las estructuras organizacionales

4) Agrupamiento por tipo de cliente. La que se puede formar para tratar con distintos tipos de clientes. (Ver figura 1.6)

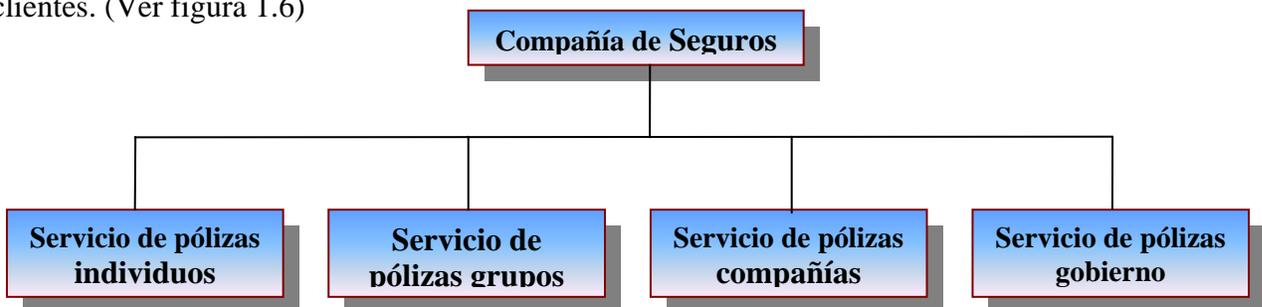


Figura 1.6 Agrupamiento por tipo de cliente
Fuente: Echegaray Alberto, Las estructuras organizacionales

6) Agrupamiento por lugar. Esta forma se puede formar a partir de las diferentes regiones geográficas en las que se puede operar una organización. (Ver figura 1.7)

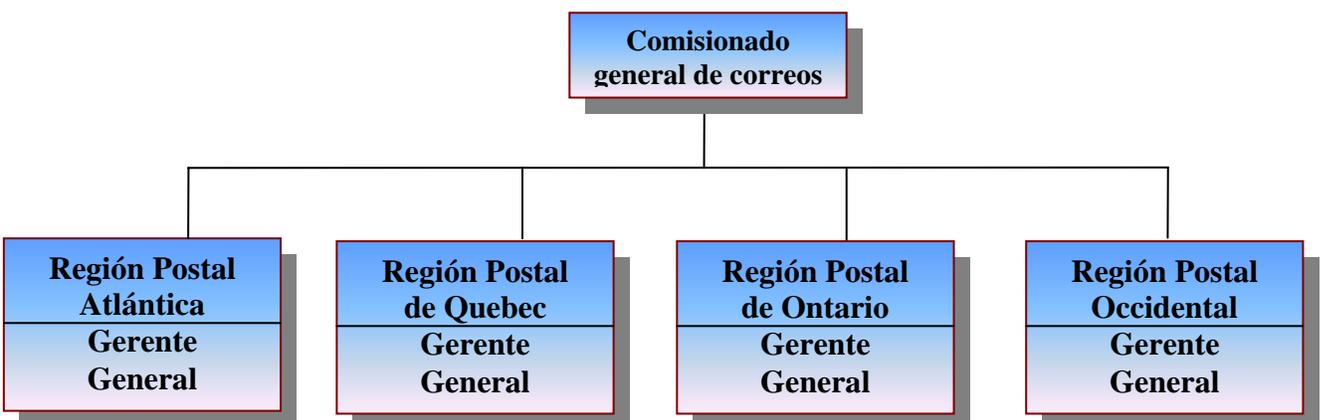
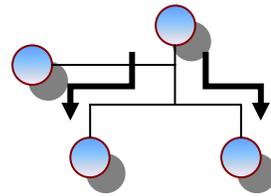
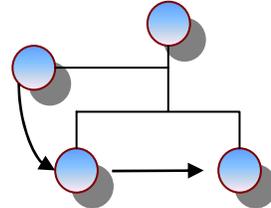


Figura 1.7 Agrupamiento por lugar
Fuente: Echegaray Alberto, Las estructuras organizacionales

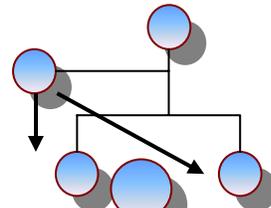
b) Supervisión directa. Este mecanismo logra la coordinación cuando una persona toma la responsabilidad de otras personas, emitiendo instrucciones y supervisando sus acciones.



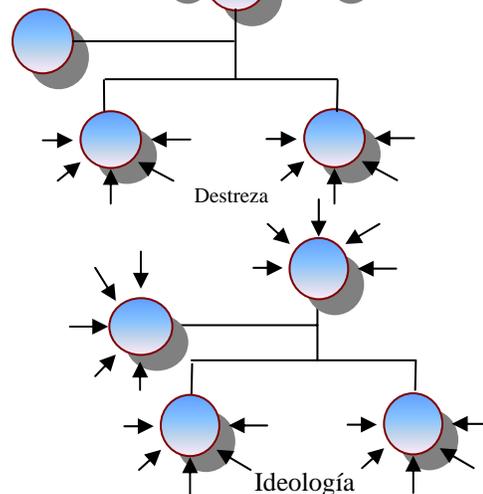
c) Estandarización de procesos. Este mecanismo logra la coordinación cuando una persona gira instrucciones a otras para desarrollar el trabajo.



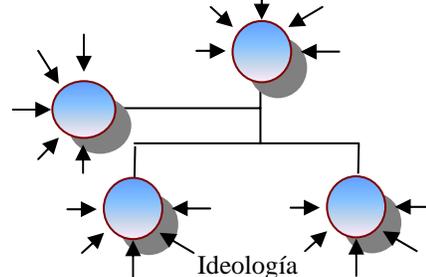
d) Estandarización de producciones. Este mecanismo surge cuando se han especificado los resultados que se desean obtener.



e) Estandarización de destrezas. Este mecanismo surge de la capacitación que requieren los trabajadores para realizar el trabajo.



f) Estandarización de normas. Este mecanismo permite que los trabajadores se coordinen a través de su ideología, valores y creencias.



1.7.2.3 El sistema de autoridad formal

El sistema de autoridad formal se puede representar por medio de un organigrama. Un organigrama es un diagrama que describe el arreglo básico de las posiciones de trabajo dentro de una organización, ellos muestran las líneas de autoridad formal como los vínculos de comunicación de esas posiciones con otras.

Un organigrama presenta en forma gráfica las principales funciones y líneas de autoridad de una empresa en un momento dado. Existen diversos criterios para fijar el nombre con que se designan las gráficas en las que se representa la estructura de un organismo social.

En realidad, los organigramas no hacen sino traducir la estructura de la organización. Son como radiografías del esqueleto de una persona. Revelan las anomalías de las líneas de mando, evitan los conflictos por competencias y autoridad, muestran el equilibrio de la organización y el lugar de los diferentes servicios.

Cualquier estructura orgánica, simple o compleja, pequeña o muy amplia, es fácilmente comprensible en su aspecto general si se representa de manera gráfica en un organigrama. Por el contrario, esa misma estructura detallada en forma puramente descriptiva en un Manual de Organización será muy difícil de captar, en cuanto a las relaciones globales y la ubicación de puestos, aún por personas que ya posean ciertos conocimientos de tal estructura.

En conclusión, el Manual de Organización no puede concebirse si no está integrado cuando menos por las siguientes secciones:

- El organigrama y
- El análisis y evaluación de cada puesto.

Ahora bien, considerando que el organigrama permite captar casi de un vistazo la división de las funciones, los niveles de jerarquía, las líneas de autoridad, responsabilidad y comunicación, y en general casi todas las relaciones formales entre la totalidad de individuos que integran el grupo al que el organigrama representa, la sección correspondiente al análisis de puestos se integrará entonces con un conjunto de notas complementarias, explicativas o analíticas de la sinopsis que el organigrama ofrece.

Es por lo tanto, natural afirmar que entre más amplia y compleja sea una empresa, tendrá mayor necesidad de diagramar su estructura orgánica. Como también es posible afirmar que la mayoría de las personas le otorgan una mayor importancia al conocimiento del organigrama, relegando a un segundo término la parte restante del Manual de Organización.

El manual de organización es usado para detalles y aclarar dudas funcionales. La razón fundamental es consecuencia de que una menor cantidad de personas están interesadas u obligadas a conocer los detalles, las interioridades de un puesto cualquiera, que aquéllas cuyo interés o necesidad consiste en apreciar a la estructura en su totalidad y a su forma de existir de manera poco analítica.

Las diferentes formas de la toma de decisiones.

Básicamente existen dos maneras diferentes de llevar a cabo la toma de decisiones:

- a) Centralizada. Esto significa que el poder de toma de decisiones descansan en una sola parte de la organización, finalmente podría residir en manos de una o unas cuantas personas.
- b) Descentralizada. Cuando el poder de toma de decisiones se encuentra dispersado en varias partes de la organización, finalmente entre varias personas.

1.8 Estructuras organizacionales arquetípicas

Estas estructuras también han recibido el nombre de básicas debido al hecho de que han servido de base para el desarrollo de otros diseños de estructuras.

1.8.1 La estructura funcional

La estructura funcional tiene como característica principal estar formada por diferentes unidades funcionales, y quienes también reciben el nombre de áreas, departamentos, direcciones o especialidades. (Ver figura 1.8).

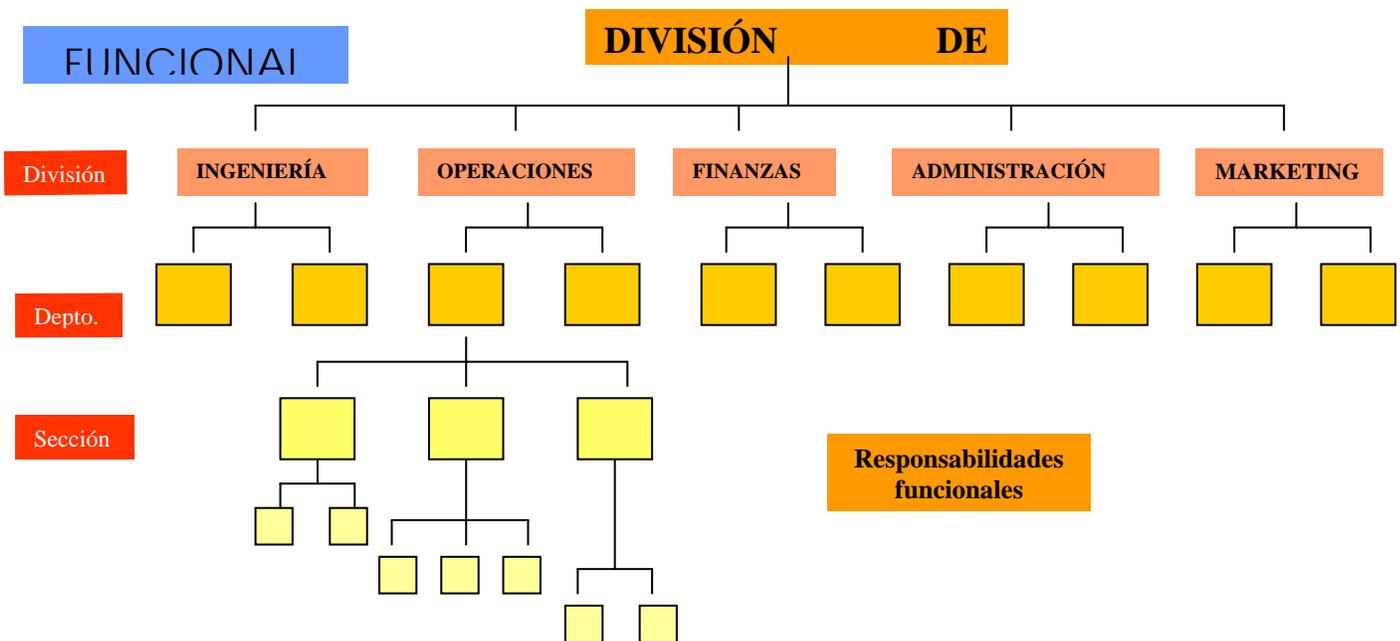


Figura 1.8 Estructura funcional.

1.8.1.1 División del trabajo y mecanismos de coordinación

En esta estructura el trabajo se divide para ser ejecutado por las diferentes unidades funcionales, en las que se especializa a su gente y cada unidad tiene su propia función específica.

Los directivos funcionales supervisan que sus subordinados cumplan con las metas de sus unidades funcionales, y a su vez el director general se encargará de supervisar que se cumplan los objetivos de la organización.

1.8.1.2 Dirección estratégica y toma de decisiones

En esta estructura el director general tiene como función actuar como decisor final, estableciendo los lineamientos así como las estrategias de toda la organización. Los directivos funcionales sólo se encargan de cumplir con los objetivos de sus unidades funcionales, cualquier decisión final será llevada a la alta jerarquía.

1.8.2 La estructura por producto

Esta estructura fue diseñada para contener productos, de esta manera para cada producto se tendrá un staff de personal, desde los encargados de la producción de dicho producto, como son los ingenieros, la manufactura y los obreros u operarios.

1.8.2.1 División del trabajo y mecanismos de coordinación

En esta estructura, el personal asignado a cada producto en particular lleva a cabo la ejecución del trabajo para producir un producto en especial, es decir, cada uno posee, sus propias instalaciones, su propio personal, y sus propios departamentos funcionales.

Esta estructura pretende brindar servicios o productos de características similares en calidad, pero que frecuentemente se enfocan a mercados o a clientes diferentes, o en algunas ocasiones una organización fabrica diferentes productos y ésta se organiza de tal forma que sus unidades se organizan para cada producto es específico. (Ver figura 1.9)

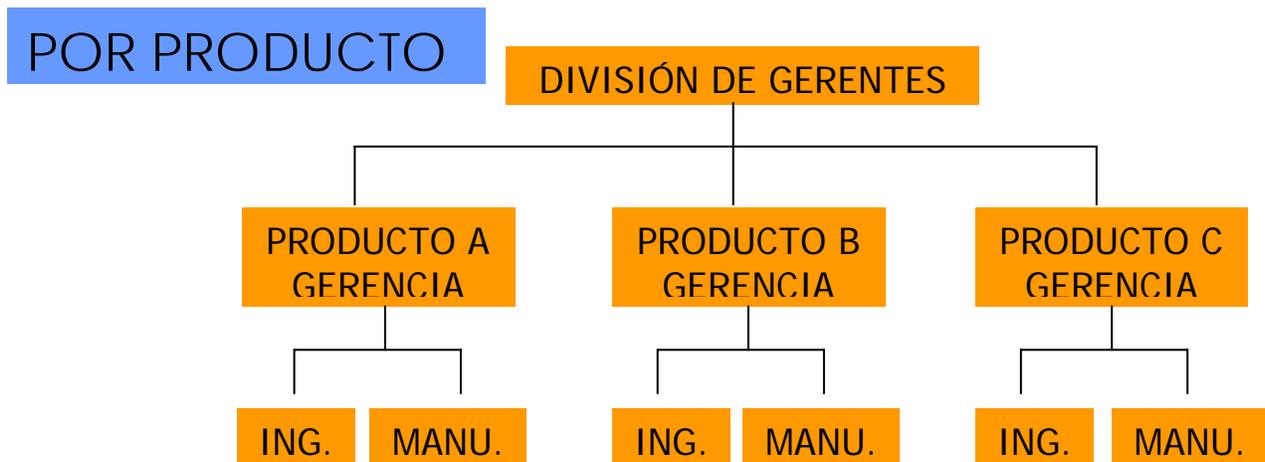


Figura 1.9 Estructura por producto

1.8.2.2 Dirección estratégica y toma de decisiones.

En la estructura por producto el poder se encuentra descentralizado, es decir, los directivos por producto actúan en sus divisiones ejerciendo su autoridad, tomando sus propias decisiones y hasta desarrollando sus propias estrategias.

La oficina central, en la cual se concentra el director general, o los presidentes corporativos cuya función es elaborar las políticas mediante las cuales se regirá la organización, participan apoyando a las divisiones por producto y elaboran las estrategias corporativas.

1.8.3 La estructura matricial

La estructura matricial trajo consigo dos novedosos conceptos de diseño, es decir, la combinación de equipos funcionales de trabajo, conjuntamente con equipos de proyecto o producto, conjuntamente con equipos de proyecto o de negocio en las que los miembros pertenecen al mismo tiempo a ambos equipos, de esta manera también se introdujo el sistema “dos jefes”, es decir, los miembros de cada equipo deben lealtad verticalmente a los directivos funcionales y horizontalmente a los directivos de proyectos como se muestra en la siguiente figura 1.10.

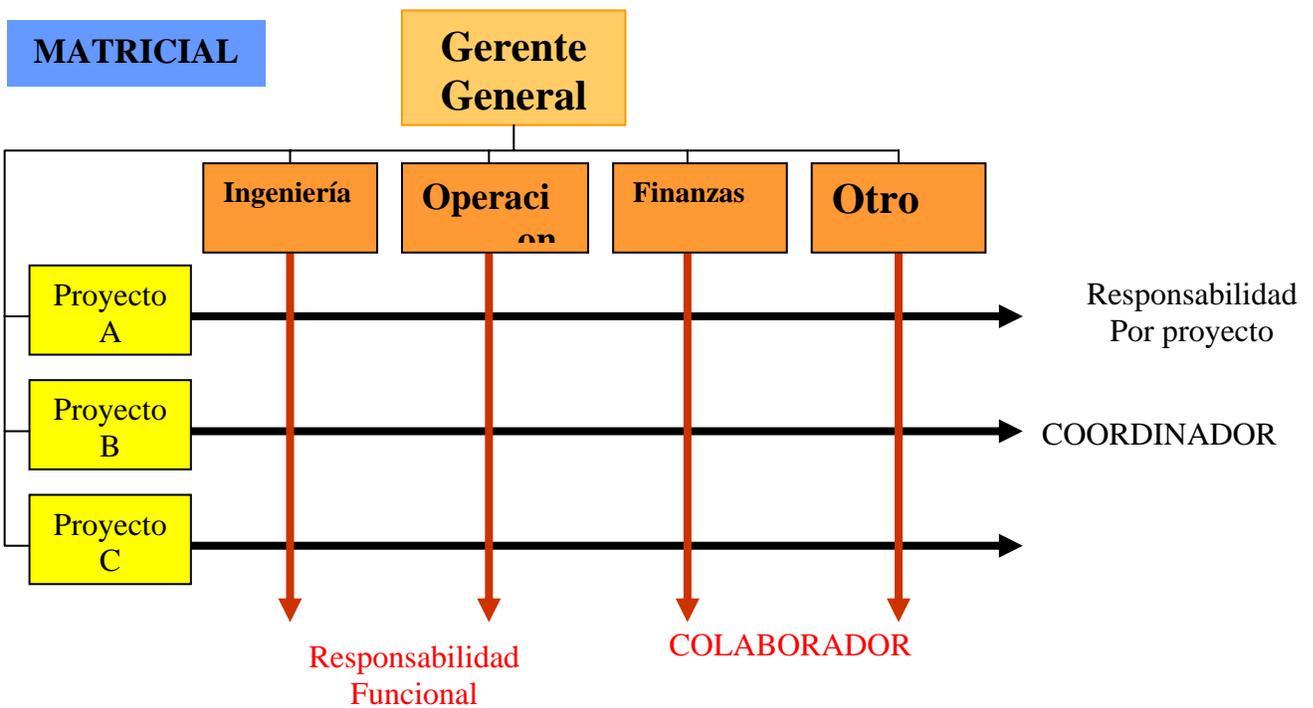


Figura 1.10 Estructura por producto

1.8.3.1 División del trabajo y mecanismos de coordinación

En esta estructura los miembros de los equipos se integran por función y por proyecto, con la característica de que los proyectos pueden durar cortos periodos de tiempo o inclusive los proyectos se pueden aplicar exclusivamente a la atención de un cliente en particular de la organización.

La supervisión directa es efectuada por los directivos funcionales y los de proyecto a los miembros de los equipos, con objeto de coordinar y controlar las labores que se llevan a cabo.

1.8.3.2 Dirección estratégica y toma de decisiones

El desarrollo de estrategias de esta estructura, por lo general, se lleva a cabo a nivel equipo de proyecto, ya que son éstos últimos los que están en contacto directo con los clientes. El poder en esta estructura se encuentra descentralizado, así los directivos funcionales como los de proyecto toman las decisiones pertinentes y ofrecen soluciones a los problemas dentro de sus equipos. El papel principal del Director General es arbitrar las situaciones de conflicto, así como balancear los diferentes puntos de vista que frecuentemente surgen.

1.9 El logo de Mintzberg

Henry Mintzberg propuso que las estructuras organizacionales tienen por lo menos 5 elementos básicos, para ello desarrolló un diagrama propio al que le denominó “Logo de Mintzberg”.⁷ (Ver figura 1.11).

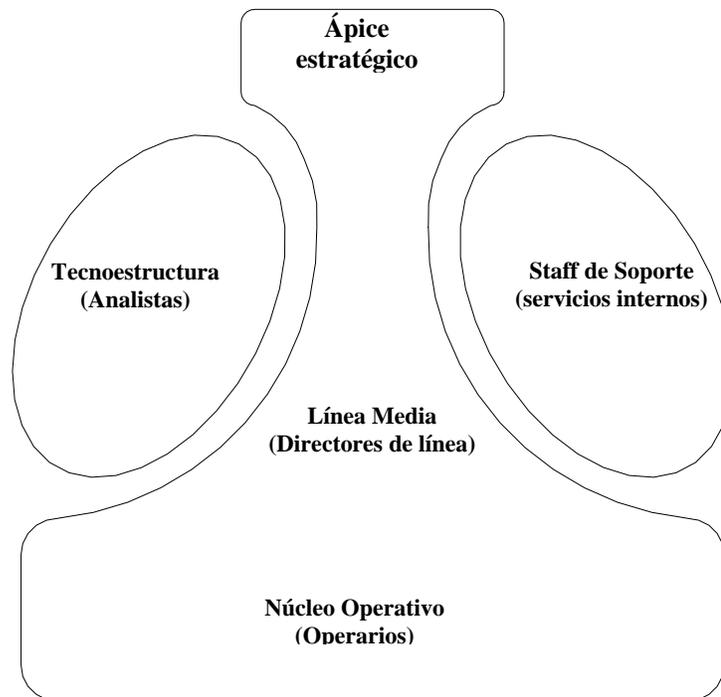


Figura 1.11 Logo de Mintzberg

Fuente: Mintzberg Henry; El poder dentro y fuera de las organizaciones

⁷ Henry Mintzberg; El poder dentro y fuera de las organizaciones; Capítulo 4: Las configuraciones del poder; Cuarta Edición; Prentice Hall; Englewood, New Jersey; Año 1983, Página 176

1.9.1 Los cinco elementos del “Logo de Mintzberg”

1. **Ápice Estratégico.** Integrado por: Directores y administradores de alta jerarquía, cuya función es asegurarse de que la organización cumpla su misión.
2. **Núcleo operativo.** Integrado por: Empleados y obreros, cuya función básica es producir de manera directa los bienes y servicios.
3. **Línea media:** Integrada por: Gerentes y administradores cuya función es supervisar las tareas que son realizadas por los miembros del núcleo operativo.
4. **Tecnoestructura*.** Integrada por: Los analistas, ingenieros industriales, etc. cuya función es coordinar y controlar las labores de otros miembros de la organización.
5. **Staff de soporte*.** Integrada por: El personal de apoyo, cuya función es proporcionar servicios internos a la organización.

Conclusiones

El primer capítulo sirvió de base conceptual y fundamento teórico para los capítulos subsecuentes, como se mencionó anteriormente este capítulo brindó un soporte teórico para poder desarrollar los capítulos subsecuentes, se brindaron conceptos y definiciones de los diferentes temas abordados, se cumplió con el objetivo de simplemente brindar definiciones y no una guía de cómo hacer o llevar a cabo aspectos como pueden ser la estrategia o la visión, eso se verá más adelante.

CAPITULO 2: MARCO JURÍDICO Y FUNDAMENTO LEGAL

Objetivo

El objetivo de este capítulo es dar un sustento legal y jurídico a la posible formación e implantación de un área de planeación y proyectos, además de explicar en qué leyes, reglamentos o normas se encuentra su fundamentación no sólo legal sino también financiera.

Desde un punto de vista puramente conceptual, el marco jurídico se conforma de las leyes, reglamentos y normas que traten y hablen de éstos temas en particular, por otro lado el fundamento legal se refiere a dar una explicación en qué leyes y artículos se basa o se fundamenta para que exista dicha área: el área de planeación y proyectos.

2.1 Marco jurídico del área de planeación y proyectos para el tercer nivel de gobierno

El marco jurídico de un área de planeación y proyectos se base y fundamenta en la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas”, en su título segundo que se refiere a “La Planeación, programación y presupuestación”, y a su vez en su capítulo único. Así como también en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas, en el capítulo II “De la planeación, programación y presupuestación de la obra pública”.

2.2 Fundamento legal para la existencia de un área de planeación y proyectos para el tercer nivel de gobierno.

La existencia de un área de planeación y/o de proyectos se fundamenta en la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas”, que en su título segundo se refiere a “La Planeación, programación y presupuestación”, y a su vez en su capítulo único que se integra de los siguientes artículos:

En el **Artículo 17** dice textualmente. En la planeación de las obras públicas y *de los servicios relacionados con las mismas*, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

- I. Lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos;
- II. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales, y
- III. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación o de las entidades respectivas.

Artículo 18. Las dependencias o entidades que requieran contratar o realizar estudios o proyectos, previamente verificarán si en sus archivos o, en su caso, en los de la coordinadora del sector correspondiente, existen estudios o proyectos sobre la materia de que se trate. En el supuesto de que se advierta su existencia y se compruebe que los mismos satisfacen los requerimientos de la entidad o dependencia, no procederá la contratación, con excepción de aquellos trabajos que sean necesarios para su adecuación, actualización o complemento.

A fin de complementar lo anterior, las entidades deberán remitir a su coordinadora de sector una breve descripción del objeto de los contratos que en éstas materias celebren, así como de sus productos.

Los contratos de servicios relacionados con las obras públicas sólo se podrán celebrar cuando las áreas responsables de su ejecución no dispongan cuantitativamente de los elementos, instalaciones y personal para llevarlos a cabo, lo cual deberá justificarse a través del dictamen que para tal efecto emita el titular del área responsable de los trabajos.

Artículo 19. Las dependencias y entidades que realicen obras públicas y servicios relacionados con las mismas, sea por contrato o por administración directa, así como los contratistas con quienes aquellas contraten, observarán las disposiciones que en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y construcción rijan en el ámbito federal, estatal y municipal.

Las dependencias y entidades, cuando sea el caso, previamente a la realización de los trabajos, deberán tramitar y obtener de las autoridades competentes los dictámenes, permisos, licencias, derechos de bancos de materiales, así como la propiedad o los derechos de propiedad incluyendo derechos de vía y expropiación de inmuebles sobre los cuales se ejecutarán las obras públicas. En las bases de licitación se precisarán, en su caso, aquellos trámites que corresponderá realizar al contratista.

Artículo 20. Las dependencias y entidades estarán obligadas a considerar los efectos sobre el medio ambiente que pueda causar la ejecución de las obras públicas con sustento en la evaluación de impacto ambiental prevista por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Los proyectos deberán incluir las obras necesarias para que se preserven o restituyan en forma equivalente las condiciones ambientales cuando éstas pudieren deteriorarse y se dará la intervención que corresponda a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y a las dependencias y entidades que tengan atribuciones en la materia.

Artículo 21. Las dependencias y entidades según las características, complejidad y magnitud de los trabajos formularán sus programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando:

- I. Los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de los trabajos;
- II. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;
- III. Las acciones previas, durante y posteriores a la ejecución de las obras públicas, incluyendo, cuando corresponda, las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones para poner aquéllas en servicio;
- IV. Las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse la obra pública;
- V. Las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización o, a falta de éstas, las normas internacionales.
- VI. Los resultados previsibles;

-
- VII. La coordinación que sea necesaria para resolver posibles interferencias y evitar duplicidad de trabajos o interrupción de servicios públicos.
 - VIII. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para la realización de estudios y proyectos, la ejecución de los trabajos, así como los gastos de operación.
 - IX. Las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de los trabajos;
 - X. Las investigaciones, asesorías consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios;
 - XI. La adquisición y regularización de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios;
 - XII. La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que se realicen por contrato y, en caso de realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios; las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con los trabajos; los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de los trabajos.
 - XIII. Los trabajos de mantenimiento de los bienes inmuebles a su cargo;
 - XIV. Los permisos, autorizaciones y licencia que se requieran;
 - XV. Toda instalación pública deberá asegurar la accesibilidad, evacuación, libre tránsito sin barreras arquitectónicas, para todas las personas; y deberán cumplir con las normas de diseño y de señalización que se emitan, en instalaciones, circulaciones, servicios sanitarios y demás instalaciones análogas para las personas con discapacidad, y
 - XVI. Las demás previsiones y características de los trabajos.

Artículo 22. Las dependencias y entidades pondrán a disposición de los interesados y remitirán a la Secretaría de Economía, a más tardar el 31 de marzo de cada año, a su programa anual de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, con excepción de aquella información que, de conformidad con las disposiciones aplicables, sea de naturaleza confidencial.

El citado programa será de carácter informativo, no implicará compromiso alguno de contratación y podrá ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate.

Para efectos informativos, la Secretaría de Economía integrará y difundirá los programas anuales de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, para lo cual podrá requerir a las dependencias y entidades la información que sea necesaria respecto de las modificaciones a dichos programas.

Artículo 23. En las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, cuya ejecución rebase en ejercicio presupuestal, las dependencias o entidades deberán determinar tanto el presupuesto total, como el relativo a los ejercicios de que se trate; en la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes, además de considerar los costos que, en su momento, se encuentren vigentes, se deberán tomar en cuenta las previsiones necesarias para los ajustes de costos y convenios que aseguren la continuidad de los trabajos.

El presupuesto actualizado será la base para solicitar la asignación de cada ejercicio presupuestal subsecuente.

La asignación presupuestal aprobada para cada contrato servirá de base para otorgar, en su caso, el porcentaje pactado por concepto de anticipo.

Para los efectos de este artículo, las dependencias y entidades observarán lo dispuesto en el artículo 30⁸, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

⁸ **Artículo 30**, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal “En casos excepcionales y debidamente justificadas, en la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se celebren contratos de obra públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

Tratándose de proyectos incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el párrafo tercero del 18 de la Ley General de Deuda Pública, en que la mencionada Secretaría, en los términos que establezca el reglamento de ésta ley, haya otorgado su autorización por considerar que el esquema de financiamiento correspondiente fue el más recomendable de acuerdo a las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere, el servicio de las obligaciones derivadas de los financiamientos correspondientes, se considerará preferente respecto de nuevos financiamientos, para ser incluido en los presupuestos de egresos de los años posteriores, hasta la total terminación de los pagos relativos.

Cuando los proyectos a que se refiere este artículo correspondan a programas de entidades cuyos presupuestos se incluyan en el Presupuestos de Egresos de la Federación se hará mención especial de estos casos al presentar el proyecto de Presupuestos a la Cámara de Diputados.

Artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública; “Tratándose de obligaciones derivadas de financiamientos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, referidos a actividades prioritarias y mediante los cuales las entidades adquieran bienes o servicios bajo cualquier modalidad, cuya fuente de pago sea el suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere, y en los que se cuente con la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sólo se considerará, para efectos de la presente ley, como pasivo directo, a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente y el resto de financiamiento se considerará como pasivo contingente hasta el pago total del mismo.

Artículo 24. Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o contratar obras públicas y servicios relacionados con las mismas, solamente cuando cuenten con la autorización global o específica, por parte de la Secretaría, del presupuesto de inversión y de gasto corriente, conforme a los cuales, deberán elaborarse los programas de ejecución y pagos correspondientes.

En casos excepcionales y previa aprobación de la Secretaría, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con dicha autorización.

Para la realización de obras públicas se requerirá contar con los estudios y proyectos, especificaciones de construcción, normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados, o bien, con un avance en su desarrollo que permita a los licitantes preparar una propuesta solvente y ejecutar ininterrumpidamente los trabajos hasta su conclusión.

Artículo 25. Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades, atendiendo a la cantidad de obras públicas y servicios relacionados con las mismas que realicen, podrán establecer comités de obras públicas, los cuales tendrán como mínimo las siguientes funciones:

- I. Revisar los programas y presupuestos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como formular las observaciones y recomendaciones convenientes;
- II. Proponer políticas, base y lineamientos en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como autorizar los supuestos no previstos en éstos, sometiéndolas a consideración del titular de la dependencia o al órgano de gobierno en el caso de las entidades;
- III. Dictaminar, previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas por encontrarse en algunos de los supuestos de excepción previstos en el artículo 42 de esta Ley;
- IV. Autorizar, cuando se justifique, la creación de subcomités de obras públicas, así como aprobar la integración y funcionamiento de los mismos;
- V. Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, conforme a las bases que expida la Contraloría, y
- VI. Coadyuvar al cumplimiento de esta Ley y además disposiciones aplicables.

Reglamento de la ley de obras públicas.

En el capítulo II “De la planeación, programación y presupuestación de la obra pública”, que dice en;

Artículo 6º, dice textualmente. Las dependencias y entidades en la planeación de las obras públicas, realizarán los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica y social de la realización de la obra.

Artículo 7º. En la planeación de las obras o servicios relacionados con las mismas por administración directa, las dependencias y entidades deberán considerar la disponibilidad real de personal adscrito a las áreas de proyecto y construcción de que dispongan, así como los recursos de maquinaria y equipo de construcción de su propiedad.

Esta disposición deberá establecerse en los convenios que se celebren con las entidades federativas conforme al artículo 7º. De la ley.

Artículo 8º. La dependencia encargada de la planeación de un conjunto de obras en cuyo estudio, proyecto o construcción intervengan dos o más dependencias o entidades será responsable de proponer y promover ante éstas, la adecuada coordinación de las diversas intervenciones de las propias ejecutoras.

Artículo 9º. Las dependencias al determinar el programa de realización de cada obra, deberán prever los períodos o plazos necesarios para la elaboración de los estudios y proyectos específicos, así como los requeridos para llevar a cabo las acciones de convocar, licitar, contratar y ejecutar los trabajos conforme a lo dispuesto en la ley y este reglamento.

Artículo 10. Las dependencias y entidades deberán elaborar su programa y presupuesto anual de obras, incluyendo:

- I. Las obras, estudios técnicos y proyectos de diseño, que se encuentran en proceso de ejecución o las que deban iniciarse;
- II. Los trabajos de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles, y
- III. Las obras que deban realizarse, por requerimiento de otras dependencias o entidades, así como las de desarrollo regional a través de los convenios que celebren los Ejecutivos Federal y Estatal, cuando sea el caso.

Artículo 11. Las dependencias y entidades en la formulación de su programa y presupuesto anual de obras deberán considerar los objetivos, metas, prioridades y estrategias derivadas de las políticas y directrices contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Sin perjuicio de lo establecido en la Ley, en este reglamento, y en otras disposiciones legales aplicables, las dependencias y entidades observarán las disposiciones administrativas que dicte la Secretaría respecto de ejercicio del gasto en las obras públicas.

Artículo 12. Para que las dependencias o entidades puedan realizar obras y servicios relacionados con las mismas en los términos del artículo 29 de la ley, es indispensable que los servicios públicos responsables de la adjudicación, contratación y ejecución, verifiquen que se cuente con la disponibilidad presupuestal correspondiente.

En dichas obras se deberán prever los impactos económicos, sociales y ecológicos que se originen con su ejecución, y de realizarse cerca de o en un centro de población, deberán ser acordes con los programas de desarrollo urbano que determine la ley de la materia, contando para ello con las autorizaciones correspondientes.

Artículo 13. En el caso de obras y servicios cuya ejecución rebase un ejercicio, presupuesto de inversión de cada uno de los años subsecuentes, cuando proceda, se ajustará a las condiciones de costos que rijan en el momento de la formulación de proyecto de presupuesto anual correspondiente.

La asignación presupuestal que resulte para cada contrato, servirá como base para aplicar, en su caso, el porcentaje pactado por concepto de anticipo.

Artículo 14. Las dependencias y entidades, previamente a la realización de la obra pública, deberán tramitar y obtener de las autoridades competentes los dictámenes, permisos, licencias y demás autorizaciones que se requieran para su realización. Las autoridades competentes deberán otorgar a las dependencias y entidades que realicen obras públicas las facilidades necesarias para su ejecución.

Artículo 15. En los términos de la ley, las dependencias y entidades sólo podrán realizar las obras públicas por administración directa o por contrato. Para tal efecto dentro de su programa, elaborarán los presupuestos de cada una de las obras públicas que deban realizar, distinguiendo las que se han de ejecutar por contrato o por administración directa.

Como se puede observar en los artículos citados, tanto de la “Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las mismas” como del “Reglamento de la Ley de Obras Públicas”, se tiene que contemplar un presupuesto destinado para la planeación, estudios y proyectos de las obras a realizarse, es decir, que el fundamento legal para implantar dicha área existe, y ésta tendría su propio presupuesto, para no depender de las economías que se presenten en otros contratos, en este sentido resulta un enigma el por qué los responsables de requerir dicho presupuesto, no lo hacen y más allá por qué no se tiene un área correspondiente a la planeación y proyectos (incluye los estudios); normalmente se sabe que el presupuesto para la planeación, los estudios y los proyectos, al igual que la supervisión, representa aproximadamente un 5% del monto total de la obra a ejecutarse.

Cuando se empezó a revisar el estado del arte con respecto a éstos temas en el tercer nivel de gobierno, se pensó que posiblemente la falta de dicha área sería sólo en los municipios más chicos o a los que se les asigna menos presupuesto, pero al llevar más a fondo la investigación se vio que ésta área faltaba en la gran mayoría de los municipios y en las delegaciones, y cuando existía, ésta era relegada al nivel de una subdirección o una coordinación de proyectos, que depende directamente en la mayoría de las veces de la Dirección General de Obras, en otros casos de la Dirección General de Desarrollo Social y por supuesto que ésta dependía totalmente de las economías que hubiera en los demás contratos de ejecución de obras, es importante enfatizar que éstas actividades (planeación, estudios y proyectos) deben estar integradas en un área específica y no depender de otras áreas, porque una cosa es estar directamente relacionada o interactuar con otras áreas, que depender de ellas.

Conclusiones

Como resultado del desarrollo de éste capítulo, se logró establecer el fundamento legal así como su marco jurídico, es decir, que se cumplió con el objetivo de explicar en que leyes, reglamentos y normas se fundamenta la implantación del área de planeación y proyectos.

Por otra parte se tenía que revisar primero si la implantación de un área como la mencionada estaba fundamentada en un marco jurídico, es decir, que lo primero que se tenía que investigar era si se podía hacer legalmente lo que se pretendía y también investigar si dentro de la programación y presupuestación de las dependencias se contempla un presupuesto para un área como ésta y después de una investigación se llegó a la conclusión de que si es viable desde los dos puntos de vista, como se puede observar en el desarrollo del capítulo.

CAPITULO 3: ANÁLISIS DEL CASO. DEPENDENCIA: “DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO”. FUNCIONAMIENTO ACTUAL

Objetivo:

En este capítulo el objetivo es dar una descripción del problema que se aborda en esta investigación, es decir, se pretende desarrollar *cuál es el funcionamiento actual* de la dependencia, para hacer más visibles los problemas que se presentan en el desempeño de la misma y contrastarla contra un posible funcionamiento correcto; y de esta manera contribuir al respaldo general para la implantación de un área de planeación y proyectos. Es decir, que este capítulo servirá también de base o paso previo para que al revisar cual debería ser el funcionamiento correcto (lo cual se verá en el siguiente capítulo), por contraste se vaya vislumbrando un diagnóstico, para mejorar, cambiar o implantar (como se pretende) alguna área en la dependencia.

3.1 Funcionamiento actual

En la actualidad la dependencia funciona de tal manera que su objetivo es el de darle servicio a la comunidad que vive en la demarcación, es decir, satisfacer las necesidades de los habitantes de la demarcación.

Este objetivo lo lleva a cabo a través de las diferentes direcciones generales y coordinaciones que componen la administración del tercer nivel de gobierno (Delegaciones en el Distrito Federal y Ayuntamientos para los municipios en el resto del país), acotando los servicios relacionados con las obras y su ejecución se hace una breve reseña de cual es el funcionamiento de la dependencia en las áreas relacionadas con la ejecución de obras, pero es importante aclarar que lo que a continuación se describe no sólo sucede en éstas áreas sino en todas las áreas.

Los representantes vecinales de las diferentes colonias que conforman una delegaciones o poblados que conforman un municipio en el resto del país; se encargan de revisar las necesidades de obras de infraestructura o de mantenimiento preventivo o correctivo que se requieran en la demarcación; una vez que ya se tiene un levantamiento de necesidades se hacen llegar a la delegación a través de la Coordinación de Participación Ciudadana, para esto se tiene que recordar el objetivo y las funciones de ésta coordinación y a continuación se reseñan.

Objetivo: Promover la participación ciudadana en la solución de los problemas y necesidades de la Delegación; recibir, analizar y evaluar los requerimientos y demandas ciudadanas que plantea la población residente en la jurisdicción, y vigilar que la atención a esas demandas sea oportuna y eficiente.

Función:

- Formular el conjunto de programas de desarrollo de la Delegación junto con la Coordinación de Participación Ciudadana, que servirá como base para la elaboración del anteproyecto del presupuesto anual y la creación de comités de seguimiento del gasto público.
- Proponer con la participación ciudadana, las modificaciones a los planes parciales de la Delegación.

-
- Promover la organización y participación de la comunidad en el diseño, operación y evaluación de las actividades de beneficio social, mediante la concertación y unión de esfuerzos para lograr mejores condiciones de vida de los habitantes de la Delegación.
 - Coadyuvar en la organización de la elección de los representantes vecinales.
 - Diseñar y establecer canales de comunicación con dependencias públicas con el fin de otorgar un mejor servicio a la ciudadanía.
 - Diseñar y coordinar las relaciones con la representación vecinal, partidos políticos, asociaciones y ciudadanos que requieran servicios dentro de la jurisdicción, brindándoles orientación sobre la gestión a realizar.
 - Cumplir e instrumentar las normas que emita el Gobierno del Distrito Federal en materia de organización social para beneficio de la comunidad.
 - Vigilar que los mecanismos de comunicación y coordinación entre la Delegación y comunidad sean oportunos y adecuados.
 - Establecer estrategias que permitan mayor participación de la ciudadanía en la gestión pública.
 - Vigilar que la atención a la ciudadanía y la gestión de sus demandas sea oportuna.
 - Promover y fomentar el establecimiento de programas que mejoren la calidad de vida de la población.
 - Planear y organizar las giras de trabajo del Jefe Delegacional, así como las audiencias públicas y los eventos especiales que la Delegación realice en la comunidad.
 - Gestionar créditos ante organismos financieros para la instrumentación de programas de vivienda y vigilar su óptimo desarrollo.
 - Apoyar las gestiones para la adquisición del suelo y/o la edificación de vivienda nueva para los habitantes de la Delegación.
 - Controlar y administrar los recursos humanos, financieros y materiales asignados a la Coordinación de Participación Ciudadana para el cumplimiento de sus objetivos y programas.
 - Establecer los sistemas de información, en el área de su competencia, que permitan la retroalimentación de los programas y acciones desarrolladas.
 - Informar a la Jefatura Delegacional del grado de avance y cumplimiento de los programas autorizados.

Luego de tener claro cuales son las necesidades de la demarcación se formula el conjunto de programas de desarrollo de la demarcación, que servirá como base para la elaboración del anteproyecto del presupuesto anual y la creación de comités de seguimiento del gasto público, es decir, cuando se detecta una necesidad, ésta se programa, para realizar la obra que satisfaga dicha necesidad, pero se hará en el siguiente año, esto es porque primero se tiene que programar para que se asignen recursos para realizar dicha obra.

Una vez que se ha hecho lo antes descrito y que se han asignado los recursos para realizar la obra (incluyendo la planeación, los estudios y los proyectos) se lleva a cabo la licitación de la obra.

Existen tres formas de asignar un contrato para la ejecución de los trabajos:

1. A través de una licitación pública abierta, en ésta pueden participar todas las compañías que deseen participar y que compren las bases para la licitación.
2. A través de una licitación pública con invitación restringida, en ésta sólo pueden participar cinco compañías, o tres como mínimo, las cuales son escogidas por medio de un padrón de contratistas que la dependencia tiene.

3. Por asignación directa, en este caso no se lleva a cabo una licitación, se asigna el contrato directamente, dependiendo del monto del contrato.

La asignación de contratos se realiza por fases y secuencialmente, es decir, que primero se concursa o se asigna el contrato para realizar los estudios y el proyecto, los cuales sirven para realizar un presupuesto base para posteriormente llevar a cabo la licitación o la asignación de la ejecución de la obra y simultáneamente la supervisión de la obra; éstas tres etapas de una obra, son esenciales para la eficiente realización de la misma.

Los estudios y proyectos son la realización de los cálculos a través de los cuales se llega a un diseño óptimo de la obra, éste lo encarga el dueño de la obra en general, para este caso sería la comunidad a través de la dependencia y su área encargada de realizar los proyectos y las obras. El dueño de la obra (la dependencia), contrata a una compañía constructora para realizar la ejecución de la obra, pero para evitar abundamiento en los presupuestos de la obra, gastos extraordinarios o robos de material además de verificar que la obra se lleve a cabo con la calidad especificada, se contrata a una compañía supervisora de obras.

El mismo dueño de la obra, contrata a una compañía supervisora de obras, esto con la finalidad de vigilar que se llevan a cabo bien los trabajos, es decir, que la constructora lleve a cabo la construcción como el proyectista lo determinó (de acuerdo al proyecto), en presupuesto en calidad y en tiempo, de acuerdo a las especificaciones que el mismo proyectista determinó y para evitar lo mencionado en el párrafo anterior.

Todo lo antes descrito es como indica la ley de obras públicas que se tiene que llevar a cabo una obra en general, pero en la realidad nunca se hace de esta manera, es raro que una obra se realice dentro del presupuesto que se calculó, en el tiempo que se estimó, o con las especificaciones de calidad técnica requeridas por el proyectista.

En la realidad se llevan a cabo las licitaciones o las asignaciones directas de la siguiente manera: Se asigna el contrato de obra de las tres maneras mencionadas, sólo que si se asigna de forma directa, se hace por medio de corrupción o por compadrazgo, es decir, se proporciona información privilegiada, para que a través de ésta se obtenga la adjudicación del contrato, esto funciona así para las tres formas de adjudicación de contratos de obra, a través de la información proporcionada se hace una adjudicación de contrato segura y una vez hecha la adjudicación, el funcionario recibe un porcentaje del contrato (generalmente el 10%).

Posteriormente, en el proceso de ejecución de la obra, el contratista que está ejecutando la obra, se sale, del presupuesto, ya sea reduciendo la calidad técnica de la construcción, haciendo correcciones al proyecto original, para que de ésta forma surjan gastos extraordinarios que los supervisores aprueban, es decir, de ésta forma de trabajar sale dinero para todas las partes involucradas a costa del contribuyente, teniendo un doble efecto sobre la población, ya que el dinero para pagar la corrupción sale de los contribuyentes, pero también se le entregan a la población obras de mala calidad y con presupuestos abundados.

Esta manera de trabajar es muy común en todas las dependencias del tercer nivel de gobierno, pero no es privativo sólo de éste nivel de gobierno, es lo mismo en los otros dos niveles de gobierno.

3.1.1 Identificación de la organización

En este punto se revisarán los aspectos, de ¿qué es la dependencia, qué hace o a qué se dedica?. El tipo de organización que se pretende identificar es en general el tercer nivel de gobierno, es decir, las delegaciones políticas en el Distrito Federal y los Ayuntamientos en los Municipios en el resto del país, este tipo de nivel de gobierno es el que interactúa con la población de manera más directa, por ésta razón es de suma importancia que los encargados de administrar el gobierno de este nivel, tengan muy claro los alcances que debe de tener la dependencia a su cargo para atender de manera eficiente y eficaz las necesidades de la población.

Para entender de manera más fácil cual es el objetivo de una dependencia de tercer nivel de gobierno, o a qué deben dedicar sus esfuerzos, valdría la pena revisar la misión y la visión de una dependencia sea cual sea el nivel de gobierno del que se trate.

La administración de una organización debe ver hacia el futuro y abordar el aspecto o hacerse la pregunta de “¿hacia donde nos dirigimos desde aquí, en que funciones nos debemos concentrar y cuál debe ser la configuración de las funciones de la organización dentro de cinco o diez años?” Los puntos de vista y las conclusiones de la administración acerca de la trayectoria futura de la organización, constituyen una visión estratégica para la organización. Una visión estratégica indica las aspiraciones de la administración para la organización, proporcionando una vista general de cómo deseamos estar, hacia donde nos dirigimos y la clase de organización que estamos tratando de crear. Explica en forma detallada una dirección y describe el punto de destino.

Las organizaciones frecuentemente tienen dificultad en formular su propio servicio social o misión, ya que generalmente no tienden a éste. Aún las organizaciones que se dedican a prestar servicios, (el cual es el caso de una dependencia de gobierno o alguna de sus áreas) tienden a ser egoístas. Como resultado, los administradores piensan que su misión es promover su propio crecimiento: dependiendo de la organización de que se trate, sería convertirse en la número uno, la más grande, la más rica, la que más logros tiene, la que más beneficios da a sus gobernados, etc. Una misión debiera ser un propósito deseable para todos los integrantes y participantes de la organización.

Generalmente es más fácil formular la misión de una entidad pública que de una empresa privada. *La principal función de los organismos públicos es, claramente, servir a los demás.* Por lo tanto, su selección de misión únicamente requiere de la determinación del tipo de servicios que desea proporcionar, y a quienes los va a proporcionar.

Por lo tanto y tomando en cuenta lo antes mencionado, se puede decir que en términos generales la misión de un área de planeación y proyectos tiene la función de proporcionar el mejor servicio a los habitantes de la demarcación, es decir, atender sus necesidades de servicios públicos en conjunto con las demás áreas, pero además de una forma óptima, es decir, optimizando los recursos para así poder atender la mayor cantidad de necesidades con la menor cantidad de recursos posibles.

3.1.1.1 Construcción del objeto de estudio

La identificación de la organización (para este caso, la dependencia), es esencialmente un análisis de sistemas. La planeación eficiente de la organización *requiere para su implantación de una descripción global y coherente del estado actual de la organización y del medio ambiente*⁹, de cómo opera, en quién o en qué influye, por quién es influenciada y cómo.

Mucha de la información que se requiere para este propósito está actualmente a disposición de la organización, pero se encuentra diseminada, por lo que debe ser compilada y organizada. Generalmente los cuadros que reflejan la situación de la organización (los estados financieros) son demasiado generales, y se refieren casi exclusivamente en las cuestiones financieras, por lo que carecen de cobertura y profundidad.

Un análisis de sistemas debe estar dirigido a responder los siguientes tipos de preguntas acerca de la organización y sus partes.

1. ¿Cómo se definirá el sistema para el que se va a planear? Se requiere una definición formal precisa. Si no se va a planear para toda la organización, sino sólo para una dirección, área o departamento, se tendrán que especificar claramente los límites del sistema.
2. ¿En qué ramo o ramos se encuentra la organización? Si la corporación se encuentra en más de un ramo, se debe hacer un esfuerzo para identificar un área mayor que englobe los ramos en los que participa. Dichos ramos, ¿qué tienen en común? En el caso de un conglomerado, puede resultar imposible encontrar un concepto que englobe todos los ramos en los que participa la organización.
El meollo del asunto consiste en definir los ramos en los que la organización o unidad piensa que está, no en los que piensan que debiera estar.
3. ¿Cómo está organizada? Un organigrama detallado puede proporcionar los datos necesarios, siempre y cuando se verifique previamente si está actualizado.
4. ¿Cómo opera realmente la organización? ¿Cómo fluyen hacia adentro, hacia fuera y a través de la organización los materiales, el dinero, las órdenes y la información? ¿Cuáles son las habilidades de las personas y máquinas que realizan estas operaciones y cuánto tiempo requieren para hacerlas?

Las respuestas a estas preguntas generalmente pueden mostrarse por medio de flujogramas comentados. Los flujogramas deben mostrar cómo fluyen los suministros de los proveedores hacia la organización y cómo son manejados éstos una vez dentro de la misma; también cómo se distribuyen los productos, y a quién.

⁹Ackoff L. Russel; Planificación de la empresa del futuro; Capítulo 4: "Formulación de la problemática, Análisis de sistemas"; 17ª Reimpresión; Editorial Limusa - Noriega; Año 2003; Página 103.

-
5. ¿Cuáles políticas, prácticas, estrategias y tácticas se encuentran en vigor actualmente? La respuesta a esta pregunta es formular lo que podrían denominarse las reglas del juego de la organización. Si la administración se muestra renuente a formular dichas reglas explícitamente, debe alentársele a que lo haga, aún cuando los resultados no sean halagadores.
 6. ¿Cuáles son las preferencias de la administración, en cuanto al estilo? Cada empresa y unidad dentro de ella tiene un medio ambiente o atmósfera de trabajo, que deriva de su estilo de operar. ¿De qué peculiaridades de la organización o unidad deriva estos?

Los factores relevantes pueden incluir: el modo como interactúa la gente (formal o informalmente), los horarios, la cantidad de actividad social propiciada por la organización; el número, la naturaleza y la duración de las reuniones; la cantidad de viajes promovidos por la organización, etc. En este caso, lo importante es destacar la calidad de la vida de trabajo del personal de todos los niveles.

7. ¿Cómo se ha desempeñado la organización en el pasado y cómo se desempeña en la actualidad? Esta pregunta debe responderse en relación con una amplia gama de parámetros comúnmente utilizados para medir la actuación, que pueden ser las cantidades de personas atendidas, si llega a toda la población el servicio o los servicios. Los resultados generalmente se aprecian mejor en forma gráfica.
8. ¿Quiénes son los participantes de la organización? ¿Cuántos participantes de cada tipo existen? ¿En qué grado dependen de la corporación los participantes, y cuánto depende la organización de ellos? Con respecto a los usuarios de los servicios ¿cómo utilizan éstos servicios de la organización, y con qué propósitos? ¿Cómo se distribuyen las características económicas, demográficas y de personalidad entre ellos?

La mayoría de las organizaciones cuentan con bastante información acerca de sus clientes, consumidores o para el caso de los servicios y saben porque utilizan sus servicios. No obstante, las razones que dan los usuarios raras veces explican el motivo de sus preferencias.

9. ¿Cuáles leyes y reglamentos gubernamentales se aplican a la organización y cómo? ¿Cuáles nuevas leyes y reglamentos están siendo discutidos por las cámaras legislativas y qué posibilidad existe de que sean aprobadas? ¿Existen grupos sociales que tengan algún interés en ellas? ¿Cuáles son estos efectos? ¿Qué efectos sobre el medio ambiente tendrá la conducta de la organización?

La búsqueda de las respuestas para estas preguntas puede ser realizada mejor por personas ajenas a la organización, que no estén influenciadas por los prejuicios que tiene el personal interno. Las respuestas, sean proporcionadas por el personal de la organización o ajeno a ella, deben ser ampliamente difundidas dentro de la misma, para ser discutidas y criticadas. Las diferencias de opinión son particularmente importantes, ya que gracias a ellas se pueden destacar las posibles obstrucciones para el desarrollo de la organización.

3.1.2 Revisión de la estructura organizacional de la dependencia

Aunque se está planteando la implantación de un área de planeación y proyectos, es decir, ésta área tendría que ver con todo lo relacionado con las obras, no con la planeación de toda la dependencia, pues como se puede observar en la descripción que se hace más adelante de los objetivos y funciones de todas las demás áreas, cada una de las áreas lleva una planeación en particular de lo que concierne a su área.

Es importante señalar que al revisar las estructuras organizacionales tanto de las delegaciones en el Distrito Federal como de los ayuntamientos en la gran mayoría de los municipios en el resto del país (con excepción de los municipios más grandes como Guadalajara, Monterrey, San Pedro Garza García, Tlalnepantla, Naucalpan, y en general todas las capitales de los estados de la República Mexicana) todas tienen más o menos la misma estructura organizacional, ésta es de tipo funcional, al menos así es en teoría y prácticamente en ningún caso existe el área de planeación y proyectos que incluye también los estudios.

La siguiente estructura organizacional es la típica de las delegaciones en el Distrito Federal, hay varios aspectos que no dejan ver en su justa dimensión la estructura organizacional de una dependencia de éste tipo, pues el tipo de organigrama no permite ver la división de jerarquías, y las interacciones con los otros puestos y las líneas de poder. (Ver figura 3.1, organigrama de la delegación).

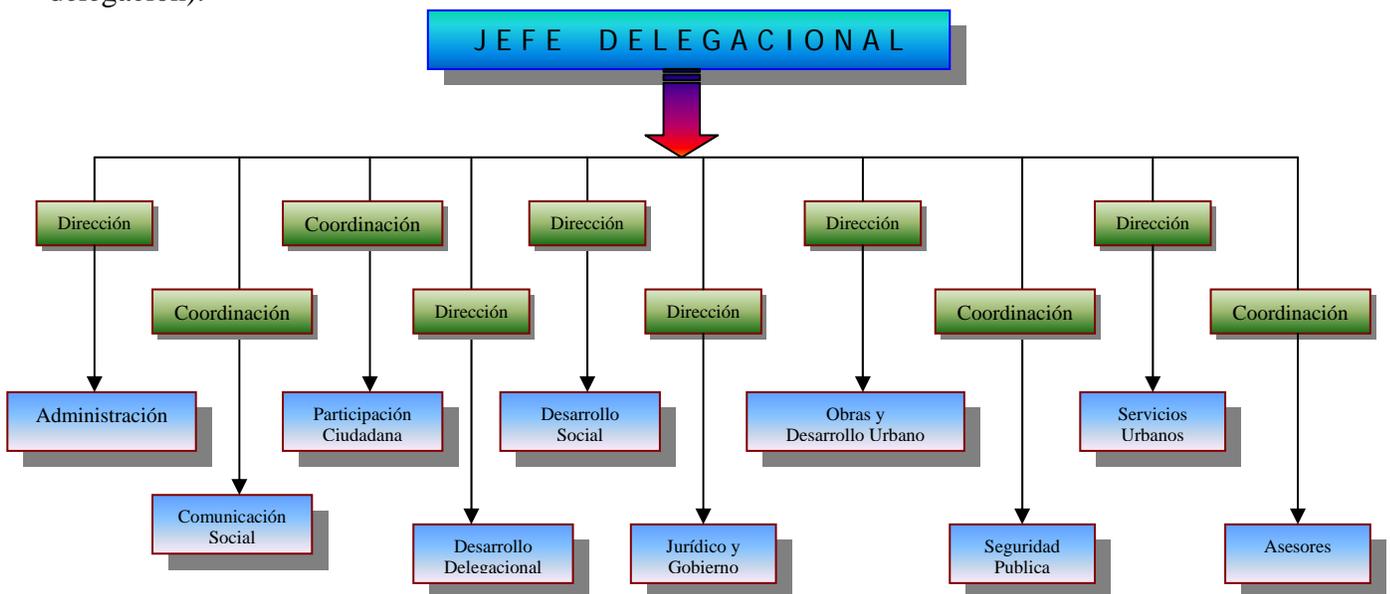


Figura 3.1 Organigrama tipo del tercer nivel de gobierno, para el Distrito Federal

En la página Web de las delegaciones aparecen los organigramas de la siguientes manera:

JEFE DELEGACIONAL

- └ Dirección General de Administración
- └ Coordinación de Comunicación Social
- └ Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social
- └ Dirección General de Desarrollo Delegacional
- └ Dirección General de Desarrollo Social
- └ Dirección General de Jurídico y Gobierno
- └ Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano
- └ Coordinación de Seguridad Pública
- └ Dirección General de Servicios Urbanos
- └ Coordinación de Asesores

Dirección general de administración.

Objetivo: Planear, autorizar, dirigir y coordinar los sistemas, información y procedimientos que garanticen el adecuado manejo de los recursos financieros asignados a la Delegación, así como garantizar el uso racional en la aplicación destinada a los recursos humanos y materiales de conformidad a los programas y actividades institucionales autorizados en el Programa Operativo Anual y de acuerdo a la Normatividad aplicable.

Coordinación de comunicación social

Objetivo: Diseñar, coordinar y ejecutar la política de comunicación social dirigida por el Jefe Delegacional, para acreditar una sólida, consistente y clara imagen de la administración en la Demarcación Política Miguel Hidalgo, sobre todo, en las acciones de beneficio a los sectores más amplios de la población, y que a la vez permita la estricta y plena valoración de los esfuerzos realizados en el cumplimiento de las prioridades gubernamentales.

Coordinación de participación ciudadana y gestión social

Objetivo: Promover la participación ciudadana en la solución de los problemas y necesidades de la Delegación; recibir, analizar y evaluar los requerimientos y demandas ciudadanas que plantea la población residente en la jurisdicción, y vigilar que la atención a esas demandas sea oportuna y eficiente.

Dirección general de desarrollo delegacional

Objetivo: Planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar los programas de promoción económica, empleo, desarrollo tecnológico y turismo, así como organizar ferias y misiones comerciales para promover e impulsar la economía de la demarcación delegacional basada en el desarrollo sustentable.

Dirección general de desarrollo social

Objetivo: Establecer, organizar, programar y evaluar los programas necesarios, que permitan contribuir al bienestar de la comunidad Delegacional mediante la prestación de los servicios médico-asistenciales, culturales, deportivos y educativos; así como establecer relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones públicas y privadas cuyas finalidades sean de interés para la comunidad.

Dirección general jurídica y de gobierno

Objetivo: Garantizar la legalidad de los actos de gobierno de la Delegación, contribuyendo así, a fomentar la convivencia armónica entre los distintos sectores sociales de la demarcación. Representar jurídicamente a la autoridad delegacional en todos los procedimientos judiciales y administrativos.

Coadyuvar con otras áreas de la Delegación en la promoción del desarrollo económico y la formalización de la actividad comercial.

Dirección general de obras y desarrollo urbano

Objetivo: Ayudar a promover el bienestar de la comunidad delegacional, mediante el establecimiento de programas y planes permanentes enfocados a la construcción y mantenimiento del equipamiento e infraestructura urbana; así como autorizar las licencias de construcción y anuncios.

Coordinación de seguridad pública

Objetivo: Coadyuvar con las instancias de prevención y procuración de justicia, así como de seguridad pública, para implementar sistemas de prevención del delito en los que participen los ciudadanos y las autoridades, a fin de reducir el índice delictivo de la demarcación política.

Dirección general de servicios urbanos

Objetivo: Contribuir al bienestar de la comunidad delegacional, mediante el establecimiento de planes y programas de trabajo de conservación, seguridad y mantenimiento de los servicios urbanos tales como: planes y programas de trabajo relativos a la recolección de desechos sólidos, conservación de áreas verdes, parques y jardines, alumbrado público y los relativos a la programación de prevención de servicios de emergencia (protección civil). Asimismo, asumir el control técnico-administrativo de los recursos financieros, humanos y materiales asignados para el funcionamiento de esta Dirección General.

Coordinación de asesores

Objetivo: Apoyar la gestión del Jefe Delegacional en su relación con la ciudadanía, las instituciones, las organizaciones y los empleados de la Delegación Miguel Hidalgo.

3.1.2.1 La división del trabajo

La división del trabajo que prevalece actualmente en la Delegación Miguel Hidalgo, de acuerdo a lo descrito en el capítulo 1, sería la de *agrupamiento por proceso de trabajo* la cual se basa en las diferentes actividades que realizan los miembros de la dependencia (Ver figura 3.1).

3.1.2.2 Los mecanismos de coordinación

Los mecanismos de coordinación y control para mantener unidas a las diferentes áreas o coordinaciones así como la comunicación entre ellas de acuerdo con los que se mencionaron en el capítulo anterior son según se puede apreciar una combinación de ajuste mutuo, supervisión directa y estandarización de procesos, ya que no sólo se logra el control o la comunicación cuando una persona toma la responsabilidad de otras personas emitiendo instrucciones y supervisando sus acciones, sino que también una persona gira instrucciones a otras personas para desarrollar el trabajo y además el control se logra mediante la simple comunicación informal.

3.1.2.3 El sistema de autoridad formal

De acuerdo con la definición dada en el capítulo anterior el sistema de autoridad formal se puede representar por medio de un organigrama, éste es una forma gráfica de presentar las principales funciones y líneas de autoridad de una organización, son como radiografías del esqueleto de una persona.

Para la organización que nos ocupa se puede observar a simple vista que su estructura es muy grande y compleja por lo tanto la mejor manera de representar el sistema de autoridad formal es de manera gráfica es decir, por medio de un organigrama, entonces éste se presenta mejor en la figura 3.1.

Por el contrario, esa misma estructura detallada en forma puramente descriptiva en un Manual de Organización será muy difícil de captar, en cuanto a las relaciones globales y la ubicación de puestos, aún por personas que ya posean ciertos conocimientos de tal estructura.

En conclusión, el Manual de Organización no puede concebirse si no esta integrado cuando menos por las siguientes secciones:

- El organigrama y
- El análisis y evaluación de cada puesto.

Ahora bien, considerando que el organigrama permite captar casi de un vistazo la división de las funciones, los niveles de jerarquía, las líneas de autoridad, responsabilidad y comunicación, y en general casi todas las relaciones formales entre la totalidad de individuos que integran el grupo al que el organigrama representa, la sección correspondiente al análisis de puestos se integrará entonces con un conjunto de notas complementarias, explicativas o analíticas de la sinopsis que el organigrama ofrece.

Por la complejidad de una dependencia de gobierno, cualquiera que ésta sea, se hace indispensable el manual de organización y las notas complementarias del organigrama, ya que cuando menos al jefe delegacional y al presidente municipal se le designa por medio de elección popular, es decir, que puede llegar a dicho puesto, cualquier persona, inclusive sin estudio

alguno ni preparación para el cargo que va a ocupar y a su vez él designará a los encargados de cada área, que normalmente si tienen estudios (al menos eso sería lo deseable, aunque muchas veces no cuentan con ellos), pero no están familiarizados con el sistema de trabajo de la dependencia, por lo tanto se hace indispensable el manual de organización.

3.1.2.4 Administración estratégica

Las dependencias que conforman el tercer nivel de gobierno, es decir las delegaciones en el caso del Distrito Federal y los Ayuntamientos en el resto del país, normalmente no presentan ésta parte de su organización, o al menos no es visible.

Muchas veces lo que presentan es su organigrama, definiendo el objetivo y la función de cada una de las áreas que conforman a la dependencia, pero no se puede tomar como una administración estratégica, ésta es más amplia y no se limita a describir la función y el objetivo.

Conclusiones

Con base en el respaldo teórico brindado en el primer capítulo, se llevó a cabo el análisis del caso, es decir, se revisó cual es *el funcionamiento actual* de la dependencia, en específico en el área de obras y otras áreas directamente relacionadas con ésta, con el objeto de analizar que es lo que está funcionando bien y que está funcionando mal y por qué.

Para esto se revisó desde lo más básico hasta lo más complejo de la dependencia, es decir, desde la estructura organizacional formal de la dependencia y en particular del área de obras para ver como están estructuradas y como dicen o hacen saber que funcionan y contrastando el cómo deberían funcionar en realidad, puesto que evidentemente no existe un área de planeación y proyectos en la estructura organizacional de la delegación, éste análisis va a indicar si es necesario implantar dicha área.

CAPITULO 4: ANÁLISIS DEL CASO. DEPENDENCIA: “DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO”. CÓMO DEBERÍA FUNCIONAR

Objetivo

El objetivo del presente capítulo es el de investigar cómo debería funcionar una organización como la que ocupa el presente trabajo de tesis (una dependencia de gobierno o un área específica), para que con la revisión que se llevó a cabo en el capítulo anterior se pueda hacer un contraste entre una y otra y así se hagan más visibles los problemas de que adolece la dependencia para poder finalmente llegar a un diagnóstico.

4.1 Estructura organizacional

La estructura organizacional es la manera en que el trabajo está *dividido* (cómo se asignan las responsabilidades) y cómo éstas actividades separadas se coordinan y se integran (cómo se distribuye la autoridad).

Las estructuras organizacionales convencionales generalmente se representan en un diagrama quién tiene la responsabilidad de qué y quién tiene autoridad sobre quién. Sin embargo, a continuación se presentan varias definiciones más, que han sido utilizadas por diferentes autores para describir una estructura organizacional, en ellas se han identificado características similares como se muestra a continuación.

- “La estructura de una organización es la suma total de formas en que el trabajo es dividido en diferentes tareas para posteriormente lograr su coordinación”.
- “Estructura organizacional es la distribución de papeles o roles de trabajo y mecanismos administrativos que crean actividades interrelacionadas de trabajo que permiten a una organización conducir, coordinar y controlar esas actividades”.
- “La estructura organizacional es el sistema de comunicación y autoridad que vincula gente y grupos para realizar tareas que sirven al propósito organizacional”.
- “La estructura organizacional es un sistema formal de relaciones de tareas y reportes que muestra como utilizan los recursos los trabajadores”.

Las estructuras organizacionales involucran tres características fundamentales¹⁰:

- a) La división del trabajo.
- b) Los mecanismos de coordinación.
- c) El sistema de autoridad formal.

De ésta manera se puede mencionar que la estructura organizacional de las Delegaciones o Municipios son las apropiadas, el problema que prevalece es la que se pone en un esquema o en un papel y lo que realmente se hace o como funciona una organización.

¹⁰ Alberto Echegaray Sandoval; Las estructuras organizacionales; Tesis Maestría; UNAM, Facultad de Ingeniería; Año 1998; Páginas 67

4.1.1 La división del trabajo

Como se mencionó en el capítulo 1, las diferentes formas de división del trabajo permiten establecer las diferentes maneras en las que los puestos serán agrupados para llevar a cabo las tareas. Posteriormente los puestos de trabajo pueden ser agrupados en unidades de orden mayor, permitiendo hacer distinción entre diferentes grupos que integran a una organización.

De las formas básicas mencionadas la que mejor se adapta al sistema de trabajo y tipo de estructura organizacional, ésta es la de Agrupamiento por proceso de trabajo (ver figura 4.1) la cual se basa en las diferentes actividades que realizan los miembros de una organización, para este caso la dependencia.

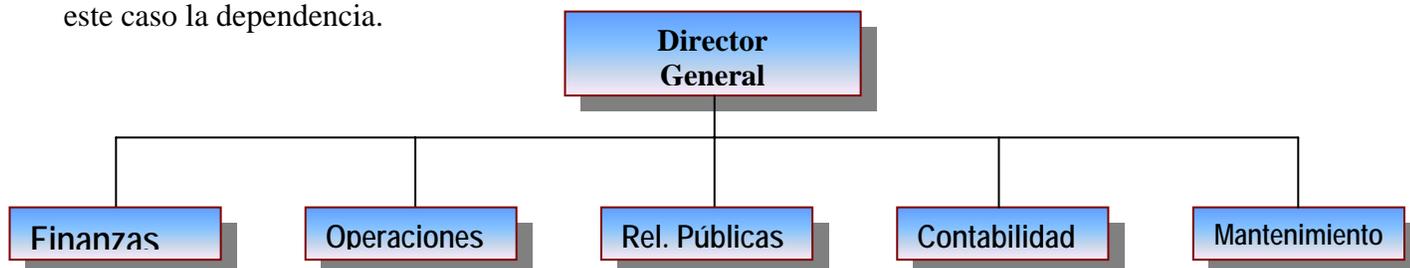


Figura 4.1 Agrupamiento por proceso de trabajo
Fuente: Echegaray Alberto; Las estructuras organizacionales

4.1.2 Los mecanismos de coordinación

Es pertinente mencionar que el mecanismo que debiera aplicarse es el de supervisión directa ya que en la delegación una persona toma la responsabilidad de las otras personas, emitiendo instrucciones y supervisando sus acciones.

Aunque por otro lado, se tiene que mencionar que cada área funciona de la misma manera que la Delegación. Aunque la Delegación proclama que funciona de tal o cual forma, en realidad no funciona así, confirmando lo que los estudiosos e investigadores han diferenciado, es decir, la estructura organizacional formal o proclamada de la estructura informal o real.

4.1.3 El sistema de autoridad formal

Como se mencionó en el capítulo anterior y en párrafos anteriores el sistema de autoridad formal se puede representar por medio de un organigrama, ésta es la mejor manera de representarla, por otro lado como se trata de una Dependencia de gobierno, además del organigrama hay que complementar dicho sistema de autoridad formal debe complementarse con el manual de organización, así como las notas complementarias del organigrama.

Como se mencionó, sería recomendable implantar una estructura organizacional de tipo matricial, para evitar los procedimientos informales que se dan con mucha frecuencia en las Delegaciones y Municipios (y en cualquier dependencia de gobierno) y cumplir con la división del trabajo y los mecanismos propios de coordinación.

4.2 Administración estratégica

4.2.1 Formulación de la visión

Sin duda, los principales ingredientes para producir una imagen atractiva del futuro son una sed de triunfo para dejar atrás conformismos y una gran capacidad imaginativa o chispa para cristalizar esta inquietud (ver figura 4.2).

Pero cualquier imagen tendrá un valor reducido si no hay en ella un cierto grado de oportunismo o si está fuera del alcance de la organización, por lo que en la formulación de la visión deben confluír tres clases de pensamiento: “qué se quiere, qué se espera y qué es posible hacer”.¹¹

Algunas interrogantes que pueden servir de estímulo para echar a volar la imaginación son del siguiente tipo:

- ¿A qué se aspira?
- ¿Qué hará única a la organización?
- ¿Qué distinguirá a su función?
- ¿Qué contribución se hará a los usuarios?
- ¿Qué proyecto o qué cambio se consideraría especialmente bueno?

Por este medio o algún otro se esperaría contar con una primera idea, a cuyo alrededor se va armando una imagen mejor y más completa que constituye la visión de la organización.

Esta visión puede ser tan precisa como un proyecto o llegar a ser un tanto vaga, lo que no debe ser motivo de preocupación, ya que la bondad de la visión no radica en los detalles, sino en su capacidad para importar valores desde el futuro y para dejar ver nuevos arreglos, con lo que se reta y estimula al cambio.

¹¹ Fuentes Zenón Arturo; Las Armas del estratega; Capítulo 2: “La gran estrategia”; 2ª Impresión; DEPFI; México, D.F.; Año 2002; Página 36.

Por tanto, los criterios para juzgar la visión se deben centrar en lo siguiente:

- ¿Es atractiva?
- ¿Va con los tiempos?
- ¿Parece loggable?

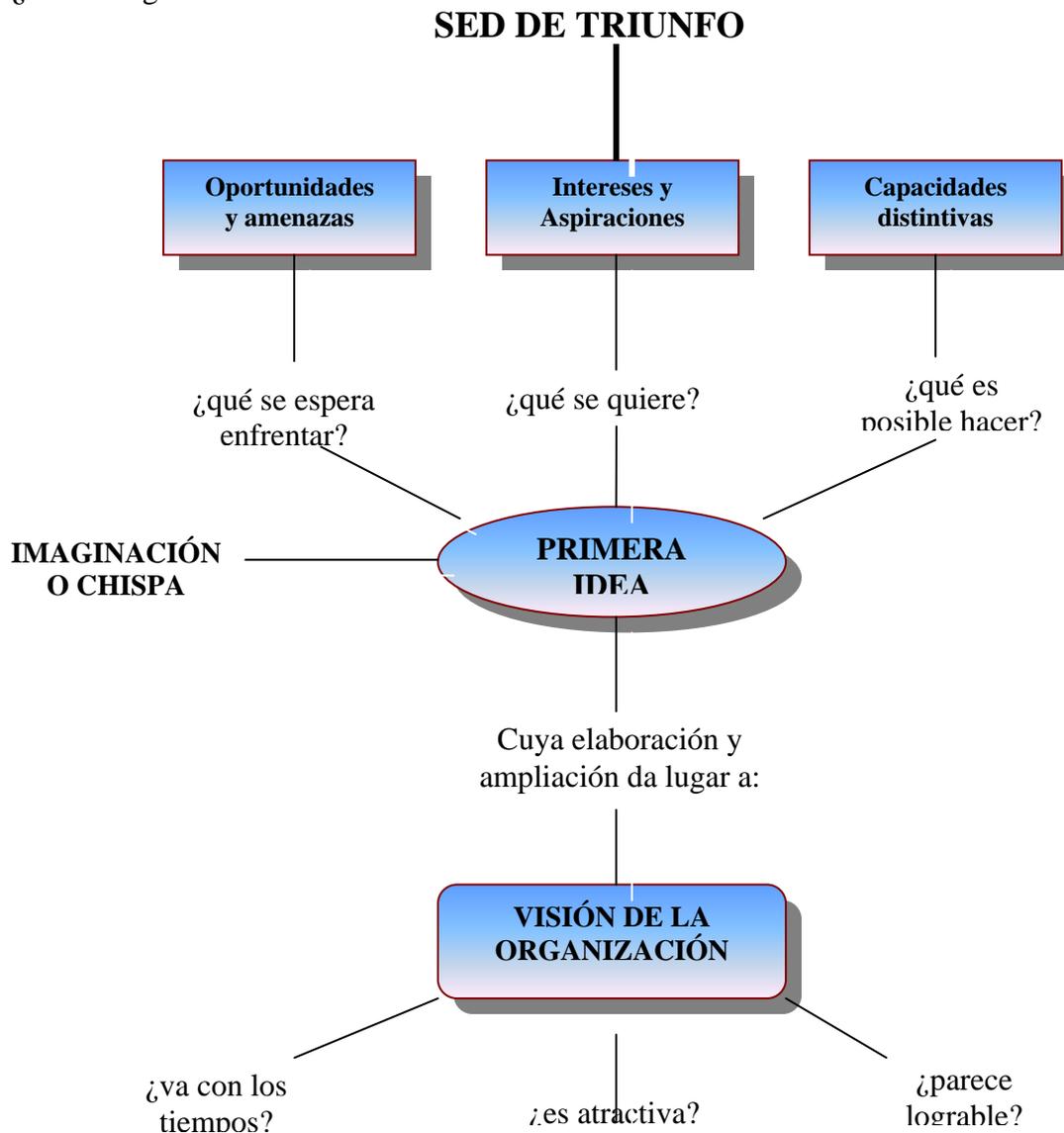


Figura 4.2 Formulación de la visión
Fuente: Fuentes Zenón Arturo; Las armas del estratega

Una visión estratégica es un requisito previo para un liderazgo estratégico efectivo. Un administrador no puede funcionar de una manera efectiva, ya sea como líder o como creador de una estrategia, sin un concepto de las funciones que se deben realizar hacia el futuro, es decir, que necesidades de las personas se debe esforzar en satisfacer.

De manera que el desarrollo de la visión no es un ejercicio de hilar palabras con el fin de crear un lema agradable para la organización; más bien es un ejercicio de pensar estratégicamente

sobre el futuro de una organización, desarrollando un concepto viable de las funciones futuras y colocando a la organización en una trayectoria estratégica con la cual la administración esté profundamente comprometida. Cuando la visión estratégica de la administración transmite algo importante de la posición de las funciones que pretende delimitar para la organización y cuál es la trayectoria que debe seguir, entonces la visión es verdaderamente capaz de guiar la toma de decisiones de la administración, de modelar la estrategia de la organización y de causar un impacto sobre cómo administrarla.

4.2.1.1 Decisión de la visión estratégica a largo plazo para la organización

La tarea de abordar lo que debe ser la organización y sus funciones en el futuro es una de las tareas más intimidantes. Requiere de un análisis racional de lo que debería ser el área y cuáles deberían ser sus funciones con el fin de prepararse para los cambios por venir en la dependencia en general. También requiere buenos instintos emprendedores, creatividad y un sentido intuitivo de lo que es capaz la organización y en particular el área cuando se enfrenta a presiones y retos. La visión estratégica de la administración debe ser realista acerca de las condiciones actuales de las necesidades de las personas que conforman la demarcación, de servicios, sociales, económicas, etc. a las cuales es probable que se enfrente y también ser realista acerca de los recursos y capacidades de la organización total y en particular del área. Una visión no debe ser una ilusión o una fantasía. De hecho debe ser lo bastante imperativa para modelar las acciones de la organización y del área e impartirle energía a su estrategia.

Los buenos administradores o directores de área y estrategias tienen una visión aguda y una sensibilidad especial para hacer cambios hacia lo que las personas necesitan, para los nuevos desarrollos tecnológicos, para penetrar en los sectores poblacionales de su demarcación para descubrir las necesidades reales de la gente. Prestan una atención rápida a los problemas y quejas de los usuarios con los servicios actuales de la organización. El trabajo del creador de la estrategia es evaluar los riesgos y los prospectos de trayectorias alternativas y tomar decisiones que definan la dirección con el fin de posicionar al área para que tenga éxito en su cometido en los años futuros.

4.2.1.2 Comunicación de la visión

La forma de comunicar la visión estratégica a los directores y empleados de nivel inferior es casi tan importante como la solidez estratégica del concepto de la función a realizar y la dirección a largo plazo de la organización. La comunicación en un solo sentido pocas veces es adecuada; sin embargo, el diálogo con los empleados, que permite dar y recibir, funciona mejor. Las personas necesitan creer que la dirección sabe hacia dónde está intentando llevar al área, hacia donde se dirigen sus esfuerzos y qué cambios se esperan en el futuro. Cuando la dirección puede describir una imagen de la trayectoria futura de la organización o del área en palabras que inspiren a los empleados e inciten u originen un esfuerzo organizacional dedicado, entonces la visión sirve como un poderoso instrumento motivacional.

El lenguaje suave, las trivialidades y el tedioso estilo empalagoso se deben evitar escrupulosamente, ya que pueden resultar contraproducentes. Los directores necesitan comunicar la visión en palabras que induzcan la aceptación de los empleados, que desarrollen el orgullo de sentirse parte de esa organización o área y creen un poderoso sentido del propósito organizacional.

Las personas se sienten orgullosas de pertenecer a una organización que aspira a un curso estratégico significativo, que trata de ser mejor desde el punto de vista de los beneficios a los usuarios de sus servicios. Por lo tanto, la expresión de la visión en un lenguaje atractivo que llegue a las personas y capte su atención, que cree una imagen vívida en sus mentes y que provoque emoción y entusiasmo, tiene un enorme valor motivacional: eleva los pensamientos por encima de la rutina diaria de la organización.

En las organizaciones con una visión y una dirección de largo plazo recién revisada o en este caso recién hecha, es de particular importancia que los directores proporcionen una explicación racional expedita de la nueva trayectoria estratégica y del porqué la organización debe empezar a delimitar una futura posición ante la sociedad en particular de las personas a las que va a servir.

La falla de los empleados en comprender o aceptar la necesidad de redirigir los esfuerzos organizacionales con frecuencia produce una resistencia al cambio y hace que resulte más difícil la maniobra de la organización por una nueva trayectoria recién elegida. Por tanto, la explicación y la justificación de la nueva visión estratégica en términos persuasivos que todos puedan entender y en los cuales puedan convenir, es un paso necesario para orientar la organización en una nueva dirección y para que pueda avanzar a través del nuevo curso.

Las exposiciones mejor expresadas de la misión y de la visión del futuro de una organización son simples y fáciles de comprender; transmiten un significado inconfundible, generan entusiasmo por el curso de la organización y producen el esfuerzo y la dedicación personal de todos en la organización.

Se deben presentar y después repetir una y otra vez como un reto organizacional meritorio, capaz de beneficiar a los clientes de una manera valiosa y significativa; de hecho es muy importante que la visión y la misión hagan hincapié en los beneficios para los usuarios, no en los beneficios para los empleados exclusivamente.

Una visión precisa, clara, que se repita con frecuencia y que inspire, tiene el poder de lograr que se gire en la dirección deseada y de iniciar una nueva marcha organizacional. Cuando esto ocurre, se completa con éxito el primer paso en la determinación de la dirección organizacional.

Una exposición de la visión y de la misión, bien concebida y expresada con palabras adecuadas, tiene un valor administrativo real:

1. Cristaliza las propias opiniones de los directores acerca de la dirección a largo plazo de la organización y de la futura estructura funciones.
2. Reduce el riesgo de una dirección carente de visión y de una toma de decisiones carente de normas;
3. Transmite un propósito organizacional que despierta la aceptación y el compromiso de los empleados y que los motiva para esforzarse al máximo y contribuir a lograr que la visión sea una realidad.
4. Proporciona una señal que los subdirectores de un nivel inferior o de áreas o departamentos específicos pueden utilizar con el fin de desarrollar misiones departamentales, determinar objetivos y crear estrategias funcionales que estén en sincronía con la dirección y la estrategia de la organización y
5. Ayuda a la organización a prepararse para el futuro.

En general, con el concepto de fin se hace referencia al elemento que puesto a distancia da sentido y justificación a la acción, dando fe de su racionalidad; de acuerdo con lo cual los fines (objetivos, metas, visión, misión, etc.) cumplen varias funciones de carácter instrumental (ver figura 2.1):

- Orientar y valorar avances;
- Favorecer la coordinación y regulación;
- Servir de base para elegir entre opciones; etc.

Dado que la visión-misión expresa en forma amplia los fines de la organización, sus funciones instrumentales se extienden al servir también como marco de referencia para idear y valorar las opciones estratégicas consideradas en otros niveles de análisis (estrategia competitiva, directiva, operativa, etc.)

Además, como la visión-misión es la expresión de aquello que se quisiera crear, contiene una mezcla de valores, intereses y aspiraciones que la convierten en un reto vital, una imagen en la cabeza que pasa a ser una fuerza en el corazón de gran poder.

De acuerdo con lo anterior y bajo la premisa de que a la gente le gusta estar conectada en una tarea importante, se le agregan a la visión-misión funciones tan importantes como las siguientes:

- Fuente de motivación e inspiración;
- Elemento de reto, chispa y coraje;
- Tema unificante que estimula el trabajo grupal;
- Marco que brinda un sentido de logro.

Así, la visión-misión representa un compromiso subjetivo que se desplaza desde el futuro para verse inserto en una causalidad mecánica, pasando de punto culminante a motor del cambio, con lo que la acción se explica por lo que la provoca sino por lo que se busca provocar.

4.2.2 Formulación de la misión

La misión es un propósito muy general que proporciona a todos los integrantes de una organización y a todas sus acciones un sentido de propósito. Una misión puede movilizar a una organización para realizar cualquier acción. La misión puede ser para la planeación lo que el Santo Grial fue para las Cruzadas: una visión de algo altamente deseado, acompañado por el interés de conseguirlo.¹²

La selección de una misión provee al proceso del diseño del área de un punto de referencia que le permite alcanzar la coherencia y la armonía entre las partes.

La misión de un sistema es mucho más que una especificación de su papel. Todos los sistemas con propósito desempeñan varios papeles. Un hombre, por ejemplo, puede desempeñar al mismo tiempo los papeles de padre, esposo, asalariado, maestro, ciudadano, etc. Las organizaciones

¹² Ackoff L. Russel; Planificación de la empresa del futuro; Capítulo 5: “El diseño idealizado: Formulación de la Misión”; 17ª Reimpresión; Editorial Limusa - Noriega; Año 2003; Página 131.

también pueden desempeñar al mismo tiempo varios papeles; el de consumidor, proveedor, contratante, causante, etc.

Una misión es un propósito que integra los papeles múltiples que desempeña un sistema. Sin tal propósito general, cualquier corporación o sistema con propósitos, carecerá de cohesión y capacidad de planear para sí mismo de manera integrada. Sin una misión general el sistema sólo podrá planear independientemente para sus distintos papeles.

Una vez que se ha dado forma a la imagen de aquello a lo que se aspira, la tarea que sigue es el desarrollo de la misión. Que consiste en traducir esa imagen a un conjunto de objetivos y retos específicos para un plazo determinado.¹³

Así, un esquema típico de la misión contempla de qué parte, qué se pretende alcanzar y cuál es el principal reto u obstáculo que supone el pasar de uno a otro lado, en donde se cubren los siguientes renglones:

- Servicios,
- Segmentos de población,
- Alcance geográfico,
- Eficiencia.

Sobre esta serie de posibilidades, hay que advertir que sólo tienen un carácter indicativo y que no hay que sobrecargar la misión con aspectos que no tengan un interés mayor.

Hay que recordar que una organización o cualquier sistema social que se conceptúe a sí mismo como organismo, se ve como servido por sus partes y por el sistema del que es parte. Toma a éstas como los instrumentos para su supervivencia y crecimiento. Por el contrario, cuando un sistema social se conceptúa como una organización, se considera con ciertos deberes hacia sus partes y hacia el sistema que lo contiene.

Considera que su principal función es contribuir al desarrollo de los sistemas que contiene y del sistema que lo contiene. Así, *la definición de la misión aclara los aspectos del desarrollo que la organización intenta promover, y en términos generales la forma en que intenta lograr esto.*

Las organizaciones frecuentemente tienen dificultad en formular su propio servicio social o misión, ya que generalmente no tienden a éste. Aún las organizaciones que se dedican a prestar servicios, (el cual es el caso de una dependencia de gobierno o alguna de sus áreas) tienden a ser egoístas. Como resultado, los administradores piensan que su misión es promover su propio crecimiento: dependiendo de la organización de que se trate, sería convertirse en la número uno, la más grande, la más rica, la que más logros tiene, la que más beneficios da a sus gobernados, etc. Una misión debiera ser un propósito deseable para todos los integrantes y participantes de la organización.

Generalmente es más fácil formular la misión de una entidad pública que de una empresa privada. *La principal función de los organismos públicos es, claramente, servir a los demás*¹¹. Por lo tanto, su selección de misión únicamente requiere de la determinación del tipo de servicios que desea proporcionar, y a quienes los va a proporcionar.

¹³ Ackoff L. Russel; Planificación de la empresa del futuro; Capítulo 5: "El diseño idealizado: Formulación de la Misión"; 17ª Reimpresión: Editorial Limusa - Noriega; Año 2003; Página 134.

Por lo tanto y tomando en cuenta lo antes mencionado, se puede decir que en términos generales la misión de un área de planeación y proyectos tiene la función de proporcionar el mejor servicio a los habitantes de la demarcación, es decir, atender sus necesidades de servicios públicos en conjunto con las demás áreas, pero además de una forma óptima, es decir, optimizando los recursos para así poder atender la mayor cantidad de necesidades con la menor cantidad de recursos posibles.

Si bien es fácil quedar atraído por la idea de ver al futuro en forma ambiciosa y creativa como punto de partida para impulsar el cambio, también es fácil aceptar que la pérdida de contacto que existe con las necesidades y propósitos más inmediatos puede llevar a caer en planteamientos utópicos.

Estas posiciones opuestas representan las dos caras de una misma moneda, sin que existan reglas que eliminen los peligros correspondientes, aunque sí pueden ofrecerse algunos lineamientos que permitan cargar los resultados del lado positivo.

Estos lineamientos se estructuran en cuatro partes: las dos primeras dirigidas al desarrollo de la imagen objetivo y las otras dos a ver cómo se llevan a la práctica esas ideas, que en su conjunto permiten dar forma a la estrategia.

4.2.2.1 La misión para áreas o departamentos funcionales

También hay lugar destinado para las exposiciones de la misión para funciones claves y para las unidades de apoyo. Cada departamento se puede beneficiar con una declaración consensual explicando su contribución a la misión de la organización, es decir, que tiene que estar dentro del marco de la misión de toda la organización, su papel y actividades principales y la dirección en la cual necesita avanzar. Los encargados de áreas o departamentos que piensan a fondo y debaten con sus subordinados y superiores acerca de aquello en lo que deben enfocarse sus unidades tienen una visión más clara de cómo guiar al área.

4.2.2.2 Aspectos fundamentales de la visión y la misión

Estos lineamientos se estructuran en cuatro partes: las dos primeras dirigidas al desarrollo de la imagen objetivo y las otras dos a ver cómo se llevan a la práctica esas ideas, que en su conjunto permiten dar forma a la estrategia.

a) Diseño de la imagen objetivo

- **Formulación de la visión:**
Qué hacer para definir los trazos más significativos de aquello a lo que se aspira.
- **Desarrollo de la misión:**
De qué manera traducir esas ideas generales en un conjunto de objetivos y retos más precisos.

b) Enlace con la práctica

- **Conexión con los cómo:**
Las intenciones de cambio carecen de valor si no están respaldadas por programas y proyectos concretos de acción.

- **Diseminación de la imagen objetivo:**
Uno de los más grandes desafíos consiste en llevar las ideas de cambio a los distintos niveles de la organización, así como a las mentes y corazones de quienes se requiere su concurso.

4.2.2.3 La visión y la misión son específicas de la organización, no genéricas

La visión y la misión son específicas de la organización, no genéricas.

Las exposiciones de la visión y de la misión de la organización deben ser altamente personalizadas, únicas para la organización a la que van dirigidas.

Las exposiciones formuladas en forma genérica, en un lenguaje para todos y que podían aplicarse igualmente a diversas organizaciones o áreas, no son útiles desde el punto de vista administrativo, no proporcionan una imagen mental de hacia dónde se dirige la organización y no les ofrecen una guía a los administradores o encargados de las áreas para decidir cuáles actividades de las áreas deben buscar y cuáles desechar, qué estrategias tienen más sentido o cómo manejar la organización.

Tampoco le proporcionan a los empleados y usuarios de los servicios una información útil de la dirección de largo plazo y la futura configuración de las áreas o departamentos de la dependencia.

Las exposiciones de la visión y misión formuladas con palabras ambiguas o vagas pueden tener cierto valor para las relaciones públicas, pero no ayudan a los encargados de áreas a administrar. *Las mejores exposiciones de la visión se formulan de una manera que aclare la dirección en la cual debe avanzar una organización.*

4.2.2.4 Cómo incluir los aspectos de qué, quién y cómo en la definición del área

Al proyectar la mente en que es lo que se quiere que sea la organización para el futuro, se ha dejado de lado lo correspondiente a los medios, por lo que ahora se exige un inteligente esfuerzo para idear cómo se ha de dar cumplimiento a esos propósitos, ya que en caso contrario se corre el peligro de que todo quede reducido a buenas intenciones.

Entre las distintas acciones se considerarían no sólo aquellas que se dirigen directamente al cumplimiento de los objetivos propuestos, sino también aquellas que permitan superar los obstáculos previstos o, bien, que permitan crear las condiciones apropiadas para el buen cumplimiento de los propósitos. Lo anterior también puede ser pensado como programas básicos de acción y programas de apoyo.

Así, a partir de la visión y su expresión en la misión se habrá de construir un conjunto bien coordinado de programas y proyectos, que luego servirá de base para integrar el presupuesto anual de operación y para valorar los avances que se vayan obteniendo.

Para llegar a una definición del área que sea estratégicamente reveladora, es necesario incluir tres elementos:

1. Las necesidades de las personas, o qué es lo que se está tratando de satisfacer.
2. Los grupos de personas o a quién se está tratando de satisfacer.

3. Las tecnologías utilizadas y las funciones desempeñadas, es decir, cómo se está tratando de satisfacer las necesidades de las personas.

La definición de un área en términos de qué se debe satisfacer, a quién se debe satisfacer y cómo se conducirá la organización para producir la satisfacción, delimita lo que hace una organización.

El simple hecho de saber que servicios proporciona una organización nunca es suficiente. Los servicios en sí mismos no son importantes para las personas; un servicio se convierte en un área o departamento cuando satisface una necesidad. Sin la necesidad, no hay área o departamento. Los grupos de personas vienen al caso porque indican al sector de la población al cual se va a servir, el territorio geográfico que se va a cubrir y los tipos de personas a las cuales se les va a proporcionar servicio.

La tecnología y las funciones desempeñadas son importantes porque indican cómo podrá satisfacer el área las necesidades de las personas y qué tanto del proceso de realización de las obras abarcará sus actividades.

4.2.3 Objetivos

La determinación de objetivos convierte a la visión estratégica y al curso direccional en indicadores de desempeño específicos. Los objetivos representan un compromiso administrativo para lograr efectos y resultados específicos. Son un llamado a la acción y a los resultados.

A menos que la dirección a largo plazo y la misión de la organización se traduzcan en indicadores de desempeño específicos y que los directores se sientan presionados para mostrar un progreso hacia el logro de esos objetivos, es probable que las exposiciones de la misión y de la visión acaben como palabras agradables, decorados de escaparates y sueños no realizados.

Las experiencias de numerosas organizaciones muestran que las organizaciones cuyos administradores o directores determinan objetivos para cada área de resultados claves y después presionan para seguir adelante, con acciones orientadas directamente al logro de esos resultados del desempeño, por lo común superan el desempeño de las organizaciones cuyos directores muestran sus buenas intenciones, se esfuerzan al máximo y después esperan lo mejor.

4.2.3.1 Determinación de los tipos de objetivos

Para que los objetivos funcionen como criterios del desempeño y del progreso organizacionales, se deben expresar en términos cuantificables o mensurables y deben incluir un límite de tiempo para su logro.

Deben explicar en forma detallada cuánto, de qué clase de desempeño y para cuándo. Esto significa evitar las generalidades como “maximizar las utilidades”, “reducir los costos”, volverse más eficientes” o “incrementar las ventas”, lo que no especifica ni cuánto ni cuándo.

Por otro lado como se mencionó en el capítulo anterior los objetivos son necesarios para cada uno de los resultados clave que los administradores o directores consideren importantes para el éxito. Existen dos tipos de área de resultados clave que hay que destacar: aquellas relacionadas con el *desempeño financiero* y aquellas relacionadas con el *desempeño estratégico*. El logro o

cumplimiento de los dos tipos de objetivos son esenciales para cualquier organización, porque aparte funcionar como parámetros de desempeño, permiten que la organización siga existiendo.

4.2.3.2 Objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos de una organización son importantes por otra razón: indican el propósito estratégico que va a delimitar una posición política en particular para el directivo o administrador. El propósito estratégico de una organización puede ser el voto a futuro, el acceso a puestos más altos de poder, no se puede perder de vista que para el caso de las dependencias los objetivos estratégicos siempre están ligados a objetivos políticos.

El horizonte de tiempo que es la base del propósito de una organización es a largo plazo. Se tiene que recordar que el ámbito en el cual pueden actuar las dependencias u organizaciones se delimita perfectamente dentro del nivel de gobierno al que representan.

A menudo, el propósito estratégico de una organización asume un carácter heroico, sirviendo como una arena para que los directores y empleados por igual se esfuercen al máximo y se desempeñen en la mejor forma posible. Para este caso el propósito estratégico es superar las circunstancias desfavorables con el fin de ganar una posición de preferencia ante los habitantes de la demarcación, en la actualidad en nuestro país por las circunstancias económicas que prevalecen, las dificultades se presentan en cualquier nivel de gobierno, ya que normalmente los recursos son muy pocos o escasos y entonces se tiene el reto de satisfacer la mayor cantidad de necesidades de la población, es decir, hacer mucho con poco.

4.2.3.3 Objetivos financieros

Como se mencionó anteriormente que el propósito de los objetivos es convertir los lineamientos administrativos de la visión estratégica y de la misión de la organización en indicadores de desempeño específicos, algo por medio de lo cual se pueda evaluar el progreso de la organización. Cada área o unidad en una organización necesita objetivos de desempeños concretos y mensurables, que contribuyan de una manera significativa al logro de los objetivos generales de la organización.

Cuando los objetivos generales de la organización se expresan en objetivos específicos para cada unidad o área organizacional y se responsabiliza de su logro a los administradores de nivel inferior, se crea en toda la organización un ambiente orientado a los resultados.

Por lo tanto desde una perspectiva global de la compañía, se requieren dos tipos muy diferentes de criterios de desempeño: los que se relacionan con el desempeño financiero y los que se relacionan con el desempeño estratégico. El logro de resultados financieros aceptables es decisivo. Sin ellos pelagra la aspiración de una organización al logro de su visión, así como de su bienestar a largo plazo y su supervivencia.

En términos generales los objetivos financieros son la señal de un compromiso con resultados tales como aumento en las ganancias, una utilidad aceptable sobre la inversión, crecimiento de dividendos, apreciación del precio de las acciones, buen flujo de efectivo y crédito comercial.

4.2.3.4 Los objetivos de gran alcance y de corto alcance

La determinación de objetivos debería resultar en indicadores de desempeño de corto y largo alcance. En ausencia de una crisis inminente, o de una razón apremiante para reforzar la posición a largo plazo y el desempeño futuro de una organización, los administradores se inclinan por el corto plazo y a concederle mayor prioridad a lo que se debe hacer con el fin de lograr las cifras planeadas para el año en curso. Por supuesto, el problema con el hecho de concederles mayor prioridad a los objetivos de corto plazo es el potencial para que se descuiden las acciones orientadas a mejorar la posición de la dependencia ante los habitantes y su habilidad de generar buenos resultados a largo plazo.

La determinación de indicadores de desempeño temerarios y de largo alcance y la presión sobre los directores o administradores para que entreguen resultados, ayuda a equilibrar las prioridades entre los resultados y las acciones a corto plazo y las acciones calculadas para asegurar la eficiencia y el desempeño financiero de la organización a lo largo del tiempo. Un fuerte compromiso para el logro de objetivos de largo alcance obliga a los administradores a que empiecen a emprender acciones ahora, con el fin de llegar a los niveles de desempeño deseados más adelante.

Al explicar en forma detallada los resultados a corto plazo que se van a lograr, los objetivos de gran alcance indican la rapidez con la cual la administración quiere que progrese la organización, así como el nivel de desempeño que se pretende lograr durante los dos o tres períodos siguientes. Los objetivos de corto alcance pueden ser idénticos a los de gran alcance en cualquier momento en que una organización se desempeñe en el nivel a largo plazo que su objetivo. La situación más importante en donde los objetivos de corto alcance difieren de los de gran alcance ocurre cuando los administradores están tratando de mejorar el desempeño organizacional y no pueden llegar al objetivo de largo alcance/progresivo en sólo un año. De manera que los objetivos de corto alcance sirven como peldaños o hitos.

4.2.3.5 La necesidad de objetivos de gran alcance y de corto alcance

La determinación de objetivos debería resultar en indicadores de desempeño de corto y largo alcance. En ausencia de una crisis inminente, o de una razón apremiante para reforzar la posición a largo plazo y el desempeño futuro de una organización, los administradores se inclinan por el corto plazo y a concederle mayor prioridad a lo que se debe hacer con el fin de lograr las cifras planeadas para el año en curso.

Por supuesto, el problema con el hecho de concederles mayor prioridad a los objetivos de corto plazo es el potencial para que se descuiden las acciones orientadas a mejorar la posición de la dependencia ante los habitantes y su habilidad de generar buenos resultados a largo plazo.

La determinación de indicadores de desempeño temerarios y de largo alcance y la presión sobre los directores o administradores para que entreguen resultados, ayuda a equilibrar las prioridades entre los resultados y las acciones a corto plazo y las acciones calculadas para asegurar la eficiencia y el desempeño financiero de la organización a lo largo del tiempo.

Un fuerte compromiso para el logro de objetivos de largo alcance obliga a los administradores a que empiecen a emprender acciones ahora, con el fin de llegar a los niveles de desempeño deseados más adelante.

Al explicar en forma detallada los resultados a corto plazo que se van a lograr, los objetivos de gran alcance indican la rapidez con la cual la administración quiere que progrese la organización, así como el nivel de desempeño que se pretende lograr durante los dos o tres períodos siguientes. Los objetivos de corto alcance pueden ser idénticos a los de gran alcance en cualquier momento en que una organización se desempeñe en el nivel a largo plazo que su objetivo. La situación más importante en donde los objetivos de corto alcance difieren de los de gran alcance ocurre cuando los administradores están tratando de mejorar el desempeño organizacional y no pueden llegar al objetivo de largo alcance/progresivo en sólo un año. De manera que los objetivos de corto alcance sirven como peldaños o hitos.

4.2.3.6 ¿Qué tanto alcance deben implicar los objetivos?

Para empezar, los objetivos se deben determinar en un nivel lo bastante elevado para producir resultados por lo menos en forma incremental, mejores que el desempeño actual. Pero los mejoramientos incrementales no necesariamente son suficientes, en especial si los niveles de desempeño actuales son los de un nivel inferior. Como mínimo, los objetivos financieros de una compañía debe apuntar lo suficientemente alto como para generar los recursos para ejecutar en una forma eficiente la estrategia elegida.

Pero una mentalidad de “simplemente sobrevivir” no es la forma de abordar la determinación de objetivos. Para hacerlo de manera apropiada, se requiere considerar el desempeño posible en vista de las condiciones externas: qué desempeño se está logrando otras dependencias, que desempeño se requerirá para satisfacer a los habitantes de la demarcación y qué desempeño es capaz de lograr la organización cuando se ve presionada. Desde un punto de vista ideal, los objetivos deberían servir como un instrumento administrativo para que en verdad impulse a una organización para lograr todo su potencial; esto significa determinarlos en un nivel lo bastante elevado para que sea un reto, para que den energía a la organización y a su estrategia.

Algunas escuelas de pensamiento que proponen que los objetivos se deben determinar en forma temeraria y agresiva en un nivel elevado por encima de los que muchos miembros organizacionales considerarían “realistas”. La idea es que se liberan una creatividad y una energía organizacionales mayores cuando los objetivos de gran alcance requieren el logro de niveles de desempeño más allá del alcance de los recursos y las capacidades inmediatas de la empresa.

4.2.3.7 Los objetivos son necesarios en todos los niveles organizacionales

Para que el pensamiento estratégico y la toma de decisiones impulsada por la estrategia impregnen la cultura organizacional, se deben establecer objetivos de desempeño no sólo para la organización como un todo, sino para cada una de las áreas o direcciones, subdivisiones, coordinaciones y en general todas las áreas funcionales de la organización. Sólo cuando cada uno de los objetivos estratégicos y financieros respaldan el logro de los objetivos estratégicos y financieros de la organización, el proceso de determinación de objetivos está lo suficientemente completo para concluir que cada parte de la organización conoce su papel estratégico y las varias unidades organizacionales están listas para ayudar a toda la organización a avanzar a lo largo de la trayectoria estratégica elegida.

Con el fin de apreciar por qué el proceso de determinación de objetivos de una organización necesita ser de arriba hacia abajo. Un proceso de arriba hacia abajo para determinar los objetivos de desempeño a nivel de toda la organización, que ha sido orientado primero y después insiste en que las áreas, divisiones, coordinaciones, departamentos, subcoordinaciones, subdivisiones y las unidades de operación estén directamente relacionados con el logro de los objetivos de la organización, tiene dos ventajas poderosas. En primer lugar, ayuda a producir una cohesión entre los objetivos y las estrategias de diferentes partes de la organización.

En segundo lugar, ayuda a unificar los esfuerzos internos para que la organización avance por el curso estratégico elegido. Si la alta dirección, en interés de involucrar a un amplio espectro de miembros organizacionales, permite que la determinación de objetivos se inicie en los niveles inferiores de la organización, sin el beneficio de tener como guía los objetivos de desempeño a nivel de toda la organización, entonces las unidades organizacionales en el nivel inferior no tienen ninguna base para relacionar sus objetivos de desempeño con los de la organización.

El hecho de permitir que los objetivos a nivel de toda la organización sean el producto de cualesquiera que sean las prioridades y objetivos que surjan desde abajo, simplemente deja demasiado espacio para que los objetivos y las estrategias de las unidades organizacionales a un nivel inferior carezcan de coordinación unos con otros y de lo que tiene sentido desde el punto de vista de las actividades de la organización como un todo. La determinación de objetivos de abajo hacia arriba, con muy poca o ninguna guía del nivel superior, casi siempre señala una ausencia de liderazgo estratégico de parte de los directivos.

4.2.4 Estrategia

4.2.4.1 El esfuerzo de creación de la estrategia

Lo antes mencionado hace hincapié en que el plan estratégico de una organización es un conjunto de estrategias ideadas por los directores o administradores de los distintos niveles en la organización. Mientras más grande sea la organización, más puntos de iniciativa estratégica tiene. El esfuerzo de la administración para determinar la dirección no está completo hasta que las capas separadas de la estrategia se unen en un patrón de apoyo coherente.

Desde un punto de vista ideal, las partes y las capas deben ajustar como las piezas de un rompecabezas. Los objetivos y las estrategias unificados no surgen de un proceso no dirigido en el cual los administradores determinan objetivos y crean estrategias en forma independiente. De

hecho, los administradores a nivel funcional y de la operación tienen el deber de trabajar en armonía para determinar objetivos fundamentales del desempeño e inventar acciones estratégicas en la primera línea que ayuden a lograr los objetivos del área y a incrementar la influencia de la misma.

La tarea de armonizar los objetivos y las estrategias parte por parte y nivel por nivel puede resultar tediosa y frustrante, pues requiere numerosas consultas y juntas, procesos periódicos de revisión y aprobación de la estrategia, la experiencia de intentarlo con base en pruebas, errores y meses o más tiempo, de creación de un consenso y de un esfuerzo de colaboración.

La política de lograr un consenso estratégico y la lucha por mantener a todos los administradores y áreas enfocadas en lo que es mejor para la organización en general (en oposición a lo que es mejor para su área o departamentos) a menudo es un gran obstáculo para unificar los distintos objetivos y estrategias y producir el grado deseado de cooperación y colaboración.

Un consenso amplio es particularmente difícil cuando hay cabida para puntos de vista opuestos y para desacuerdos. Las exposiciones de la administración sobre una misión y una visión para la organización, de una dirección, objetivos y estrategias a largo plazo, a menudo provocan acalorados debates y grandes diferencias de opinión.

4.2.4.2 Factores que modelan la estrategia

Lo que una organización puede y no puede hacer en el aspecto de la estrategia siempre está restringido por lo que es legal, por lo que cumple con las políticas y los requerimientos reguladores del gobierno y por lo que está de conformidad con las expectativas de la sociedad y con los estándares de una buena comunidad ciudadana. Las presiones externas también provienen de otras fuentes, grupos de interés especial, reportes de investigación, temor a una acción política indeseable y el estigma de la opinión negativa.

El desglose en factores de los valores y prioridades de la sociedad, de las preocupaciones comunitarias y del potencial de una legislación y unos requerimientos reguladores onerosos, es una parte regular de la análisis de la situación externa en un número de organizaciones cada vez mayor. La intensa presión pública y la cobertura adversa en los medios hacen que dicha práctica se torne prudente. La tarea de lograr que la estrategia de una organización sea socialmente responsable significa:

1. Llevar a cabo las actividades organizacionales dentro de los límites de lo que se considera benéfico para el público en general;
2. Responder de una manera positiva a las prioridades y las expectativas que surgen en la sociedad;
3. Demostrar una disposición de emprender una acción anticipándose a una confrontación reguladora.
4. Equilibrar los intereses de todas las áreas que conforman a toda la organización con los intereses de la sociedad como un todo, y
5. Ser buenos ciudadanos en la comunidad.

La responsabilidad social corporativa aparece en las exposiciones de la misión de la organización.

4.2.4.3 Las ambiciones personales, filosofías y creencias éticas de los administradores

Los administradores o directores no evalúan de manera desapasionada el curso estratégico que se debe seguir. A menudo, sus elecciones están bajo la influencia de sus propias visiones de cómo competir y cómo posicionar a la organización, y de la imagen y la reputación que quieren que tenga la organización.

Tanto la observación casual como los estudios formales indican que las ambiciones, los valores, las filosofías, los valores éticos de los administradores son influencias importantes sobre la estrategia. En ocasiones, esta influencia es consciente y deliberada; otras veces puede ser inconsciente.

Como observó un experto al explicar la pertinencia de los factores personales para la estrategia: “las personas deben poner en ello su corazón”.

Los valores administrativos también modelan la calidad ética de la estrategia de una organización. Los administradores con poderosas convicciones éticas se esfuerzan al máximo en cerciorarse de que sus organizaciones o áreas observen un estricto código ético en todos los aspectos.

4.2.4.4 La influencia de los valores compartidos y de la cultura de la organización sobre la estrategia.

Las políticas, prácticas, tradiciones, creencias filosóficas y las formas de hacer las cosas se combinan para crear una cultura distintiva. Por lo común, mientras más poderosa es la cultura de una organización, más probabilidades hay de que esa cultura modele las acciones estratégicas que decide emplear, en ocasiones dominado incluso la elección de medidas estratégicas.

Esto se debe a que los valores y creencias orientados a la cultura están tan arraigados en el pensamiento y en las acciones estratégicos de la administración, que condicionan la forma en la cual la organización responde a los acontecimientos externos. Esas organizaciones tienen una tendencia impulsada por la cultura acerca de cómo manejar los aspectos estratégicos y qué clases de medidas estratégicas considerará o rechazará.

Las poderosas influencias culturales explican en parte por qué las organizaciones se ganan una reputación por características estratégicas tales como liderazgo en el avance tecnológico y la innovación en los servicios, dedicación a una ejecución superior, propensión a las negociaciones detalladas, orientación más poderosa hacia las personas y ambiente laboral agradable o por un énfasis fuera de lo común en el servicio al cliente y en la satisfacción total de la gente.

4.2.4.5 Naturaleza y propósito de las estrategias y las políticas

El término “estrategia” (derivado del vocablo griego *strategos*, que significa “general”) tiene muchos usos. Es la determinación del propósito o misión y de los objetivos básicos a largo plazo de una empresa, así como la adopción de los cursos de acción y de la asignación de recursos necesarios para cumplirlos. Por lo tanto, los objetivos son parte de la formulación de la estrategia.

Las políticas son enunciados o interpretaciones generales que orientan el pensamiento de los administradores en la toma de decisiones. Su propósito es asegurar que las decisiones no rebasen ciertos límites.

La esencia de las políticas es la discrecionalidad. Por su parte, las estrategias se refieren a la dirección en que se encauzarán recursos humanos y materiales a fin de acrecentar la posibilidad de cumplir los objetivos elegidos.

El principio de estrategias y políticas es que cuanto más claras sean la comprensión de estrategias y políticas y su instrumentación en la práctica, tanto más consistente y efectiva será la estructura de los planes de una empresa.

Para ser efectivas, estrategias y políticas deben ponerse en práctica por medio de planes, tan minuciosos en sus detalles como lo exija la consideración de hasta los componentes más elementales de las operaciones. Las tácticas son los planes de acción para la ejecución de las estrategias.

Las principales estrategias y políticas para la orientación general de las operaciones corresponden probablemente a las áreas de crecimiento, finanzas, organización, personal, relaciones públicas, productos o servicios y comercialización, dependiendo del tipo de organización de que se trate.

4.2.4.6 El vínculo de la estrategia con la ética

La estrategia debe ser ética. Tiene que implicar acciones justas pues de lo contrario no pasará la prueba del escrutinio moral. Esto significa algo más que conformarse con lo que es legal. Los estándares éticos y morales van más allá de las prohibiciones de la ley y del lenguaje de “no deberás”, hasta los aspectos del deber y el lenguaje de “lo debes hacer y no lo debes hacer”. La ética concierne al deber humano y a los principios en los cuales se basa este deber.

La obligación de una organización con los empleados surge de la valía y la dignidad de los individuos que dedican sus energías a realizar su trabajo y que dependen de él para su bienestar económico. La creación de una estrategia con principios requiere que las decisiones relacionadas con los empleados se tomen de manera equitativa y consecuente, interesándose en el debido proceso y en el impacto que tiene el cambio estratégico en las vidas de los empleados.

En el mejor de los casos, la estrategia elegida debe promover los intereses de los empleados en lo que concierne a compensación, oportunidades de carrera, seguridad en el trabajo y condiciones de trabajo en general. En el peor de los casos, la estrategia elegida no debe colocar en desventaja a los empleados.

Incluso en situaciones de crisis, en donde no es posible evitar el impacto adverso para los empleados, las organizaciones tienen la obligación ética de minimizar cualesquiera privaciones que se deban imponer en forma de reducciones en la fuerza laboral, cierres de áreas o departamentos, transferencia de trabajo, reubicaciones, nueva capacitación y pérdida de ingresos.

4.2.5 Puesta en práctica de la estrategia

Una vez que se ha decidido que estrategia poner en práctica, se procede a convertirla en acciones y buenos resultados. La puesta en práctica de una estrategia y el hecho de lograr que la

organización la ejecute bien, requieren un conjunto diferente de tareas y habilidades administrativas.

Aún cuando el diseño de una estrategia es en gran parte una actividad empresarial o directiva impulsada por el mercado, para el caso por la sociedad a la que se gobierna, la puesta en práctica es principalmente una actividad impulsada por la organización, que gira alrededor de la administración de las personas y de los procesos del área.

Mientras el diseño de una estrategia exitosa depende de la visión de la organización, de un análisis inteligente de las funciones que debe realizar el área y de un buen ajuste de los recursos, la puesta en práctica exitosa depende del buen desempeño para guiar a los demás y trabajar con y a través de ellos, de asignar recursos, desarrollar y consolidar capacidades competitivas, establecer políticas que apoyen la estrategia y ajustar la forma en la cual la organización desempeña sus actividades fundamentales con los requerimientos para una buena ejecución de la estrategia.

La puesta en práctica es una tarea orientada a la acción, con el fin de lograr que sucedan las cosas, que pone a prueba la capacidad de un administrador para dirigir el cambio organizacional, desarrollar capacidades organizacionales valiosas, lograr un mejoramiento continuo en el proceso del trabajo. Crear una cultura corporativa que apoye la estrategia y cumplir los objetivos del desempeño, o bien, superarlos. Pero esto es más fácil desarrollar que lograr que suceda.

La parte difícil es lograr que la organización actúe conforme a las nuevas prioridades. Lo que hace que la puesta en práctica sea un reto administrativo más difícil y que se lleva más tiempo que el diseño de la estrategia, es la gran variedad de actividades administrativas a las cuales se debe prestar atención, las muchas formas en las cuales pueden proceder los administradores, las exigentes capacidades requeridas para administrar a las personas, la perseverancia necesaria para emprender y poner en movimiento una variedad de iniciativas, la resistencia al cambio que es necesario superar y las dificultades de integrar los esfuerzos de muchos grupos de trabajo diferentes en un todo que funcione sin ningún tropiezo.

4.2.5.1 Marco de referencia para la puesta en práctica

La puesta en práctica de la estrategia implica convertir el plan estratégico de la organización en una acción y después en resultados. Lo mismo que el diseño de la estrategia, es un trabajo para todo el equipo administrativo, no sólo para unos cuantos administradores.

El proceso de la puesta en práctica por lo común causa un impacto en cada parte de la estructura organizacional, desde la unidad organizacional más grande hasta el grupo de trabajo más pequeño. Todos los administradores se convierten en encargados de la puesta en práctica de la estrategia en las áreas que les competen y todos los empleados son participantes.

Una de las claves para la puesta en práctica exitosa es que la administración comunique el motivo del cambio organizacional con tanta claridad y en una forma tan persuasiva que surja un compromiso decidido en todos los niveles para llevar a cabo la estrategia y cumplir con los objetivos del desempeño.

La condición ideal es que los administradores despierten el entusiasmo suficiente por la estrategia para convertir el proceso de la puesta en práctica en una cruzada a nivel de toda la organización. La forma en la cual la administración o dirección maneja la puesta en práctica es exitosa cuando la organización logra el desempeño estratégico y financiero que es su objetivo y muestra un buen progreso en el logro de su visión estratégica a largo plazo.

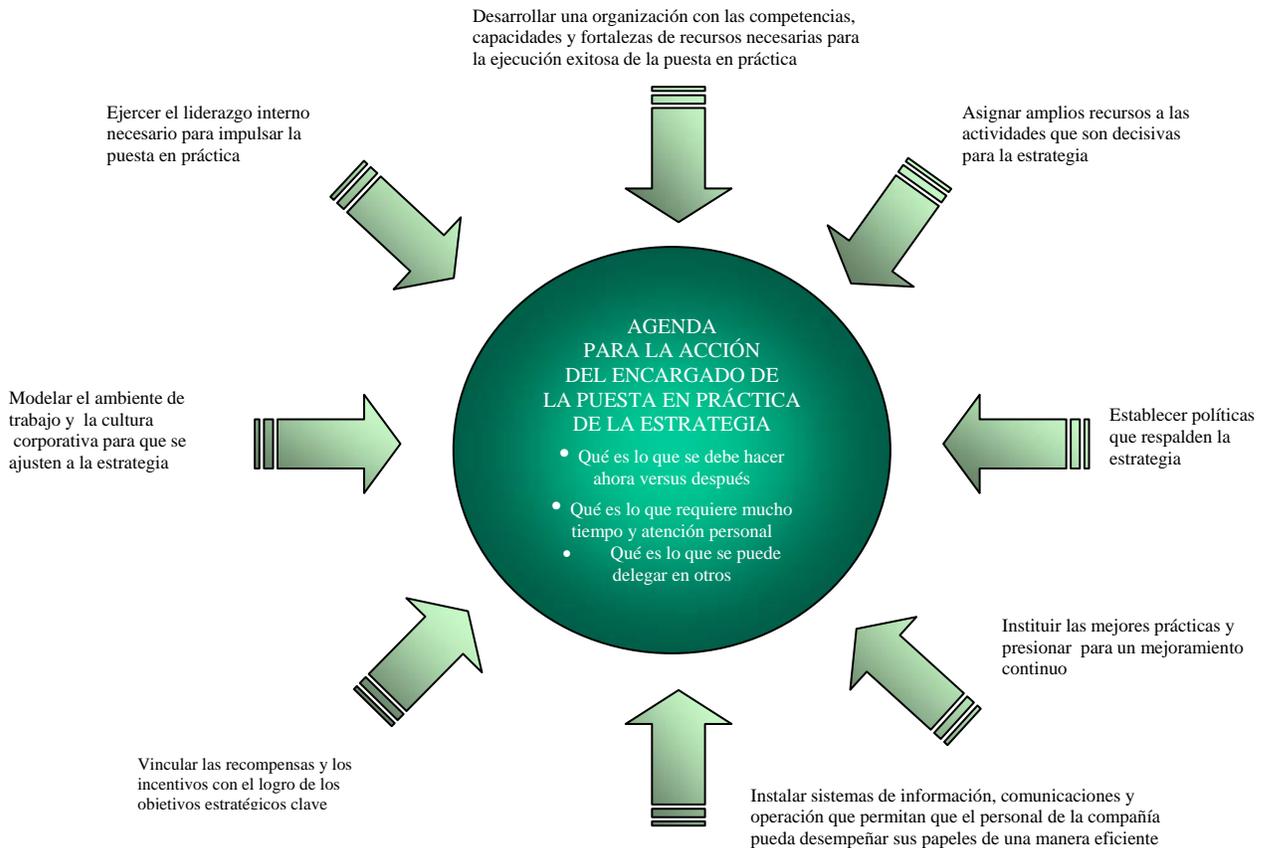
4.2.5.2 Las principales tareas de la puesta en práctica

Aún cuando los enfoques de los administradores se deben ajustar a la situación, es necesario cubrir ciertas bases, sin importar cuáles sean las circunstancias de la organización:

- Desarrollar una organización con las competencias, capacidades y fortalezas de recursos para llevar a cabo la estrategia con éxito.
- Desarrollar presupuestos para encauzar amplios recursos hacia aquellas actividades de la cadena de valor que son decisivas para el éxito estratégico.
- Establecer políticas y procedimientos que respalden la estrategia.
- Instituir las mejores prácticas y presionar para el logro de mejoramientos continuos en la forma en la cual se desempeñan las actividades de la cadena de valor.
- Instalar sistemas de información, comunicaciones y operación que permitan que el personal de la compañía pueda desempeñar con éxito sus papeles estratégicos, día tras día.
- Vincular las recompensas y los incentivos con el logro de los objetivos del desempeño y de una buena ejecución de la estrategia.
- Crear un ambiente de trabajo y una cultura corporativa que respalden a la estrategia.
- Ejercer el liderazgo interno necesario para impulsar la puesta en práctica y mejorar la forma en la cual se ejecuta la estrategia.

Estas tareas administrativas, surgen repetidas veces en el proceso de puesta en práctica de la estrategia, sin importar los aspectos específicos de la situación. Una o dos de estas tareas por lo común son más decisivas o llevan más tiempo que otras, dependiendo de lo radicalmente diferentes que sean los cambios de estrategia que se deban poner en práctica (ver figura 4.3).

Al planear una agenda para la acción, los encargados de la puesta en práctica deben empezar con una evaluación para sondear qué es lo que la organización debe hacer de una manera diferente para llevar a cabo con éxito la estrategia y después considerar cómo hacer los cambios internos necesarios tan rápidamente como sea posible.

Figura 4.3 Los ocho componentes administrativos importantes de la puesta en práctica de la estrategia

Fuente: Thompson / Strickland; Administración estratégica

4.2.5.3 Controles sobre los empleados

Un problema importante al que se enfrentan los administradores actuales es cómo asegurarse de que las acciones de los subordinados facultados se mantengan dentro de los límites aceptables y no expongan a la organización a un riesgo excesivo. Hay ciertos riesgos cuando se abandona a los empleados a sus propios recursos para que cumplan con los estándares de desempeño.

Los medios abundan en reportes de empleados cuyas decisiones o conductas se desviaron, costándole a la compañía considerables sumas de dinero o causando embarazosas demandas legales. Los administradores no pueden dedicar todo su tiempo a asegurarse de que las decisiones y la conducta del personal estén dentro de las líneas blancas y, sin embargo, tienen una responsabilidad clara de instituir verificaciones y equilibrios adecuados y protegerse de cualquier sorpresa.

Uno de los propósitos principales de los sistemas de control del diagnóstico es llevar un seguimiento del desempeño, con el fin de aliviar a los administradores de la carga de una supervisión constante y dejarles tiempo para trabajar en otros aspectos importantes. Pero los controles de diagnóstico sólo son parte de la respuesta. Otro instrumento valioso del control es

establecer límites claros sobre la conducta, sin indicar a los empleados qué es lo que deben hacer.

Las reglas y los procedimientos estrictamente prescritos desalientan la iniciativa y la creatividad. Es mejor determinar qué es lo que no se debe hacer, permitiendo cierta libertad de acción dentro de los límites especificados. Otro dispositivo de control son las juntas cara a cara para repasar la información, evaluar el progreso y el desempeño, reiterar las expectativas y exponer los siguientes para la acción.

Un aspecto que puede ayudar de manera importante a este factor es infundir la cultura empresarial dentro de los empleados en general (es decir, desde los de más bajo rango, hasta los más altos ejecutivos).

La cultura, desde el punto de vista de la sociología, es el conjunto de conocimientos, tradiciones, usos y costumbres. Es única para cada estructura social, se aprende y se transmite.

Para una empresa es muy importante tener una cultura bien definida ya que es aquello que la va a caracterizar y con lo que va a marcar la diferencia. Para que la cultura de la empresa pueda expresarse, es necesario que no sólo la alta gerencia tenga conocimiento sobre la misión y la visión, sino que todas las personas que conforman la organización, desde los más altos directivos hasta el operativo de menor jerarquía dentro de la misma sepan sobre tales. La misión y la visión reflejan el porqué de la existencia de la empresa u organización, los objetivos, la ideología, etc. Por lo tanto, es muy importante que todos los integrantes de la organización tengan claro estos factores, ya que si todos van hacia un mismo camino y actúan en función de la misión y la visión, se reflejará en sus acciones la cultura de la empresa.

La cultura empresarial es lo que identifica la forma de ser de una empresa u organización y se manifiesta en las formas de actuación ante los problemas y oportunidades de gestión y adaptación a los cambios y requerimientos de orden exterior e interior, que son interiorizados en forma de creencias y modos o formas de hacer las cosas de manera colectiva que se transmiten y se enseñan a los nuevos miembros como una manera de pensar, vivir y actuar.

Estas creencias básicas con sus compromisos y formas de hacer las cosas conforman la cultura empresarial, e impulsadas y conducidas desde el liderazgo definen la identidad perseguida y operan como factores de adaptación y transformación del entorno exterior y el desarrollo de los mecanismos internos para enfocar la gestión de forma propia y diferencial de otras empresas u organizaciones.

De tal forma que la cultura empresarial se expresa en los contenidos anteriormente mencionados, en el sentido de pertenencia, en la capacidad flexible de consensuar metas comunes, en la gestión integral de la empresa con sus objetivos estratégicos y criterios de evaluación de la medida de los resultados.

El lenguaje y las categorías conceptuales propios de cada cultura empresarial u organización, son esenciales para fijar o consensuar los límites de la identidad como grupo y establecer las reglas de juego en las relaciones con las personas que pertenecen al mismo.

Las organizaciones plasman en sus misiones el conjunto de creencias sólidas que sirven de premisas a todas sus políticas y acciones. Uno de los factores más importantes del éxito empresarial es la invariable adhesión de todo el cuerpo social a dichas creencias. Estas presunciones son impulsadas desde el liderazgo y tienen como funciones definir la identidad perseguida, la adaptación del grupo al entorno externo y la integración de sus procesos internos para su adecuación y supervivencia.

Si una organización quiere estar a la altura de los desafíos que le plantea un mundo en proceso de cambio, debe hallarse preparada para cambiar en sí misma todo lo que sea preciso a lo largo de su historia empresarial.

Esta filosofía de empresa o impulso fundamental tiene mucho más peso que los recursos técnicos o económicos, ya que éstos, aun siendo esenciales para el éxito, son menos trascendentes que la firmeza con que las personas que integran la organización creen en sus preceptos básicos y los cumplen.

Los equipos directivos y mandos en sus respectivos niveles tienen la responsabilidad de introducir, comunicar y movilizar a sus colectivos en la vivencia efectiva de los mismos, y a los demás miembros de la empresa la responsabilidad de aplicar los contenidos de los mismos en su que hacer diario.

4.2.6 Diseño de sistemas de recompensa para apoyar la estrategia

Las estrategias no se pueden poner en práctica y ejecutar con una eficiencia real a menos que las unidades organizacionales y los individuos estén comprometidos con la tarea. Los administradores de la compañía por lo común tratan de lograr un compromiso, a nivel de toda la organización, de llevar a cabo el plan estratégico motivando a las personas y recompensándolas por un buen desempeño.

Un administrador o directivo debe hacer algo más que simplemente comunicar lo importantes que son las nuevas prácticas estratégicas y los objetivos del desempeño para el bienestar futuro de la organización. No importa lo inspirada que sea, una plática muy rara vez logra producir los mejores esfuerzos de las personas durante mucho tiempo. Para lograr el compromiso continuo y enérgico de los empleados, la administración debe ser ingeniosa en el diseño y el empleo de incentivos motivacionales, tanto monetarios como de otro tipo. Mientras más comprenda un administrador o director qué es lo que motiva a sus subordinados y confíe en los incentivos motivacionales como instrumento para la puesta en práctica de la estrategia, mayor será el compromiso de los empleados con una buena ejecución de sus tareas cotidianas en el plan estratégico de la organización.

Aún cuando los incentivos financieros (aumento de sueldo, bonificaciones por el desempeño, opciones de acciones y paquetes de jubilación) son el principal componente de los sistemas de recompensas de la mayor parte de las organizaciones, los administradores por lo común emplean muchos incentivos no monetarios, tales como: palabras de elogio (o crítica constructiva),

Un reconocimiento especial durante las reuniones de la organización, más (o menos) seguridad en el trabajo, asignaciones interesantes, oportunidad de una transferencias a ubicaciones atractivas, un mayor (o menor) control del trabajo y autonomía en la toma de decisiones, y el

atractivo de una promoción o la amenaza de verse “hecho a un lado” en un trabajo rutinario o que no lleva a ninguna parte.

Además, los administradores eficientes están atentos al poder motivacional de proporcionar a las personas una oportunidad de formar parte de algo excitante, de experimentar una mayor satisfacción personal –retándolas con ambiciosos objetivos de desempeño- y de crear los lazos intangibles de la aceptación del grupo. Pero la estructura de motivación y recompensa se debe utilizar de una manera creativa y estar vinculada directamente con el logro de los resultados del desempeño necesarios para una buena ejecución de la estrategia.

4.2.6.1 Influir por medio de incentivos.

Muchos medios creativos se desarrollaron después de que se encontró el modo de controlar o influir en las variables que previamente se consideraban no controlables. Esto ocurre especialmente en los casos en los que entra en juego el factor conducta. Los incentivos pueden desempeñar un papel muy importante en la ejecución de cualquier plan, ya que poner en práctica requiere muchas decisiones, cada una de las cuales las hacen independientemente los individuos y las unidades de la organización para la que se planea, así como los grupos externos de participantes. Raras veces se logra por medios coercitivos que los miembros de una organización se comporten como uno desea, aún en las organizaciones administradas autocráticamente. Además, la obtención de cooperación por medios coercitivos va contra los principios del desarrollo. El desarrollo, debemos recordarlo, tiene lugar a través de la propia toma de decisiones, no a través de la toma de decisiones realizada por los demás en nuestro nombre.

La conducta deseada puede inducirse por medio de incentivos, recompensas por hacer lo que se le pide, o por medio de disuasivos, castigos por hacer lo que no se debe. Los incentivos son preferibles, no sólo porque son más humanos, sino porque son más efectivos. Los disuasivos frecuentemente son tomados como retos, como algo que debe ser evadido o ignorado, como la evasión de impuestos. Los disuasivos requieren refuerzo. Las multas que no son recaudadas o las leyes cuyo cumplimiento no se vigila, no son cumplidas.

Muchas de las deficiencias de los sistemas o sus partes derivan de una mala planeación de los incentivos y los disuasivos que generalmente se aplican, aunque no se pensó que tuvieran esas consecuencias. La gente generalmente desperdicia los bienes y servicios que le parecen gratuitos o ilimitados.

Los abastecimientos de oficina (clips, lápices, gomas, etc.) constituyen un ejemplo común de mal uso y desperdicio, ya que se proporciona en forma abundante, y parecen no costar nada. Cuando se exige a las unidades y a las personas que paguen dichos abastecimientos, entonces empiezan a utilizarlos con mayor responsabilidad.

Por otro lado el hecho de que los proveedores internos de bienes o servicios cuyos ingresos no se fijan de acuerdo con su actuación, tiene poco o ningún incentivo para responder bien a las necesidades y deseos de quienes sirven. Subsidiar a proveedores de bienes o servicios sean públicos o privados, invita a la ineficacia y a la ineficiencia. En todo caso, es mejor subsidiar a los usuarios que a los proveedores. Con esto se crea un mercado en el que el proveedor debe operar.

Los incentivos deben ser bien comprendidos por aquellos a quienes se supone que van dirigidos. Las personas que reciben un incentivo deben estar conscientes de su propósito y ser capaces de determinar sus efectos sin la ayuda de expertos ni de cálculos complicados. Por ésta razón, los sistemas de incentivos se diseñan mejor si participan las personas acreedores a ellos.

Es posible diseñar incentivos aplicables tanto a grupos como a individuos. No obstante, éstos incentivos rara vez funcionan, a menos que los individuos piensen que su actuación afecta significativamente la actuación del grupo, y que los demás no pueden negar sus contribuciones personales.

Un sistema de incentivos efectivo debe recompensar a quienes se comporten en la forma deseada, independientemente de lo que los otros hagan. Se debe recompensar, por ejemplo a un trabajador cuya productividad aumente, aun si la productividad de su unidad no se incrementa también.

El monto de la recompensa, sin embargo, debe calcularse en relación con la actuación de toda la unidad. Con esto se logra que el trabajador contribuya a mejorar la actuación de toda la unidad, no sólo la suya.

Los incentivos tienden a perder su eficacia con el paso del tiempo. Esto fue descubierto mucho antes de que se detectara que el pago a destajo tenía efectos decrecientes sobre la productividad a medida que pasaba el tiempo. Igualmente, las compensaciones originalmente destinadas a premiar el buen desempeño, frecuentemente han llegado a desligarse de su propósito primario, perdiendo así su fuerza motivante. Por lo tanto, ya que los incentivos tienden a perder su fuerza con el tiempo, deben monitorearse y, cuando empiecen a ser ineficaces, deben reemplazarse o modificarse.

La eficacia de los medios que se formulan con la intención de afectar la conducta de los demás depende de cuán bien se comprenda la conducta de los destinatarios. Sólo podremos entender la conducta de los demás si comprendemos¹⁴:

1. Cómo perciben o qué concepto tienen de la situación dentro de la cual se intenta modificar su conducta y
2. Cómo y por qué hacen sus elecciones en tales situaciones.

La incapacidad para influir sobre la conducta de los demás no se deriva tanto de su falta de cooperación, sino de la falta de comprensión de su conducta.

El tema de los incentivos es muy importante para el adecuado funcionamiento del área que se pretende implantar, ya que en las áreas que están directamente relacionadas con las obras, se presenta con mucha frecuencia la corrupción, de hecho en el área de obras y desarrollo urbano (en algunos casos se llama obras y servicios públicos), se hace sistemáticamente, ya que esto lleva la intención de que los encargados de supervisar las obras, asignar contratos, los encargados de licitaciones, etc. se hagan de mayores recursos financieros, pero la culpa no es del todo de éstas personas, es decir, es insultante que se le asigne un sueldo de 2.5 a 3 salarios

¹⁴ Ackoff L. Russel; Planificación de la empresa del futuro; Capítulo 8: "Planeación de los medios: Formulación de alternativas": 17ª Reimpresión: Editorial Limusa - Noriega: Año 2003: Página 207

mínimos, a una persona con estudios profesionales, tomando en cuenta esto, de alguna manera es la administración de la dependencia la que ocasiona la corrupción, ya que muchas veces la corrupción permea desde los niveles más altos de la administración, es decir, es una orden directa de los más altos directores.

El objeto de asignar incentivos a las personas destinadas a trabajar en el área a implantar, es que realicen su trabajo de una manera eficiente y eficaz, al mismo tiempo que se reduce la corrupción y con esto tratar de abatir en la medida de lo posible, que la ejecución de las obras se apeguen lo más que se pueda a los presupuestos originales; con todo esto, el incentivo estaría destinado a los trabajadores que demuestren su eficiencia.

En este sentido se puede mencionar las necesidades sociales según el psicólogo judío americano Abraham Maslow propuso, según Maslow, las necesidades del ser humano están jerarquizadas y escalonadas de forma tal que cuando quedan cubiertas las necesidades de un orden es cuando se empiezan a sentir las necesidades del orden superior.

El escalón básico de Maslow es el de las necesidades fisiológicas, hambre y sed. Cuando el ser humano tiene ya cubiertas estas necesidades empieza a preocuparse por la seguridad de que las va a seguir teniendo cubiertas en el futuro y por la seguridad frente a cualquier daño.

Una vez que el individuo se siente físicamente seguro, empieza a buscar la aceptación social; quiere identificarse y compartir las aficiones de un grupo social y quiere que este grupo lo acepte como miembro.

Cuando el individuo está integrado en grupos sociales empieza a sentir la necesidad de obtener prestigio, éxito, alabanza de los demás.

Finalmente los individuos que tienen cubiertos todos estos escalones, llegan a la culminación y desean sentir que están dando todo de sí lo que pueden, desean crear (ver figura 4.4).



Figura 4.4 Pirámide de necesidades de Maslow

Se interesó por la psicología del trabajo, y descubrió que muchos empresarios de éxito usaban el mismo enfoque positivo sobre la naturaleza humana que él preconizaba acerca de la autorrealización. Advirtió que sus ideas se confirmaban cuando la gente trabajaba en forma más creadora y productiva al ser tratados con confianza y respeto y esto conforma también una forma

de incentivo, el tomar en cuenta a las personas las hace sentirse que son parte importante de la organización.

Maslow llegó a diversas conclusiones acerca de la naturaleza humana, que incluían estas ideas básicas¹⁵:

1. Los seres humanos tienden innatamente hacia niveles superiores de salud, creatividad y autosatisfacción;
2. La neurosis se puede considerar como un bloqueo de la tendencia hacia la autorrealización;
3. La evolución de la sociedad sinérgica es un proceso natural y esencial. Esta es una sociedad donde todos los individuos pueden alcanzar un alto nivel de autodesarrollo, sin limitar la libertad del otro; y
4. La eficacia del trabajo y el crecimiento personal no son incompatibles. De hecho, la autorrealización conduce a niveles mayores de eficiencia.

Observó que el comportamiento de las personas es diferente cuando disfrutan de un estado de salud positiva que cuando están en deficiencia, y llamó a este enfoque “psicología del ser”: la gente autorrealizada está motivada por valores del ser que se desarrollan naturalmente sin imposición de la cultura. Ejemplos de estos valores eran la verdad, la creatividad, la belleza, la bondad, la plenitud, la viveza, la singularidad, la justicia, la naturalidad y la autosuficiencia.

Con esto podemos ver que los incentivos deben ser dinámicos, pues por muy atractivos que parezcan, éstos llevan el propósito de satisfacer alguna necesidad del empleado y cuando esto se cumple, el empleado buscará satisfacer otro tipo de necesidad, por ende el incentivo debe cambiar.

Controlar por medio de la colaboración.

Una obstrucción que bloquea el progreso de los individuos o el de las organizaciones, puede superarse si éstos trabajan conjuntamente. El reconocimiento de este hecho ha guiado a muchas asociaciones gremiales e industriales. Lo que no resulta tan evidente es que los adversarios que se obstruyen mutuamente, pueden eliminar la causa de sus conflictos si trabajan juntos.

4.2.6.2 Vinculación del sistema de recompensas con los resultados relevantes del desempeño.

La forma más confiable de mantener a las personas dedicadas a la ejecución competente de la estrategia y al logro de los objetivos de desempeño de la compañía, es recompensar generosamente a los individuos y los grupos que logran los objetivos asignados y negar las recompensas a quienes no lo hacen.

El empleo de incentivos y recompensas es el instrumento más poderoso que tiene la administración para lograr el compromiso de los empleados con una ejecución diligente y competente de la estrategia. La falla en utilizar este instrumento con prudencia y energía debilita todo el proceso de la puesta en práctica y de la ejecución.

¹⁵ Las necesidades sociales y la pirámide de Maslow; Juan Carlos Martínez Coll; Artículo publicado en Internet;
Fecha de consulta: febrero 2005

La decisión sobre los aumentos de salarios, la compensación por incentivos, las promociones, las asignaciones clave y las formas y los medios de otorgar reconocimientos, son los principales instrumentos del encargado de la puesta en práctica de la estrategia para atraer la atención y crear un compromiso. Esas decisiones muy rara vez escapan del escrutinio del empleado más cercano y dicen más que cualquier otro factor sobre lo que se espera y quién se considera que desempeña un buen trabajo.

De manera que el sistema de incentivos y recompensas de una organización acaba por ser el modo en el cual se ratifica emocionalmente la estrategia en forma de un compromiso real. Los incentivos hacen que a los empleados les interese realizar sus mejores esfuerzos para lograr los objetivos del desempeño y ejecutar la estrategia de una manera competente.

La clave para la creación de un sistema de recompensas que promueva una buena ejecución de la estrategia es hacer que las medidas pertinentes del desempeño sean la base dominante para el diseño de incentivos, la evaluación de los esfuerzos individuales y de grupo y la distribución de las recompensas.

Es necesario establecer objetivos de desempeño para cada unidad, cada administrador, cada equipo o grupo de trabajo y tal vez para cada empleado, es decir, los objetivos que miden si la puesta en práctica sigue su curso.

4.2.6.3 Basar los incentivos en el logro de resultados, no en el desempeño de las funciones asignadas.

Para crear un sistema de recompensas e incentivos que apoyen la estrategia, se debe hacer hincapié en recompensar a las personas por el logro de resultados, no por desempeñar en la forma debida las funciones asignadas. El enfoque de la atención y la energía de los empleados en “lo que se debe lograr”, en oposición a “lo que se debe hacer”, propicia que el ambiente de trabajo esté orientado a los resultados. En cualquier trabajo, el desempeño de las tareas asignadas no equivale a lograr los resultados pretendidos. El hecho de trabajar arduamente, de mantenerse ocupados y desempeñar con diligencia las obligaciones asignadas no garantiza los resultados.

Conclusiones

Se realizó una investigación para saber cual sería el funcionamiento correcto de una organización, para este caso una dependencia de gobierno y a partir de ésta investigación llevar a cabo la confrontación que se pretendía y con ésta se pudieron visualizar de mejor manera los problemas que aquejan a la dependencia, y a través de ésta acción se pudo ver de manera más clara cuales son las acciones a tomar o seguir, para mejorar la situación o de plano llevar a cabo algunos cambios en la delegación o para hacer que su funcionamiento se apegue a lo más conveniente para su población, aunque esto signifique reestructurar la dependencia desde lo más básico (hacer que se cumpla cabalmente con la estructura organizacional) hasta las funciones más altas o complicadas (realizar cambios en la estructura organizacional).

CAPITULO 5: DIAGNÓSTICO DEL CASO. DEPENDENCIA: “DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO”

Objetivo:

Hasta éste capítulo y conforme a un marco teórico y un análisis del caso en concreto (una confrontación entre cómo funciona actualmente y como debería funcionar la dependencia), el objetivo del presente capítulo es realizar un diagnóstico, es decir, hasta aquí, ya se identificó el problema, hasta ahora se tienen causas y se pretenden ubicar las posibles consecuencias y con todo lo anterior generar diagramas causa – efecto (diagrama de pescado), en función de la información identificar las principales causas y con esto dar propuestas de solución.

5.1 Identificación de la problemática.

Desde el punto de vista del sociólogo Russel L. Ackoff, la *problemática* de una organización la constituye *el futuro que tendría si continuara comportándose como hasta ahora, y si su medio ambiente no cambia su dirección de un modo significativo*. En otras palabras: la problemática de una organización es el futuro que le depara su conducta y la de su medio ambiente.

Todos los sistemas contienen la semilla de su propio deterioro y destrucción. Por lo tanto, el propósito de formular la problemática es identificar la naturaleza de estas amenazas, a menudo ocultas, y sugerir los cambios que incrementen la capacidad de la empresa para sobrevivir y medrar.

Como se menciona en el capítulo 1 para una organización es difícil encarar su verdad o la verdad acerca de ella misma y se sabe que para enfrentar un problema y empezar a resolverlo, es necesario, primero reconocerlo o aceptarlo y éste puede ser el mayor obstáculo para su desarrollo.

Para el caso de las dependencias del tercer nivel de gobierno, en particular de la Delegación Miguel Hidalgo y específicamente de las áreas relacionadas con las obras, la problemática que enfrentará en sí es la dilapidación de los recursos públicos, es decir, recursos del erario público, recursos que aportamos todos los mexicanos (todos los que pagamos impuestos), ésta dilapidación de recursos se lleva a cabo como consecuencia de una serie de vicios y corruptelas que se llevan a cabo en dichas dependencias, aunque como se mencionó anteriormente esto no tendrá mayores consecuencias para las personas que manejan o laboran en dichas dependencias, puesto que además las administraciones duran sólo tres años.

Por otro lado se trata de identificar la problemática desde un punto de vista coloquial, o informal, es decir, como un intento espontáneo de dar una explicación de cual sería la problemática, según algunos ex-empleados (stakeholders) de la delegación.

Como producto de la falta de un área de planeación y proyectos la delegación y en específico la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano están llevando a cabo obras de mala calidad que redundan en abundamiento de presupuestos, ampliación de plazos de ejecución de las obras, y para tratar de soslayar éstos problemas los contratistas de la delegación corrompen a los empleados de dicha delegación (en específico del área de obras), situación que normalmente logran puesto que los sueldos designados a dichos empleados son muy por debajo de lo que

deberían ser para un funcionario que cuenta con una carrera profesional y éstos sueldos no son suficientes para que un funcionario pueda vivir dignamente, entonces éste empleado tienen que buscar la manera de buscar la manera de hacerse de más recursos.

Lo antes explicado es sólo una parte de la problemática del por qué se llevan a cabo obras de mala calidad y caras, pero la principal es que la falta de un área de planeación y proyectos tiene como consecuencia que se lleven a cabo obras con las deficiencias antes mencionadas, es decir, que no se pueden llevar a cabo obras sin haber habido de por medio un proceso de planeación de las mismas y consecuentemente un proyecto.

El proceso que se debe cumplir para llevar a cabo una obra es el siguiente:

1. Se tiene que llevar un proceso de planeación y de agenda.
2. Se tiene que realizar un proyecto de dicha obra.
3. Se tiene que llevar a cabo la ejecución de la obra y simultáneamente...
4. Se tiene que realizar una supervisión de la obra.

De ésta manera si se lleva a cabo una obra sin haber realizado alguna de las etapas mencionadas se puede inferir que esa obra no será llevada a cabo con un buen término, por muy pequeña que ésta sea.

5.2 Causas de la problemática

En éste mismo capítulo se da el marco de referencia teórico para empezar a analizar el problema o problemática, es decir, se menciona que, las razones para tal rechazo pueden hacerse evidentes cuando se considera la naturaleza de las *discrepancias* y *los conflictos* involucrados. Por tal motivo, se enunciaran de manera textual en este capítulo.

Muchas dependencias (sobre todo en el tercer nivel de gobierno) y personas en general tienden a menospreciar la etapa de planeación y la de proyecto, sin embargo se tiene que explicar que en una obra, éstas etapas representan la parte de conocimiento de lo que se pretende hacer o construir y es sabido que a mayor conocimiento menor incertidumbre y viceversa, es decir, que se tratan de controlar las variables, en la medida de lo posible.

Se sabe por experiencia que en grandes obras (no sólo de construcción), si se dedica un presupuesto a la etapa de planeación y la etapa de proyecto seguramente se van a gastar menos recursos en la parte de construcción, esto es porque éstas etapas conllevan una parte de análisis y reflexión así como de revisión de dicho proyecto y en el proceso se pueden hacer las modificaciones o cambios que sean necesarios o correcciones al proyecto, es decir, siempre resultará más económico modificar algo en papel que en la construcción física del proyecto, por lo tanto podemos decir que las etapas de planeación y proyecto son las etapas que permiten llevar a cabo la optimización de la obra.

Lo anterior es viéndolo desde un punto de vista general, pero adentrándonos o particularizando se pueden mencionar muchas causas de la problemática más focalizadas, como pueden ser la falta de conocimiento o estudios por parte de las personas encargadas de las áreas de obras y las relacionadas, un sueldo insuficiente, falta de instalaciones adecuadas, ausencia de un área especializada, falta de personal especializado, corrupción, falta de ética en el proceso de licitación de las obras, etc.

5.3 Efectos de la problemática

Con base en las causas que se mencionaron anteriormente se pueden inferir una serie de efectos que ocasionaría la problemática, la hipótesis de que al no contar con un área de planeación y proyectos se gasta más en la ejecución de las obras y de que además éstas resultan más caras (se salen del presupuesto original), es la parte medular de la presente tesis, pero se pueden mencionar una serie de efectos como pueden ser:

1. Al no existir un área de planeación y proyectos, nunca se logrará tener una planeación de mediano y largo plazo que se pueda integrar al plan nacional de desarrollo y al plan estatal, que de hecho nunca se logra integrar, por lo tanto todos los programas de obras del tercer nivel de gobierno en este caso la Delegación, serán de corto plazo.
2. Al no existir las áreas de planeación y proyectos se da por hecho que la consecuencia lógica es que se hagan obras de mala calidad.
3. Por otra parte se ha visto que como las variables que están involucradas en una obra no se controlan puesto que no habrá proyecto ni planeación, normalmente se presenta un abundamiento en el presupuesto original como consecuencia de gastos extraordinarios. Es decir, que por un vicio en el proceso de licitación muy común que es el de otorgar el contrato a la propuesta económica más barata, sin importar la calidad de la propuesta técnica, se presentarán los efectos antes mencionados.

Para clarificar esto, se relatará el proceso de licitación de una obra, primero se hace un anteproyecto con el objeto de saber cual sería el costo de dicho proyecto, es decir, saber cuánto costaría mandarlo a hacer, después con el proyecto ya hecho se elabora un catálogo de conceptos de la obra y con éste se realiza el presupuesto de la obra, éste será el presupuesto base de la obra para llevar a cabo la licitación de la construcción, para lo cual se pide que se realicen dos propuestas, una técnica y una económica, primeramente se lleva a cabo la apertura de la propuesta técnica de todos y cada uno de los participantes en la licitación, cualquiera que no cumpla con los requerimientos de ley queda descalificado.

Posteriormente se lleva a cabo la apertura de la propuesta económica, en ésta se ven cuestiones de tipo financiero, pero lo medular de ésta propuesta es quien está ofreciendo el servicio a un mejor precio, es decir, que normalmente se le otorgará el contrato a quien presente la mejor propuesta técnica con el mejor precio, pero en realidad no sucede así, en la realidad se asigna el contrato a quien presente la propuesta económica más baja sin importar la calidad de la propuesta técnica y muchos contratistas o empresas presentan propuestas económicas muy bajas que en realidad no les alcanzará para llevar a cabo la obra en tiempo y en calidad, normalmente meten gastos extraordinarios, lo cual ya estaba contemplado, es decir, que esto es una artimaña para ganar el contrato y después se hace un ajuste en el presupuesto metiendo dichos gastos extraordinarios, demeritando la calidad de la obra, es decir, no se colocan materiales de la calidad que especifica el contrato.

Estos son solo algunos efectos que pueden presentarse por la problemática, más adelante se mencionarán más efectos y causas al llevar a cabo el método de causa – efecto de Kaoru Ishikawa

5.4 Generación de diagramas causa – efecto

5.4.1 Análisis causa – efecto

5.4.1.1 Antecedentes

Es una técnica sencilla y flexible para la identificación y análisis de las causas y efectos de un problema, consiste en construir e interpretar el diagrama causa – efecto (conocido como diagrama de Ishikawa o diagrama de esqueleto de pescado por su forma).

El diagrama de análisis causal fue inicialmente desarrollado por el profesor Kaoru Ishikawa de la Universidad de Tokio y fue utilizado por vez primera en 1953 en Japón por la Compañía Acerera Kawasaki, años más tarde en la Universidad de Oregon, fueron generadas algunas extensiones al mismo.

La técnica es esencialmente una extensión del proceso de “caja negra”. Consiste en colocar en un rectángulo (caja) el problema por analizar. Del lado izquierdo se colocan las principales causas (entradas) y de manera similar, del lado derecho, los principales efectos (salidas) que derivan del problema (ver la figura 5.1).

Algunas de las ventajas de la técnica son: elimina el síndrome de la causa única, produce un entendimiento uniforme del problema al presentar la misma información a todos los involucrados y algo muy importante, los hace corresponsables del problema.

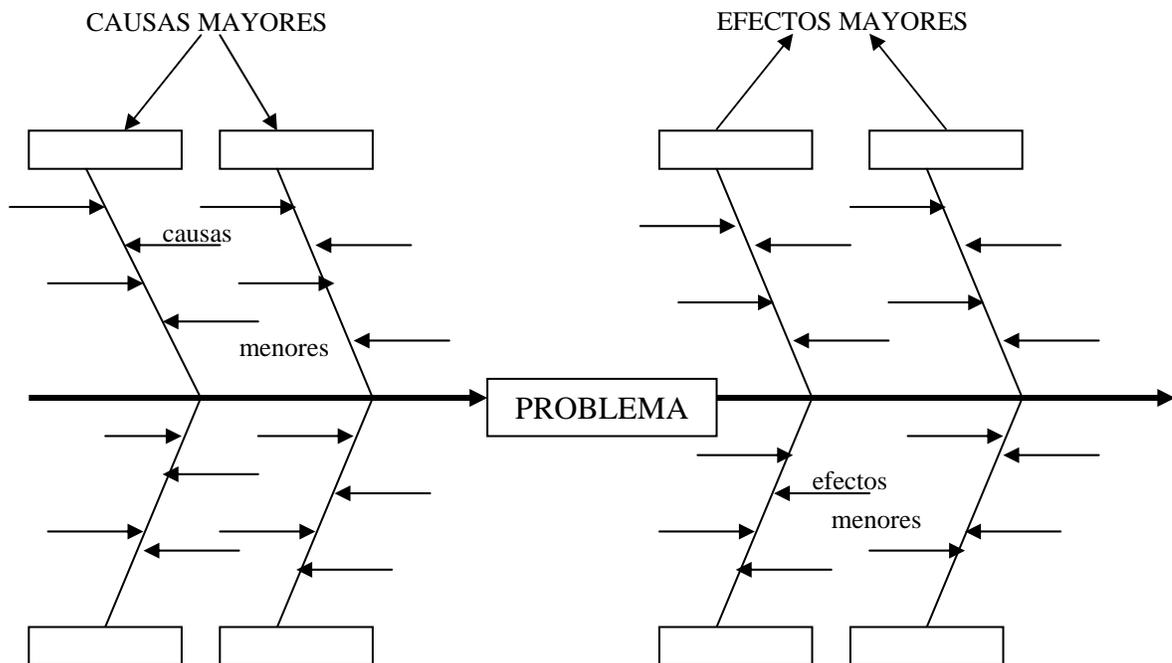


Figura 5.1. Diagrama Causa - Efecto

El diagrama tiene las limitantes de las cadenas causales: las causas son mutuamente excluyentes, no hay relación entre ellas y se mantiene un pensamiento determinista y mecánico. Sin embargo se pueden mitigar éstas insuficiencias realizando relaciones entre las causas y dibujándolas en el diagrama empleando una nomenclatura consistente.

Un diagrama causa efecto sirve para que la gente conozca a profundidad el proceso con que trabaja, visualizando con claridad las relaciones entre los efectos y sus causas. Sirve también para guiar las discusiones, al exponer con claridad los orígenes de un problema. Y permite encontrar más rápidamente las causas asignables cuando un proceso se aparta de su funcionamiento habitual.

Por otro lado sirve para estimular la creatividad, así como la generación de ideas a través de identificar, analizar problemas. Para poder llevar a cabo este método se tienen que cumplir ciertos requisitos como son: se tiene que dar un clima de confianza, los participantes tienen que ceder parte de su tiempo, es posible que se tengan que escuchar comentarios no favorables de compromisos o tareas no cumplidas.

Cómo interpretar un diagrama de causa-efecto:

El diagrama causa-efecto es un vehículo para ordenar, de forma muy concentrada, todas las causas que supuestamente pueden contribuir a un determinado efecto. Nos permite, por tanto, lograr un conocimiento común de un problema complejo, sin ser nunca sustitutivo de los datos.

Es importante ser conscientes de que los diagramas de causa-efecto presentan y organizan teorías. Sólo cuando estas teorías son contrastadas con datos podemos probar las causas de los fenómenos observables. Errores comunes son construir el diagrama antes de analizar globalmente los síntomas, limitar las teorías propuestas enmascarando involuntariamente la causa raíz, o cometer errores tanto en la relación causal como en el orden de las teorías, suponiendo un gasto de tiempo importante.

Este método tiene también reglas que se deben cumplir para poderlo realizar, éstas son las siguientes:

1. Participar todas las personas involucradas en el problema o problemática.
2. Evitar críticas (juicios negativos).
3. Insistir en la cantidad de ideas.
4. No evaluar ideas durante la sesión.
5. No buscar culpables.

Este método tiene una utilidad específica, se mencionarán algunas de sus utilidades:

1. Se da una lluvia de ideas organizada.
2. Análisis de problemas.
3. Identifica factores a controlar para obtener resultados.
4. Facilita la participación del personal involucrado.
5. Sirve de guía de la discusión.
6. Sirve como un instrumento básico para elaborar un plan de trabajo.

Procedimiento

La técnica consta de tres etapas: la construcción del diagrama, pasos del 1 al 5; la identificación de las causas y/o efectos más probables, paso 6 y la generación de posibles soluciones, paso 7¹⁶.

Pasos.

1. **Formación del grupo de trabajo.** Se integra un grupo de trabajo y como es usual, se reúne en un lugar tranquilo y adaptado para trabajar en grupos. Se recomienda que el número de participantes sea de cinco a quince. Habrá un facilitador quien dirigirá al grupo.

El grupo de trabajo se integró por sólo cinco personas todas y cada una de las cuales en el momento de la realización del presente trabajo laboraba en la Delegación Miguel Hidalgo:

1. José Loza Jiménez..... Director de contratos, licitaciones y estimaciones.
2. Gerardo Hernández Ramírez Empleado de apoyo en el área de Desarrollo Social.
3. Carlos López Gutiérrez Supervisor de obras.
4. Javier Torres Martín Contratista de la Delegación.
5. Mauricio Valenzuela López Contratista de la Delegación.

Facilitador: Mauricio Valenzuela López

2. **Planteamiento del problema.** El facilitador explica brevemente la dinámica de trabajo y pide al grupo que conjuntamente precisen el problema que será analizado. Hay que tener presente que, mientras más se especifique y se cuantifique el problema y se trate de minimizar la ambigüedad de si es causa o es efecto, mejor provecho se obtendrá del análisis. Hasta tener satisfecho lo anterior, conviene iniciar el ejercicio.

El problema se escribe dentro de un rectángulo y se dibuja una flecha horizontal del lado izquierdo, entrando al rectángulo.

El grupo llegó a la conclusión de que el problema que se presenta en la Delegación en las áreas encargadas de las obras:

<p>FALTA DE CALIDAD EN LAS OBRAS</p>

3. **Identificación de las posibles causas.** En este paso, el facilitador invita a los miembros del grupo a realizar una lluvia de ideas, que ayuden a identificar todas las posibles causas del problema. Para esto, se va elaborando en un pizarrón o rotafolio una lista con las ideas que van enunciando los participantes. La lista se interrumpe cuando los participantes esporádicamente emiten alguna idea. Debe cuidarse que las causas anotadas realmente sean causas y no soluciones.

Se realizó una lluvia de ideas para identificar las posibles causas y el resultado fue el siguiente:

¹⁶ Sánchez Guerrero Gabriel de las Nieves; Técnicas participativas para la planeación; Capítulo 5: “Análisis causa - efecto”; Edición 2003; Fundación ICA, Año 2003; Página 43.

LLUVIA DE IDEAS POSIBLES CAUSAS

1. No se realiza una revisión efectiva por parte de la contraloría.
2. La revisión se lleva a cabo hasta que los problemas surgen.
3. Los empleados encargados del manejo de las obras no tienen los estudios requeridos para los puestos.
4. Los sueldos de los empleados del área responsable de las obras son muy bajos.
5. Los empleados no tienen instalaciones adecuadas.
6. No se asignan tiempos adecuados para llevar a cabo la obra.
7. No se asignan los recursos para llevar a cabo un proyecto de una obra específica.
8. No existe un área de proyectos.
9. No existe personal especialista en proyectos.
10. No existe una política interna o un manual de procedimientos para realizar proyectos y obras.
11. No existe un reglamento que acote la competencia de cada funcionario del área y si existe no se le da a conocer a quien va dirigido.
12. No hay personal con suficiente experiencia, pues hay una alta rotación de personal.
13. No existen incentivos suficientes para el trabajador.
14. Los trabajadores tienen que buscar la manera de hacerse de más recursos.
15. Los empleados tienen un sueldo insuficiente para mantener decorosamente a su familia.
16. No hay suficientes herramientas y equipo para llevar a cabo el trabajo.
17. Los empleados siguen órdenes de altos funcionarios.
18. Se tienen que cuadrar los tiempos de ejecución y término de obra a los de los períodos de mandato en turno.
19. Politización y partidización de las obras y los servicios.
20. Ambiciones políticas y personales de los titulares de las dependencias.
21. Uso de materiales de dudosa calidad para la ejecución de las obras.
22. Corrupción.
23. Falta de mantenimiento al equipo existente.
24. Reflejo de la falta de conocimiento o de estudios del personal dedicado a la supervisión en la aplicación de materiales de mala calidad en las obras.

Posteriormente se realizó lo mismo pero para identificar los posibles efectos:

LLUVIA DE IDEAS POSIBLES EFECTOS

1. Polarización de la población
2. Nunca se logrará tener una planeación de mediano y largo plazo
3. Todos los programas de obra serán de corto plazo
4. Proyectos mal elaborados por falta de conocimiento o experiencia
5. Obras mal ejecutadas por falta de conocimiento o experiencia
6. Obras de baja calidad
7. Abundamiento en los presupuestos de las obras
8. Costos extraordinarios en las obras
9. Corrupción del personal encargado de las obras y los empleados del área correspondiente
10. Frustración y rutina de los empleados
11. Falta de concentración
12. Aumento de los costos de mantenimiento
13. Mayor gasto de insumos en general
14. Mayor tiempo de revisión por parte de la contraloría
15. Pérdida de tiempo en juzgados
16. Mala imagen del área y dependencia
17. Desprestigio de la burocracia
18. Desconfianza por parte de la población
19. Mala supervisión de las obras
20. Mayores tiempos de ejecución de proyectos y obras
21. Penalizaciones a los contratistas
22. Ausencia de balance de experiencia en los cuadros de las áreas
23. Falta de responsabilidad
24. Mayor gasto en supervisión
25. Desconocimiento por parte de los empleados de sus funciones

4. **Agrupación de las causas y categorización.** Hasta este punto se ha logrado reunir un conjunto de posibles causas, las cuales hay que agrupar para la identificación de las causas

mayores. Aquí el facilitador invita al grupo a identificar cuáles son las causas mayores o factores básicos que influyen en el problema. Esto es, se busca realizar un ejercicio de categorización de manera participativa.

El grupo identifica de entre las causas señaladas las similares o repetidas, las agrupa o las elimina. Después de la depuración se realiza una segunda agrupación por clases, las cuales serán las causas mayores. Se revisa que en la medida de lo posible éstas sean mutuamente excluyentes, que representen causas vitales (las necesarias) y que estén en un mismo nivel de complejidad.

Otra manera de construir el diagrama sin recurrir a la categorización es directamente proponer como causas mayores las 4 emes que varios autores utilizan: mano de obra, métodos, maquinaria, dinero, asignando a cada una de ellas las causas identificadas. Se pueden agregar otras causas mayores: manejo de gente, materiales, medio ambiente, etc.

CATEGORIZACIÓN DE LAS CAUSAS.

Causas mayores:

- Políticas
- Métodos
- Mano de obra
-
- Maquinaria
- Materiales
- Proyectos

Políticas	{	<ul style="list-style-type: none"> - Los empleados siguen órdenes de altos funcionarios. - Se tienen que cuadrar los tiempos de ejecución y término de obra a los de los períodos de mandato en turno. - Politización y partidización de las obras y los servicios. - Ambiciones políticas y personales de los titulares de las dependencias y áreas. 	Métodos	{	<ul style="list-style-type: none"> - No se realiza una revisión efectiva por parte de la contraloría. - La revisión se lleva a cabo hasta que los problemas surgen. - Los empleados no tienen instalaciones adecuadas. - No se asignan tiempos adecuados para llevar a cabo la obra. - No existe un manual de procedimientos para realizar las obras - No existe un reglamento que acote la competencia de cada funcionario o no se da a conocer.
Mano de Obra	{	<ul style="list-style-type: none"> - Los empleados encargados del manejo de las obras no tienen los estudios requeridos para los puestos. - Los sueldos de los empleados del área responsable de las obras son muy bajos. - No existen incentivos suficientes para el trabajador. - Los empleados tienen un sueldo ineficiente para vivir decorosamente. 	Maquinaria	{	<ul style="list-style-type: none"> - No hay suficiente herramienta para llevar a cabo el trabajo. - No hay suficiente equipo para llevar a cabo el trabajo. - No se cuenta con equipo suficiente para el control de las obras. - Falta de mantenimiento al equipo existente.
Materiales	{	<ul style="list-style-type: none"> - Bajos presupuestos para llevar a cabo la obra, llevan a demeritar la calidad de los materiales usados en la obra. - Reflejo de una buena supervisión, se aplican materiales de dudosa calidad. 	Proyectos	{	<ul style="list-style-type: none"> - No existe un área de proyectos. - No se asignan los recursos suficientes para llevar a cabo un proyecto de una obra específica. - No hay personal especialista en proyectos. - No se asignan tiempos adecuados para llevar a cabo el proyecto. - Falta de coordinación entre las áreas responsables de llevar a cabo las obras.

CATEGORIZACIÓN DE EFECTOS
Efectos Mayores**I. Aumento de gastos****II. Pérdida de tiempo****III. Relaciones****IV. Calidad**

Aumento de gastos	<ul style="list-style-type: none"> - Abundamiento en los presupuestos de las obras. - Costos extraordinarios en las obras. - Corrupción de los contratistas y los empleados del área. - Aumento de los costos de mantenimiento. - Mayor gasto de insumos en general. - Penalizaciones a los contratistas. - Mayor gasto en supervisión. 	Pérdida de tiempo	<ul style="list-style-type: none"> - Nunca se logrará tener una planeación de mediano y largo plazo. - Todos los programas serán de corto plazo. - Mayor tiempo de revisión por parte de la contraloría. - Pérdida de tiempo en juzgados. - Mayores tiempos de realización de proyectos. - Mayores tiempos de ejecución de las obras.
Relaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Polarización de la población. - Frustración y rutina de los empleados. - Falta de concentración. - Mala imagen del área y dependencia. - Desprestigio de la burocracia. - Desconfianza por parte de la población. - Ausencia de balance de experiencia en los cuadros del área. - Falta de responsabilidad por parte del personal. - Desconocimiento por parte de los empleados de sus funciones. 	Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos mal elaborados por falta de conocimiento o experiencia. - Obras mal ejecutadas por falta de conocimiento o experiencia. - Obras de mala calidad.

5. **Construcción del diagrama.** Finalmente, el resultado de la agrupación es la construcción del diagrama, donde las causas mayores agrupan jerárquicamente las causas menores y subcausas.

Las causas y subcausas se anotan en el diagrama uniéndose con flechas a las causas mayores. No debe preocupar si se encuentra que alguna causa menor puede asociarse a más de una causa mayor, o bien, si no se tiene certeza respecto a la causa mayor en la que se debe ubicar alguna causa menor. Lo importante, por el momento, es incluirla en el diagrama.

En el caso de haber trabajado con causas y efectos, debe estar convencido de que las causas identificadas han derivado los efectos anotados en el lado derecho del diagrama, resultando así un diagrama en equilibrio. Debe tenerse precaución de no estructurar los efectos como un espejo de las causas.

De acuerdo a lo propuesto por el punto 5 secuencialmente con los puntos anteriores a este se construyó el diagrama, el cual se muestra en la siguiente página en la figura 5.2.

6. **Determinación de las causas con mayor impacto o mayor probabilidad.** Una vez detallado el diagrama, cada integrante del grupo vota, a través de tarjetas o directamente, por las tres causas que considere más probables. Se tabulan los resultados y se eligen las tres causas que más votos obtuvieron. Los integrantes deben estar de acuerdo con la elección. Si existe duda del impacto o importancia de una causa, el grupo puede suspender el ejercicio y reunir la información necesaria. Este paso se puede realizar más objetivamente a partir del análisis de las frecuencias de las causas con una gráfica de Pareto.

Conforme a los pasos mencionados se fue realizando cada uno de los pasos indicados, y se llegó a la conclusión mediante votos que las tres causas más probables sean:

1. La falta de un área de proyectos.
2. La falta de personal especializado.
3. Falta de coordinación entre áreas.

Conclusiones

En este capítulo se utilizaron los resultados de los anteriores capítulos para poder dar un diagnóstico y finalmente decir que es lo que se debe hacer o cual debe ser el funcionamiento de la dependencia.

Para lograr dicho objetivo se hizo uso de algunas técnicas participativas para la planeación; se revisó cuales eran las más adecuadas para aplicar al problema que ocupa el presente trabajo de tesis y se llegó a la conclusión de que la técnica del Análisis de Causa – Efecto era la más adecuada; se llevó a cabo ésta técnica y con el desarrollo de ésta finalmente se pudo dar algunas propuestas de solución a la problemática que aqueja a la dependencia y finalmente se dejaron abiertas otras posibles líneas de investigación para futuros trabajos relacionados con el tema de ésta tesis. Es decir, que la técnica Causa – Efecto no es la única técnica que se puede utilizar para definir problemáticas y solucionarlas, existen otras técnicas, en trabajos futuros de investigación se podría hacer uso de ellas y confrontar los resultados de éstas con los obtenidos en éste trabajo, es decir, que en trabajos futuros que estén dentro de ésta misma línea de investigación el presente trabajo formaría parte del estado del arte de los futuros trabajos.

Por otro lado el presente trabajo únicamente se enfoca en el área de obras y las otras que se relacionen con las mismas, pero se podría llevar a cabo un trabajo de investigación pero abarcando a una institución u organización pero de manera integral.

CONCLUSIONES

Con base en experiencias propias, se está proponiendo la implantación de un área de planeación y proyectos en el tercer nivel de gobierno, es decir, a nivel municipal y para el caso del Distrito Federal a nivel delegacional. Revisando las experiencias personales y de otras compañías en cuanto a trabajos hechos en la Delegación Miguel Hidalgo y otras delegaciones, específicamente en el área de proyectos, se llegó a la conclusión de que todos los proyectos presentaban problemas y al hacer una revisión se llegó a la conclusión de que los problemas eran casi siempre los mismos y que tenían por lo regular un origen común desde su inicio, es decir, no había una etapa de planeación en ningún caso a nivel delegacional y en la mayoría de los casos no había ni siquiera una etapa de proyectos.

Como se mencionó a lo largo del trabajo se hizo una investigación a nivel Municipal y en la Delegaciones del Distrito Federal (tercer nivel de gobierno), se revisó la estructura organizacional de los municipios más grandes del país como son Guadalajara, Monterrey, Naucalpan, Tlalnepantla y algunos otros no tan grandes, esto con la finalidad de tener una representatividad de todos los municipios que existen en todos los estados que conforman al país y se llegó a la conclusión de que en ningún caso existe un área de planeación y en algunos casos ni siquiera existe un área de proyectos, es decir, que desde esa etapa empieza a perderse el control de cualquier proyecto y así es difícil que un proyecto llegue a su culminación con éxito.

Abundando en los problemas que existen en el Distrito Federal, se pudo observar que muchas veces se le da preferencia a la construcción (de cualquier contrato de obra civil), y no se le da la importancia a las partes de planeación y de proyectos, ni siquiera cuando se trata de grandes obras. En ocasiones sólo se lleva a cabo la parte de proyectos si se tiene alguna economía (ahorros que se tienen en otros contratos y pueden ser canalizados en apoyo de otros contratos en general) en algún otro proyecto, sólo así se llevaría a cabo el proyecto para construir alguna obra en términos generales y obviamente la parte de planeación ni siquiera existe.

Por otra parte muchas administraciones del tercer nivel de gobierno no tienen ni siquiera una preparación técnica adecuada para estar al frente de un puesto como el de obras, proyectos y ya la planeación no tiene caso ni mencionarla, no se comprende que una planeación adecuada de los recursos combinada con una adecuada etapa de proyecto y finalmente la ejecución de la obra con su respectiva supervisión puede llevar como consecuencia a un mejor aprovechamiento de los recursos.

Con base en todo lo mencionado se planteó la hipótesis de la tesis, la cual plantea que *“la planeación integral de las obras debe por consecuencia traer una optimización de recursos financieros y así poder cubrir más necesidades de la comunidad”*.

A lo largo de la realización de la investigación se fueron presentando condiciones particulares que no permitieron que la hipótesis fuera comprobada y a continuación se menciona algunas:

- a) El periodo de tiempo en el cual se realizó el trabajo finalmente fue reducido por cuestiones de campaña electoral para el siguiente periodo administrativo.

- b) A pesar de que había la voluntad para llevar a cabo el trabajo por parte del Delegado, el trabajo infundió temor en los trabajadores y estuvieron obstruyendo el mismo todo el tiempo (resistencia al cambio).
- c) A partir de la resistencia al cambio de los empleados de la delegación, éstos se negaron a participar en la investigación para finalmente poder implantar el área de planeación y proyectos y confirmar o desechar la hipótesis.
- d) La nueva administración subestimó el trabajo de investigación y aunque permitió que se continuara con el trabajo, no dio las suficientes facilidades para llevar a cabo la investigación.

A partir de lo anterior se reformuló la hipótesis de la tesis y finalmente como no se logró comprobar la hipótesis el presente trabajo quedó como una especie de manual para hacer o formular un área de planeación y proyectos, la comprobación de la hipótesis original quedará como tema o una línea de futuras investigaciones.

1. Principales resultados.

Los resultados del primer capítulo como tales son congruentes con el objetivo que se planteó para el capítulo el cual era dar un marco teórico y conceptual, es decir, dar un respaldo conceptual para los capítulos subsecuentes, como conclusión podemos decir, que en éste capítulo no se presentaron resultados, puesto que da sustento teórico al resto de los capítulos que integran el presente trabajo.

Tomando en cuenta que el capítulo segundo, tercero y cuarto conforman el sustento legal, así como la parte del análisis del caso, es decir, se describió como funciona actualmente la dependencia, cual es el marco jurídico y el fundamento legal para poder llevar a cabo la implantación de un área de planeación y proyectos y como debería de funcionar la dependencia, por lo tanto el resultado de dichos capítulos sería que se logró establecer que existe el fundamento legal para la implantación de un área como la mencionada, por otro lado se logró ubicar mediante el análisis la problemática que aqueja a la dependencia, es decir, que la dependencia presenta ciertos síntomas de la problemática y con base en éstos se ubicó la problemática para abordarla.

El quinto capítulo aborda la parte de diagnóstico; en los capítulos 3 y 4 se logró ubicar cual es la problemática que enfrenta la dependencia, ahora conforme al análisis se lleva a cabo el diagnóstico, es decir, se tienen causas y consecuencias con éstas se lleva a cabo la metodología de Kaoru Ishikawa, se genera un diagrama causa – efecto y se dan algunas propuestas de solución.

En esta parte del trabajo es pertinente mencionar que aunque la hipótesis del trabajo no se logró comprobar, puesto que hasta el momento no se ha implantado el área, se prosiguió con el trabajo hasta el punto de aplicar la técnica de Causa – Efecto, esto con la finalidad de dejar abiertas futuras líneas de investigación. La técnica se logró realizar gracias a la colaboración de ex empleados de la delegación, los cuales accedieron a colaborar ya que ahora no tenían la presión de compañeros de trabajo y por otro lado conocían muy bien el funcionamiento interno de la Delegación en específico del área de Obras.

2. Propuestas de solución.

2.1 Elaboración de propuestas de solución.

En este punto se aborda lo que sería el paso 7 del punto anterior y que dice:

1. **Elaboración de propuestas de solución.** A partir de aquí, los integrantes del grupo desarrollan propuestas de solución para mejorar el proceso, respaldadas por una hipótesis sólida. Posteriormente, el grupo, reúne, procesa y gráfica datos con el propósito de medir el comportamiento del proceso, identificar oportunidades de mejoramiento y probar las hipótesis establecidas.

Tomando en cuenta tanto las causas como los efectos que éstas tienen, se hará una serie de propuestas de solución.

Recordando que el problema es “**LA FALTA DE CALIDAD EN LAS OBRAS**”, se pueden proponer con base en cada una de las causas y los efectos mayores que se definieron en los pasos mencionados para llevar a cabo la técnica, propuestas de solución y como menciona el paso 7 del procedimiento, respaldándonos en una hipótesis sólida, por tal motivo desde el punto de vista de las personas que participaron en la técnica, la propuesta de solución más importante es la de implantar un área de planeación y proyectos.

Para la mayoría el razonamiento de por qué la falta de dicha área es la causa más importante y también la implantación, la propuesta de solución más importante, es el de contrastar soluciones, es decir, proponer una solución y contrastarla con otra, por ejemplo, que pasaría si la solución se basará en la causa mayor “mano de obra”, se hará un análisis especial de esto.

La causa mayor sería: Mano de Obra.

Las causas menores:

1. Falta de estudios.
2. Sueldos bajos.
3. Personal con poca experiencia.
4. Falta de incentivos.
5. Sueldo insuficiente para vivir dignamente.
6. Búsqueda de recursos extras.

Si alguno de los participantes en el desarrollo de dicha técnica hubiera propuesto ésta causa (que de hecho se hizo), se contrastó cada una de sus causas menores, es decir, la falta de estudios, se analiza ésta, y se ve que resultado puede arrojar si se lleva a cabo su propuesta de solución, es decir, que pasaría si al tratar de solucionar la falta de estudios, hay que recordar que en este punto se está hablando exclusivamente de mano de obra, por lo tanto el hecho de que alguien que forma parte de la mano de obra de las áreas de obras valga la redundancia, proporcionaría una leve mejoría en la calidad de las obras, pero al seguir teniendo sueldos bajos, falta de incentivos, no le va a alcanzar para vivir dignamente y va a tratar de hacer dos cosas: una o buscar recursos extras a través de la corrupción o va a tratar de buscar un mejor trabajo en otros lados, y esto se va a reflejar en la falta de experiencia del personal encargado de las obras, puesto que se va a seguir presentando una alta rotación de empleados, además de que esto solo los va a

capacitar mejor para ejecutar las obras y la ejecución de las obras se basan en la ejecución al pie de la letra de planos, planos que se basan y son el reflejo de cálculo de proyectos, es decir, que si el proyecto está mal hecho o es de poca calidad, el empleado de obras va a ejecutar exactamente lo que dice el plano lo cual lo obliga a realizar obras de mala calidad.

Esto no quiere decir, que no hay que darle capacitación sino que primordialmente hay que implantar un área de planeación y proyectos con todos los aspectos que conlleva un área de calidad.

Analizando la causa mayor de “Proyectos” y sus causas menores, que son:

1. No existe un área de proyectos.
2. Falta de recursos para realización de proyectos.
3. Falta de personal especializado.
4. Falta de coordinación entre áreas.
5. Tiempos de realización inadecuados.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede mencionar que la primera propuesta de solución, es la de implantar un área de planeación y proyectos, lo cual no quiere decir, que el personal de dicha área se vaya a encargar de realizar todos los proyectos que requiera la demarcación, sino que principalmente su función va a ser de coordinación y análisis de los proyectos que se tengan que realizar, es decir, de realización de anteproyectos para mandarlos a realizar mediante licitación pública y una vez asignado de coordinación.

Para la implantación de dicha área se necesitan recursos, recursos que se tienen que justificar, para poder tener dicha área, el análisis de la justificación de la existencia de un área como ésta, se da en el capítulo 2, en la parte donde se habla del marco jurídico y del fundamento legal.

El personal que tiene que integrar dicha área tiene que estar especializado en planeación y proyectos, es decir, que se tiene que diferenciar entre el personal que se dedica a ejecutar obras y la supervisión y el personal que se dedicaría a proyectos, aunque las tres partes se componen de profesionistas dedicados a la construcción, es decir, arquitectos e ingenieros civiles, tienen enfoques diferentes y maneras diferentes de ver las cosas, sin el afán de menospreciar a ninguna de las partes, las tres son complementarias, pero es importante que cada una haga su función sin inmiscuirse en las otras áreas a manera de imposición, en todo caso si lo hiciera, sería a manera de sugerencia.

Al involucrarse en el proceso completo de una obra cada una de las partes mencionadas en el párrafo anterior estará más consciente de cual es su función y estará más sensibilizado con todo el proceso y los plazos de ejecución de cada una de las partes mencionadas, es decir, se le dedicará un tiempo razonable a realizar tanto la planeación como el proyecto, y a la ejecución de la obra y simultáneamente la supervisión.

Todas las propuestas de solución anteriores se tienen que llevar a cabo simultáneamente con otras mencionadas en otras causas mayores como son:

1. Capacitación de todo el personal en general de las áreas encargadas de las obras.

2. Hacer una revisión de la cantidad de personal, puesto que al capacitar al personal, es obvio que la eficiencia aumentará y por ende no hará falta tanto personal.
3. Tratar de que al mismo tiempo que se capacita al personal que se va a quedar, se le trate de mejorar en la medida de lo posible el sueldo, para que no tengan que buscar recursos extras.
4. El sueldo les brindará una mejor manera de vivir, lo cual hará que estén más concentrados y enfocados al trabajo que tienen que realizar.
5. Al tener mejores supervisores de obras, se estaría garantizando la aplicación de materiales de buena calidad en las obras.
6. Romper la inercia de dar el contrato a la propuesta económica más baja sin importar la calidad de la propuesta técnica y así romper el círculo vicioso.
7. Dar mayores tiempos o plazos de ejecución de acuerdo a lo dispuesto por el proyecto.
8. Proponer en la medida de lo posible un mejoramiento de las instalaciones.
9. Proponer un manual de procedimientos para las áreas encargadas de las obras.
10. Proponer un reglamento o políticas internas del área para acotar la competencia de cada funcionario de cada una de las áreas donde se definan las competencias y las responsabilidades.

Con base en las propuestas de solución se pueden disminuir los gastos y costos que muchos de los vicios traen consigo, se evitarán pérdidas de tiempo por diversos aspectos relacionados con los vicios de las obras ocultos o no, por otro lado es innegable que la calidad de la obra en general (desde planeación hasta ejecución) se incrementará y finalmente las relaciones de la dependencia y de las áreas que la componen tendrán una mejoría tanto hacia adentro como hacia fuera, es decir, entre las mismas como con las personas que componen la población de la demarcación y esto dará una mejor imagen de la dependencia en general.

3. Bases y recomendaciones para futuras investigaciones.

Hasta aquí el desarrollo del tema a través de los capítulos da como resultado una modificación de la hipótesis de la tesis, ya que no se logró comprobar la hipótesis, es decir, que no se logró implantar dicha área, como se explica en el apartado 1 del presente apartado; de tal manera que se pueden dejar bases para desarrollar futuras investigaciones, ampliar la investigación del tema o terminar de comprobar la hipótesis del presente trabajo.

Los resultados de cada uno de los capítulos anteriores representan las bases para desarrollar otras investigaciones o ampliar la investigación del presente tema, dicho de otra forma, el tema de la tesis sólo aborda la planeación del área de obras y de las áreas relacionadas con ellas, como puede ser desarrollo social, desarrollo urbano, etc. pero la planeación se puede llevar a diferentes niveles de la organización, es decir, se puede llevar a cabo en cada una de las áreas que componen un tercer nivel de gobierno en términos generales, también se puede llevar a cabo en toda la dependencia (delegación, o el municipio), se puede llevar a cabo de manera interdepartamental o a manera de coordinación entre las mismas.

El presente trabajo representa en sí una base de investigación, para futuros trabajos acerca del tema, el tema es muy extenso, si se piensa que en un momento determinado que se quiso revisar el estado del arte acerca del tema, como tal no se encontró nada, se encontraron pequeñas partes aisladas por lo tanto no se puede pensar en que el presente trabajo representa una totalidad en la investigación por una parte, pero por otra el tema de la planeación y de los proyectos son

dinámicos, es decir, se tienen que ir actualizando, baste pensar que se tiene que integrar un proceso de mejora continua para que cada determinado tiempo se haga una revisión de cada una de las líneas (planeación y proyectos), puesto que muchas de las metodologías aplicadas en la planeación son metodologías de la planeación participativa.

Al concluir el desarrollo de los capítulos que componen el presente trabajo, se puede llegar a ciertas conclusiones y hacer algunas recomendaciones para futuras líneas de investigación.

Aunque no se trata de obras civiles, el tema de los proyectos es un tema general, existe un modelo para desarrollo de software CMM (Modelo de Madurez de Capacidades), el cual en una parte de su método explica la importancia de las etapas de la planeación y el proyecto, esta idea se clarifica mejor en la siguiente gráfica (ver la figura I).

En esta gráfica lo que se muestra es que cuando en una organización, no se tiene la conciencia de la importancia de las fases de planeación y proyectos y por ende no se les asigna un presupuesto, en la etapa de construcción se gastará una mayor cantidad de recursos, puesto que de arranque se dejan sin control muchas variables, incluso las más esenciales, y por el contrario en las organizaciones en las que se le dedican los recursos necesarios a éstas etapas, tiende a suavizarse el punto de inflexión en la curva, es decir, que si se le dedican recursos a dichas etapas, en la etapa de construcción la curva se achata, o en términos de costos, el costo siempre será menos que en las organizaciones en las cuales no se les dedican recursos a las dos primeras etapas (ver figura I).

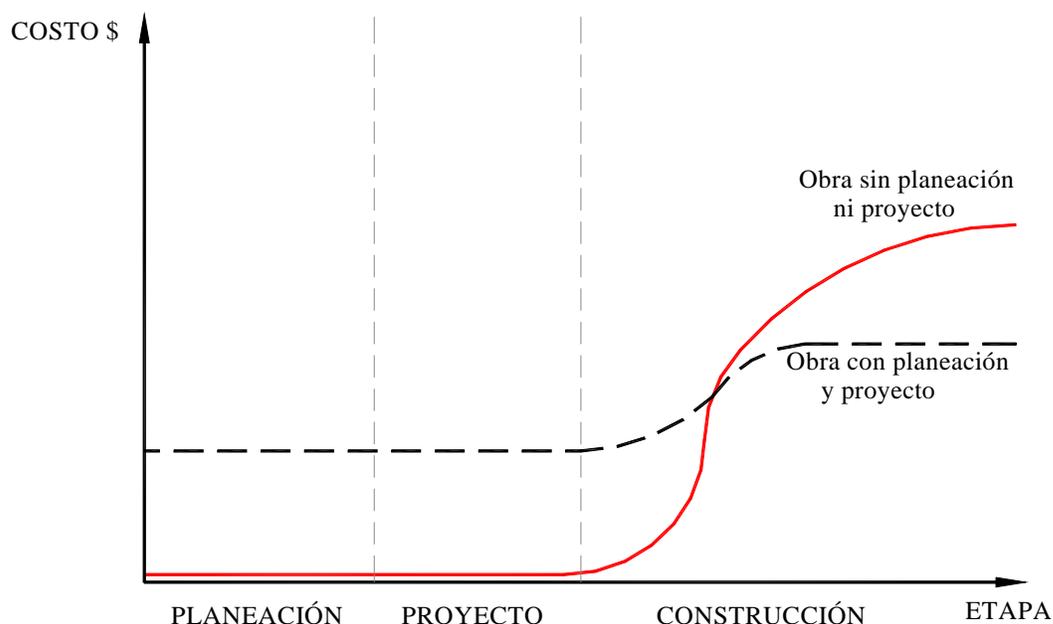


Figura I. Costo por etapa en una obra

Para el CMM (Modelo de Maduración de Capacidades), el cual es un modelo de desarrollo de software, es lo mismo, lo único es, que el CMM lo lleva a cabo a través de cinco niveles¹⁷.

Es importante mencionar que aunque en el sector de la construcción no se han hecho estudios formales, la experiencia muestra que en las obras que se llevaron a cabo, las cuales contaban con cada una de las fases de que se compone una obra normalmente ésta se lleva menos tiempo y dinero que una que no cuenta con dichas etapas.

Como recomendación para futuras investigaciones con relación con este tema o con un tema similar, se pueden recomendar otras metodologías de planeación participativa como pueden ser los mapas conceptuales con el enfoque de Chekland o la Ley de Pareto, aunque es necesario mencionar que cualquier metodología de planeación participativa es benéfica para un análisis, sin embargo después de analizar la problemática de que se trate se puede ver cuales de ellas tienen mayor aplicabilidad para el caso en específico.

La técnica TKJ es una herramienta útil para la formulación y solución de problemas. Se inicia con la identificación de los hechos superficiales (apariencias, dificultades, síntomas, etc.) y concluye con la definición de las causas de origen y las soluciones y compromisos de los participantes para la acción.¹⁸

¹⁷ López Lira Hinojo Francisco; Administración del programa de mejora de software; Primer seminario internacional de calidad en desarrollo de software; Edición 2002; ITAM; Año 2002, Página 3.

¹⁸ Sánchez Guerrero Gabriel de las Nieves; Técnicas participativas para la planeación; Capítulo 8: "La técnica TKJ"; Edición 2003; Fundación ICA; Año 2003, Página 73.

La técnica KT debe su nombre a las iniciales de sus creadores (Charles Kepner y Benjamin Tregoe) los cuales desarrollaron durante los años sesenta una técnica para analizar los problemas que se presentan en las organizaciones. Esta técnica parte de la base de que todos los problemas tienen la misma estructura, lo que invita a racionalizar su proceso de solución.¹⁹

Las bases teóricas y metodológicas para la construcción de mapas conceptuales se apoyan en el pensamiento sistémico. Esta manera de pensar permite a un individuo comprender el significado de un objeto a partir de sus relaciones jerárquicas como un todo, más que entenderlo exclusivamente a partir de sus componentes.²⁰

Se puede decir que detrás de todas las técnicas y metodologías de planeación hay un mapa conceptual que permite estructurar el conocimiento en torno al problema que se desea resolver.

De la misma manera que Eden, Jones y Sims la propuesta de Chekland también se orienta a la solución de problemas en organizaciones, para Chekland los mapas conceptuales son una interpretación conceptual funcional de los objetos de estudios; los cuales son utilizados para entablar un debate acerca de los posibles cambios que podrían introducirse en un problema específico del mundo real.

¹⁹ Sánchez Guerrero Gabriel de las Nieves; Técnicas participativas para la planeación; Capítulo 6: “Análisis KT”; Edición 2003; Fundación ICA; Año 2003, Página 53.

²⁰ Sánchez Guerrero Gabriel de las Nieves; Técnicas participativas para la planeación; Capítulo 3: “Mapas conceptuales”; Edición 2003; Fundación ICA; Año 2003, Página 23.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ¹ Thompson, Strickland; Administración estratégica; Capítulo 3: “Análisis industrial y competitivo”; 11ª Edición; McGraw-Hill; México; Año 2001; Página 72.
- ² Thompson, Strickland; Administración estratégica; Capítulo 2: “Las tres tareas en la creación de la estrategia”; 11ª Edición; McGraw-Hill; México; Año 2001; Página 28.
- ³ Thompson, Strickland; Administración estratégica; Capítulo 2: “Las tres tareas en la creación de la estrategia: Segunda tarea en la determinación de la dirección: Establecimiento de objetivos”; 11ª Edición; McGraw-Hill; México; Año 2001; Página 29.
- ⁴ Jones, George; Contemporary management; Capítulo 8: “The manager as a planner and strategist”; 3ª Edición; McGraw-Hill; México; Año 2003; Página 248.
- ⁵ La cultura empresarial / Matías Sales; Artículo publicado en Internet; Fecha de consulta: febrero 2005.
- ⁶ Alberto Echegaray Sandoval; Las estructuras organizacionales; Tesis Maestría; UNAM, Facultad de Ingeniería; Año 1998; Páginas 67.
- ⁷ Henry Mintzberg; El poder dentro y fuera de las organizaciones; Capítulo 4: Las configuraciones del poder; Cuarta Edición; Prentice Hall ;Englewood, New Jersey; Año 1983, Página 176.
- ⁸ Planificación de la empresa del futuro / Russel L. Ackoff; Capítulo 4: “Formulación de la problemática”; Análisis de sistemas.
- ⁹ Ackoff L. Russel; Planificación de la empresa del futuro; Capítulo 4: “Formulación de la problemática, Análisis de sistemas”; 17ª Reimpresión; Editorial Limusa - Noriega; Año 2003; Página 103.
- ¹⁰ Alberto Echegaray Sandoval; Las estructuras organizacionales; Tesis Maestría; UNAM, Facultad de Ingeniería; Año 1998; Páginas 67.
- ¹¹ Fuentes Zenón Arturo; Las Armas del estratega; Capítulo 2: “La gran estrategia”; 2ª Impresión; DEPMI; México, D.F.; Año 2002; Página 36.
- ¹² Ackoff L. Russel; Planificación de la empresa del futuro; Capítulo 5: “El diseño idealizado: Formulación de la Misión”; 17ª Reimpresión; Editorial Limusa - Noriega; Año 2003; Página 131.
- ¹³ Ackoff L. Russel; Planificación de la empresa del futuro; Capítulo 5: “El diseño idealizado: Formulación de la Misión”; 17ª Reimpresión; Editorial Limusa - Noriega; Año 2003; Página 134.

- ¹⁴ Ackoff L. Russel; Planificación de la empresa del futuro; Capítulo 8: “Planeación de los medios: Formulación de alternativas”; 17ª Reimpresión; Editorial Limusa - Noriega; Año 2003; Página 207.
- ¹⁵ Las necesidades sociales y la pirámide de Maslow; Juan Carlos Martínez Coll; Artículo publicado en Internet; Fecha de consulta: febrero 2005
- ¹⁶ Sánchez Guerrero Gabriel de las Nieves; Técnicas participativas para la planeación; Capítulo 5: “Análisis causa - efecto”; Edición 2003; Fundación ICA, Año 2003; Página 43.
- ¹⁷ López Lira Hinojo Francisco; Administración del programa de mejora de software; Primer seminario internacional de calidad en desarrollo de software; Edición 2002; ITAM; Año 2002, Página 3.
- ¹⁸ Sánchez Guerrero Gabriel de las Nieves; Técnicas participativas para la planeación; Capítulo 8: “La técnica TKJ”; Edición 2003; Fundación ICA; Año 2003, Página 73.
- ¹⁹ Sánchez Guerrero Gabriel de las Nieves; Técnicas participativas para la planeación; Capítulo 6: “Análisis KT”; Edición 2003; Fundación ICA; Año 2003, Página 53.
- ²⁰ Sánchez Guerrero Gabriel de las Nieves; Técnicas participativas para la planeación; Capítulo 3: “Mapas conceptuales”; Edición 2003; Fundación ICA; Año 2003, Página 23.