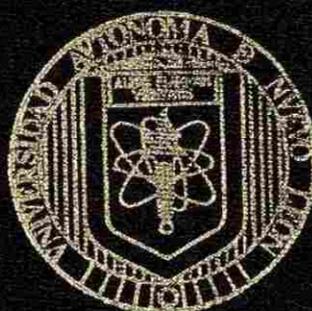


**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON**

**FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA  
Y ADMINISTRACION**



**LA PLANEACION ESTRATEGICA COMO  
HERRAMIENTA PARA LA MODERNIZACION DEL  
SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL**

**TESIS**

**Que para obtener el grado de  
Maestro en Administración Pública**

**presenta:**

**María Cristina Guzmán Somo**

Ciudad Universitaria,

Diciembre de 1999.

TM

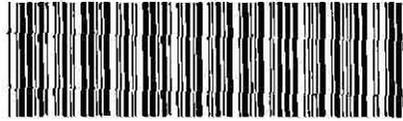
Z7164

.C8

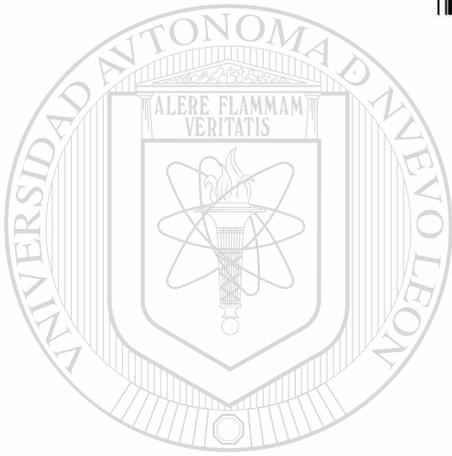
FCPYA

1999

G7



1020129239



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

# UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA  
Y ADMINISTRACION



## LA PLANEACION ESTRATEGICA COMO HERRAMIENTA PARA LA MODERNIZACION DEL SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

TESIS

Que para obtener el grado de  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
Maestro en Administración Pública

presenta:

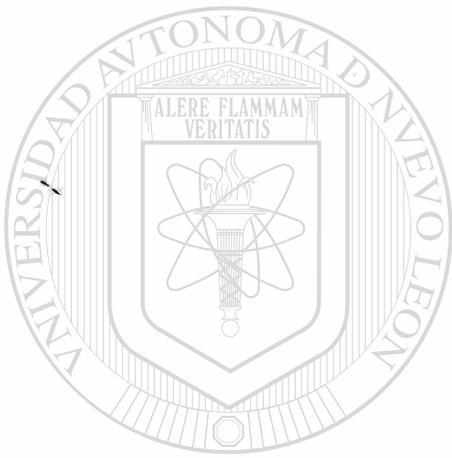
**María Cristina Gruintal Sieme**

Ciudad Universitaria,

Diciembre de 1999.

13 80860

TM  
Z7164  
.C8  
FCPYA  
1999  
G7



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

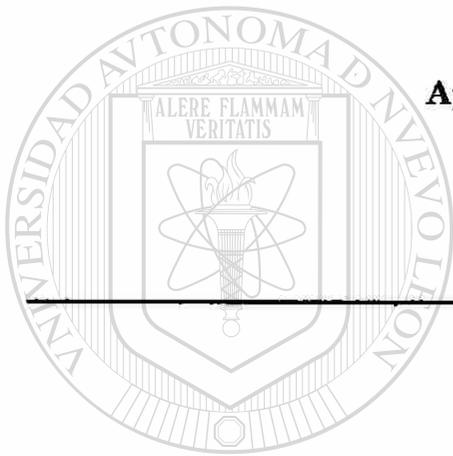
®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO  
TESIS

**LA PLANEACION ESTRATEGICA COMO HERRAMIENTA  
PARA LA MODERNIZACION DEL SERVICIO PUBLICO  
MUNICIPAL**



**Aprobación de la Tesis:**

**Asesor de la Tesis**

UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

---

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

---

**M.A. José Magdiel Martínez Fernández**  
**Secretario de Post-Grado**

## **DEDICATORIA**

**A Dios, que me ha permitido ver este proyecto realizado.**

**A mi esposo, José Guillermo, por su apoyo y amor.**

**A mis padres, Rosa Elena y Roberto, cuyo ejemplo de integridad y honradez es la mas valiosa herencia.**

---

**A Rosita y Luz, mis hermanas.**

**Al Lic. Manuel Barragán Codina, a su esposa, Doña Paty, y a sus hijos, por habernos distinguido con su amistad.**

## **AGRADECIMIENTOS**

**Al Dr. Carlos Gómez Díaz de León, y**

**Al Lic. Sergio Arturo Salinas,**

**Por haber apoyado en la realización de esta tesis.**

**Al Lic. Helio E. Ayala Villarreal, Director de la Facultad de Derecho y Ciencias  
Sociales de esta Universidad.**

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

**Al M.A. José Magdiel Martínez Fernández**  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



# INDICE

|  | PÁGINA   |
|--|----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>  | <b>1</b> |
| <b>1. CONCEPTO GENERAL DE ADMINISTRACION</b>                   |          |
| 1.1 DEFINICION DE ADMINISTRACION                               | 5        |
| 1.2 CONCEPTO Y TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA             | 7        |
| 1.3 CLASIFICACION DE LOS PUESTOS ADMINISTRATIVOS               | 12       |
| 1.4 EL PROCESO ADMINISTRATIVO                                  | 14       |
| 1.4.1. PLANEACION  | 14       |
| 1.4.2. ORGANIZACIÓN  | 17       |
| 1.4.3. DIRECCION   | 18       |
| 1.4.4. CONTROL   | 19       |
| <b>2. ADMINISTRACION PUBLICA. COMO SER</b>                     |          |
| <b>MÁS COMPETITIVOS.</b>                                       |          |
| 2.1 ENTORNO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA<br>EN EL FIN DE SIGLO | 21       |
| 2.2 EL ARTE DE GUIAR A LA GENTE                                | 25       |
| 2.3 LA NECESIDAD DE ADMINISTRAR EL CAMBIO                      | 29       |
| 2.4 VISION ESTRATEGICA   | 35       |
| 2.5 IMPLANTACION : COORDINACION DE ACCIONES                    | 38       |
| 2.6 CONTROL : ¿CAMINO A LA EFICIENCIA ?                        | 39       |
| 2.7 CULTURA ORGANIZACIONAL EN LA FUNCION PUBLICA               | 42       |
| 2.8 ENFOQUE DE CALIDAD EN EL SERVICIO                          | 50       |

### **3. GERENCIA PUBLICA Y SU IMPACTO EN LA PLANEACION ESTRATEGICA**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>3.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA GESTION PUBLICA</b> | <b>59</b> |
| <b>3.2. LA GERENCIA PUBLICA EN GOBIERNOS MUNICIPALES</b>       | <b>60</b> |
| <b>3.3. PLANEACION ESTRATEGICA EN LA GERENCIA MUNICIPAL</b>    | <b>64</b> |
| <b>3.4. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN</b>           | <b>68</b> |

### **4. PRACTICA DE PLANEACION ESTRATEGICA A NIVEL MUNICIPAL**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>4.1. LA PLANEACION Y SU PROCESO</b>   | <b>71</b> |
| <b>4.2. ANTECEDENTES Y LEGISLACION RELATIVA A LA PLANEACION EN MEXICO</b>                      | <b>79</b> |
| <b>4.3. PROPUESTA PARA LA CREACION DE UN COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL</b> | <b>84</b> |
| <b>4.4. OPERACIÓN DEL PLAN: EL GOBIERNO EN ACCION</b>  | <b>94</b> |

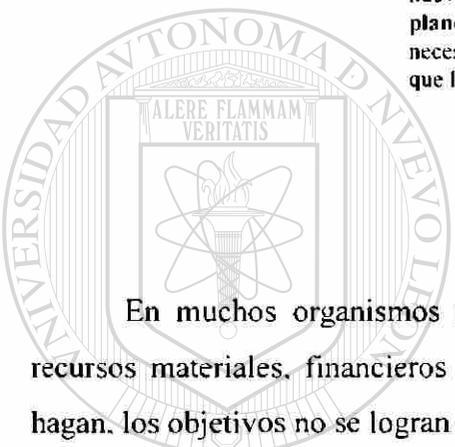
**CONCLUSION** 100

**BIBLIOGRAFIA** 102

## INTRODUCCION

José Martí, a fines del siglo pasado escribió : "O se da cauce a la Revolución o rompe la Revolución sin cauce.. " Lo expresado por Martí sigue siendo vigente los cambios estructurales que se esperan en las nuevas formas de vida social y que responden a las necesidades siempre nuevas y crecientes del hombre contemporáneo. **requieren de una planeación** Todo verdadero cambio, toda mutación que responda a una necesidad revolucionaria, por tanto, **ha de ser planeado**, orientado para que la revolución no rompa sin cauce.

Jaime Castrejón Díez



En muchos organismos públicos, que cuentan con valiosos y a la vez escasos recursos materiales, financieros y humanos, advertimos que, por más esfuerzos que se hagan, los objetivos no se logran eficiente y oportunamente.

---

Recientemente, se ha despertado un vivo interés por fortalecer institucional y administrativamente a los gobiernos municipales. "Los municipios se han constituido en las cajas de resonancia de la transición, son los laboratorios en los que se gesta el nuevo modelo económico de desarrollo. ése que pretende generar beneficios en la ciudadanía, en las familias, en las comunidades; y además son los laboratorios de la democracia, esa que se busca en lo cotidiano, en el acceso del público a lo público".<sup>1</sup> En este trabajo se presenta a la planeación estratégica como herramienta para el fortalecimiento municipal, tomando como apoyo el enfoque de gerencia pública, y sus criterios respecto a la eficacia, la eficiencia y la legitimidad en el desempeño de los gobiernos municipales.

<sup>1</sup> Cabrero Mendiola, Enrique. Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso. (IDI, México, 1999) Pag 8

Es digno de hacer notar que uno de los retos que hoy enfrenta la administración pública es la necesidad creciente de saber los resultados que la aplicación de determinado programa produce en el entorno económico, político y social, es decir, el valor de una política no debe sólo medirse en función de su desempeño, sino que también en el proceso de implantación, y en sus resultados finales ; es decir, no basta con que el líder sea brillante, su equipo debe serlo también, o, por lo menos, debe estar comprometido con su labor, y, avanzando todos en la misma dirección, lograr las metas propuestas. Es, mediante el trabajo en equipo, como personas ordinarias alcanzan resultados extraordinarios.

Esta tesis tiene como objetivo, mejorar el funcionamiento de la administración pública municipal, a partir de la integración de un órgano consultivo para la planeación, evaluación y control estratégico de éste, llamado Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal; partiendo de la hipótesis de que la ausencia de una adecuada interacción y coordinación entre las diversas instancias del gobierno municipal con otras instancias de gobierno, y con las mismas dependencias en su interior, provoca la dispersión de esfuerzos, y como resultado, que los objetivos no sean alcanzados con eficiencia, eficacia y oportunidad.

---

Para el desarrollo del presente trabajo la investigación fue documental, abordando diversos autores reconocidos en el campo de la gestión municipal, principalmente. Es importante destacar el modelo sobre la eficiencia, eficacia y legitimidad en la gestión pública que se aplica.

En el transcurso de esta investigación, veremos cuatro capítulos. En el primero abordaremos el concepto general de administración, y en especial el de administración pública, el trabajo del administrador y cómo se divide y clasifica este: los niveles administrativos, el proceso administrativo y a que niveles corresponde llevar cada función con mayor intensidad. Todos estos conceptos son importantes, ya que, para que la organización se desempeñe correctamente, cada uno de sus miembros debe conocer su

función, cual es la importancia y trascendencia de la misma, y lo que exactamente se espera como resultado de su labor.

En el segundo capítulo, tratamos el reto de ser más competitivos en la función pública, y cómo lograrlo. Empezando desde el interior; cómo guiar a la gente, transmitirles valores, y administrar el proceso de cambio, para que sea real y duradero. Estas ideas han constituido un muy difundido intento de modernizar a los gobiernos municipales desde una óptica técnica y administrativa, mejorando su capacidad de prestación de servicios, buscando un manejo eficiente de las finanzas locales, y, en ocasiones incorporando el manejo de conceptos de administración de empresas privadas, en un intento de sanear los vicios burocráticos y político – administrativos que pudieran existir. Los nuevos administradores públicos, por ejemplo, asisten a las universidades para recibir cursos y diplomados sobre administración municipal, con el fin de lograr un mejor desempeño.

Otros aspectos importantes que en el camino a la mejora continua apoyan a las organizaciones son el manejo adecuado de la cultura organizacional y el enfoque correcto de la calidad en la función pública. Si el cambio hacia la mejora y calidad se da dentro de la organización, se reflejará afuera. En el caso del servicio público, los clientes no tenemos opción : si el proveedor no satisface nuestras expectativas, no podemos elegir otro. El hecho de que se atienda, y sobre todo, que se resuelva con eficiencia y prontitud las solicitudes , y de la misma manera se presten los servicios, no es sino el pago justo de su deuda con la sociedad.

En el tercer capítulo veremos que, a pesar, de que con todo lo anteriormente expuesto, se mejoran considerablemente las cualidades administrativas, hay que tomar en cuenta que los gobiernos municipales necesitan también fortalecer sus capacidades para articular los proyectos sociales, para generar los consensos necesarios, para dar rumbo a la inquietud y la energía ciudadana.

Se trata pues, de transitar de un modelo tradicional de Administración Pública, de tareas rígidas y repetitivas, a un modelo de toma de decisiones en situaciones cambiantes y complejas; es aquí donde la gerencia pública puede ser un instrumento crucial para los gobiernos municipales.

La gerencia pública es un método de toma de decisiones que en su proceder conjunta diversas técnicas, pero lo más importante que hay que tener presente es que la gerencia pública propone un método para la toma de decisiones públicas en condiciones que se caracterizan por la restricción de recursos y por la alta complejidad en la gran cantidad de variables que intervienen y el poco o nulo control que se tiene sobre ellas.

En el cuarto capítulo se propone la creación de un Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal. En un medio ambiente cambiante e incierto, en el que además la información, es en muchos casos incompleta, y en la que actúan gran diversidad de variables, es necesario recurrir a un esquema de Planeación Estratégica. La capacidad de innovación, adaptación y rediseño oportuno, son de vital importancia.

El Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal, que en este caso se propone para el municipio de Monterrey, se constituiría como un órgano de consulta de la Administración Municipal para vincular las acciones comprendidas en los Planes Estatal y Municipal de Desarrollo, cuidando que la suma de esfuerzos y recursos conduzcan a la satisfacción de las necesidades sociales, con eficiencia, eficacia y legitimidad.

Finalmente, como corolario a todo lo anterior, presentamos algunas conclusiones generales.

# 1. CONCEPTO GENERAL DE ADMINISTRACION

## 1.1 DEFINICION DE ADMINISTRACION

Las organizaciones y las ideas concernientes a la manera de dirigir se conocen desde la antigüedad. Los documentos de la antigua China y Grecia muestran interés por una buena coordinación y dirección de las empresas públicas. Ni la Gran Muralla ni el Partenón se habrían construido sin planeación, organización, dirección y control. Los griegos y los romanos también lograron dirigir adecuadamente una amplia gama de actividades colectivas como las aventuras militares, las obras públicas y los sistemas de tribunales.

La revolución industrial en la Inglaterra de los siglos XVIII y XIX ofrece también un testimonio más reciente del ejercicio de la administración se reconoce, por ejemplo, la necesidad de realizar un estudio sistemático y una estandarización (normalización) de las operaciones de trabajo, a fin de mejorar la productividad.

En el siglo XX, la administración adquiere gran importancia, se hacen muchas investigaciones y experimentos, florecen múltiples teorías administrativas, buscando cubrir los objetivos de eficacia y eficiencia en la organización.

La palabra “administrar”, de origen latino, está compuesta por el prefijo “ad” y “ministrare, que significan conjuntamente servir, lo cual lleva implícito el aspecto de cooperación para el logro de objetivos.

“Para Henry Fayol, la administración es “un conjunto universal de funciones que en especial incluye planear, organizar, ordenar, coordinar y controlar”.

Para Brook Adams, es “la capacidad de coordinar hábilmente muchas energías sociales, con frecuencia colectivas, en un solo organismo, para que ellas puedan operar como una sola unidad”.

Para Harold Koontz, es “el proceso de diseñar y mantener un ambiente en el que las personas, trabajando en grupos, alcancen con eficiencia metas seleccionadas”.<sup>1</sup>

Como podemos apreciar, al hablar de administración nos referimos al proceso de llevar a cabo las actividades eficientemente con personas y por medio de ellas, representando a su vez, las actividades primarias del administrador, las cuales son clasificadas principalmente en: “planeación, organización, liderazgo y control”<sup>2</sup>, buscando llevarlas a cabo de la mejor manera posible, con el menor costo y mayor eficiencia y eficacia, con personas y por medio de ellas. Una vez repasado el término administración, este adquiere otra dimensión, su verdadero significado, naturaleza e importancia, al constituirse en un proceso necesario que puede variar de objeto y forma, según sean las circunstancias que presentan y, justamente en adaptabilidad a las circunstancias cambiantes es donde los principios administrativos tienen su universalidad.

---

Con el conocimiento de la administración podemos saber cómo se puede influir sobre otros seres humanos, cómo lograr que se hagan las cosas que uno quiere que se hagan.

La administración, al igual que otras disciplinas, es un arte, pues se trata de conocimientos prácticos. Consiste en hacer las cosas de acuerdo con el contexto de una situación, aunque los administradores pueden trabajar mejor utilizando el conocimiento organizado sobre la administración. Este conocimiento es lo que constituye una ciencia. Por tanto, la administración como práctica es un arte, el conocimiento organizado en que se sustenta la práctica se puede denominar ciencia. En este contexto, ciencia y arte no son mutuamente excluyentes, sino complementarios.

## 1.2 CONCEPTO Y TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

“...la administración es la parte más ostensible del gobierno. es el gobierno en acción; es el ejecutivo, operante, el más visible aspecto del gobierno”.<sup>3</sup>

En México, la administración pública ha estado vinculada tradicionalmente con la custodia y persecución de los más altos valores nacionales: justicia social, soberanía nacional y desarrollo económico.

La teoría de la administración pública, como disciplina científica ha estado irremediamente ligada a dos factores. Por un lado, a la evolución que las instituciones políticas y administrativas han tenido en los diferentes contextos nacionales y, por otro, al interés académico reflejado en la existencia de instituciones de educación superior orientadas a la formación de cuadros profesionales y especializados con vocación hacia la función pública y hacia la investigación sobre los procesos gubernamentales.

La orientación científica de la administración pública se revela en que, antes de actuar sobre una realidad, estudia su naturaleza con el rigor de un método. A este momento sigue otro, que pudiera llamarse artístico, en el que la administración pública es una obra creativa donde el conocimiento, la imaginación y la intuición van juntos. En la práctica, administrar comprende una serie de actos singulares e irrepetibles, realizados por hombres específicos para resolver situaciones únicas también. La ciencia crea leyes o principios generales, el arte los aplica y adapta a una situación determinada.

Antes de intentar definir la administración pública, hay que intentar responder por lo menos a los siguientes aspectos :

- El problema de saber si la Administración Pública tiene como objeto únicamente la administración pública o si ésta debe englobarse dentro del estudio de las organizaciones privadas, en cuyo seno existen igualmente aspectos administrativos.
- El problema del lugar que debe ocupar el estudio del derecho y particularmente el derecho administrativo al tratarse de la administración pública que funciona en un marco legal y de libertades públicas.
- El problema del objetivo asignado a la administración pública: ¿tiene un fin pragmático o al contrario, se trata de una disciplina desinteresada cuyo propósito es un mejor conocimiento y una mejor comprensión del fenómeno administrativo ?.

En términos generales, podemos afirmar que prácticamente todas las definiciones de la administración pública se encuentran en tres diferentes rubros :

1. La administración pública como estructura.
2. La administración pública como función
3. La administración pública como disciplina científica.

La Real Academia Española considera como administración pública la “1. Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.2. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función”.<sup>4</sup>

Otra definición de administración pública, es la propuesta por Peters: “En general, la administración pública puede describirse como: a) En términos funcionales, el proceso de aplicación de reglas; lo que es lo mismo, el proceso a través del cual reglas sociales generales se convierten en decisiones específicas para casos particulares. b). Las estructuras del gobierno cuya función principal es realizar este proceso”.<sup>5</sup>

La segunda conceptualización, sin embargo, parte de una perspectiva dinámica y define a la administración pública como proceso, como accionar continuo de ese aparato

para satisfacer las demandas de la colectividad. Por último, la consideración de la administración pública como disciplina se enmarca en la pretensión de su consolidación como disciplina científica autónoma.

En lo que toca a la concepción de la administración pública como disciplina, se pueden mencionar definiciones como las propuestas por Bernard Gournay<sup>6</sup> :

- “La administración Pública es la rama del conocimiento que da cuenta y explica la actividad de los hombres encargados de preparar y ejecutar (o hacer ejecutar) las decisiones de las autoridades políticas (federales, estatales y municipales).
- “La administración pública es la rama de las ciencias sociales cuyo propósito es describir y explicar, por un lado, la estructura y las tareas de los órganos a los cuales el poder político ha confiado la misión del interés colectivo, un bienestar general, y, por otro, el comportamiento de los individuos y de los grupos que forman parte e intervienen en el funcionamiento de éstos órganos o que influyen en ellos.”

En México, como en otros países, se recurre con frecuencia a una definición de administración pública un tanto estrecha: “organización, personal, prácticas y procedimientos esenciales para el efectivo cumplimiento de las funciones públicas asignadas a la rama ejecutiva del gobierno. Esta definición es aceptable para propósitos de énfasis, pero restringe los alcances de la disciplina. Otros autores consideran a la administración pública un área de la administración situada en el escenario político con todas sus consecuencias, al considerar que la administración pública está involucrada principalmente con la realización de las decisiones de política pública tomadas por las autoridades gubernamentales. Puede distinguirse grosso modo de la administración privada o, sencillamente, de la no pública. La disciplina de la administración pública también se interesa en las funciones económicas y políticas de las organizaciones, sean o no administrativas. Son muchos los puntos de desacuerdo en relación con el campo de estudio de la administración pública. Grandes diferencias de opinión existen todavía entre los estudiosos en aspectos conceptuales y metodológicos.

A pesar de esta situación, es posible advertir algunos puntos de interés comunes entre los analistas de la administración pública. Estos son:

- a). Las características y el comportamiento de los administradores públicos,
- b). Los arreglos institucionales de la gestión administrativa a gran escala y,
- c). El medio ambiente en que se desenvuelve la administración.

El Estado moderno ha dado origen a una “Administración Científica” de la sociedad y esta ha dado origen a una pretendida “Ciencia de la Administración”. En este campo está presente un primer grupo de estudiosos que considera a la Administración Pública como una institución estatal. En este caso, se le caracteriza como la organización reglamentada de acciones para el cumplimiento de los objetivos fijados por el gobierno. Esta perspectiva enfatiza el carácter subordinado de la administración pública respecto a la política gubernamental, así como su carácter instrumental respecto de los fines políticos.

La administración de los organismos, tanto públicos, como privados, comparten similitudes, y a la vez tienen diferencias entre ellos. Son diferentes cuando se comparan los detalles de cada uno ; su naturaleza, los clientes a quienes sirven, los tiempos de entrega, etc. . Son iguales en cuanto a que comparten tres características generales : exigencias, restricciones y decisiones.

#### 1. Exigencias :

- Cumplimiento general de un mínimo de criterios del desempeño.
- Realizar ciertas clases de trabajo determinadas por :
  - \* El grado requerido de participación personal en la unidad de trabajo
  - \* A quien hay que conectar y la dificultad de la relación laboral
  - \* Poder de los contactos para hacer que se realicen sus expectativas
  - \* Procedimientos burocráticos que no pueden ignorarse ni delegarse
  - \* Reuniones a las que es obligatorio asistir

## 2. Restricciones :

- Limitaciones de recursos
- Restricciones legales y de sindicatos
- Limitaciones tecnológicas
- Ubicación física
- Restricciones organizacionales, en especial el grado en que está definido el trabajo de la unidad del administrador
- Actitudes de otras personas ante cambios en los sistemas, procedimientos, organización, sueldo y condiciones del trabajo
- Cambios en los bienes y servicios producidos
- Trabajo fuera de la unidad

## 3. Decisiones :

- Sobre cómo se hace el trabajo
- Sobre qué trabajo se hace
- Decisiones en un área definida : para poner de relieve ciertos aspectos del trabajo o, para seleccionar algunas tareas e ignorar o delegar otras decisiones en la

administración de límites (relaciones con personas que se encuentran fuera de la unidad que la afectan).

- Decisiones de cambiar el área de trabajo :
  - \* de cambiar el dominio de la unidad
  - \* de desarrollar un dominio personal
  - \* de convertirse en experto
  - \* de compartir el trabajo, en especial con los colegas,
  - \* de participar en las actividades organizacionales y públicas.

Las exigencias especifican lo que ha de hacerse. Las restricciones son los factores dentro y fuera de la organización que limitan lo que los ejecutivos pueden hacer. Las

decisiones identifican las opciones que el empleado puede ejercer al determinar lo que va a hacer y cómo hacerlo.

### 1.3 CLASIFICACION DE LOS PUESTOS ADMINISTRATIVOS

Muy probablemente desde que el hombre comenzó a vivir en grupos se planteó la siguiente pregunta : ¿quien debe mandar, quién obedecer y porqué ?.

En las organizaciones existe la autoridad y, por tanto, relaciones de mando y subordinación entre diversas personas. No obstante, la autoridad puede ser empleada en diversas formas, con diferentes resultados.

Los administradores tienen injerencia en cada una de las etapas del proceso administrativo, pero no todos de la misma forma, ni con la misma intensidad. Pongamos el ejemplo del control. ¿Qué es el control ? “Es el proceso de regular las actividades de la organización de tal manera que el desempeño real esté conforme a las metas y estándares esperados”.<sup>7</sup> y, de la misma manera las responsabilidades en la planeación difieren por nivel, las responsabilidades de control, de manera paralela existen en los niveles estratégico, táctico y operativo<sup>8</sup>.

El nivel estratégico está vinculado con la alta dirección y controlan sólo aquellos factores que, a nivel estratégico, tanto dentro como fuera de la organización, afectan los planes de la organización entera.

El nivel táctico, corresponde a los administradores de nivel intermedio, y se concentra en la evaluación de la implantación de los planes tácticos en los departamentos, monitorear los resultados periódicamente y tomando las acciones correctivas conducentes.

El nivel operativo supervisa y da seguimiento a la implantación de los planes a diario, y aplica las medidas correctivas que se necesiten.

Antes de analizar cada uno de los niveles de administradores, es importante saber cómo ayuda este conocimiento en la administración pública. El espíritu emprendedor, el liderazgo, etc. son de gran importancia para los recursos humanos dentro de la organización ; pero, no pueden mandar todos, ni cada uno puede hacer lo que quiera. Deben todos conocer su posición en la organización, sus responsabilidades, a quién deben reportar, quién les debe reportar a ellos, qué se espera que hagan, y con qué periodicidad. No entender el sistema llevaría a la organización al caos.

Los puestos y trabajos administrativos se distinguen en dos aspectos fundamentales : el nivel que ocupan en la jerarquía y el grado en que están especializados o son generales. Tales diferencias tienden a plantear algunas semejanzas de exigencias, restricciones y decisiones para puestos en niveles análogos y para puestos de un grado comparable de especialización, aun cuando se hallen en distintas organizaciones.

---

Después de analizar lo anterior llegamos a la siguiente conclusión respecto a los administradores eficaces : los buenos administradores crean y modifican su plan de trabajo para su organización, desarrollan y utilizan redes de relación cooperativa a fin de cumplir con sus programa de trabajo, conocen la importancia y el poder del trabajo en equipo, y estan conscientes de que el personal de la institución, y ellos mismos no son robots, sino humanos. En el caso de la administración pública, iríamos más allá, no sólo hablamos de humanos : hablamos -para bien o para mal- de mexicanos, con una identidad y personalidad distinta a la de los japoneses, estadounidenses, alemanes, etc. por lo que, la solución al problema no es tan simple como importar la teoría de calidad que más nos convenza.

## 1.4 EL PROCESO ADMINISTRATIVO

La perspectiva tradicional de la administración ve en ella un conjunto común de procesos que, cuando se efectúan debidamente, favorecen la eficacia y eficiencia de la organización. Los procesos básicos son planeación, organización, dirección y control.

Antes de definir cada uno de los procesos es conveniente no perder de vista que:

- **Estamos hablando de procesos, no de personas.** Los procesos los realizan personas llamadas administradores, o individuos a quienes podemos atribuir este nombre. Los procesos administrativos son métodos que son necesarios para el funcionamiento de las organizaciones o dependencias, pero que podrían asignarse en diversas formas en sentido ascendente y descendente de las jerarquías organizacionales o bien entre ellas; de tal manera que todo empleado es administrador en la medida en que planea, organiza, dirige y controla.
- **La aportación que cada proceso hace al funcionamiento eficaz y eficiente de la organización es una posibilidad, no una cosa segura.** En otras palabras, cada proceso ha de llevarse a cabo en una forma que corresponda a la situación concreta si queremos que mejore el desempeño, pero no siempre es fácil realizarlo correctamente en circunstancias complejas y cambiantes, con planes a tres o seis años, eventos imprevistos, y múltiples demandas en todos sentidos.

### 1.4.1 PLANEACION

La planeación implica el establecimiento de metas y la decisión de cómo lograrlas de la mejor manera

La planeación incluye reflexionar sobre la naturaleza fundamental de la organización y decidir cómo conviene situarla o posicionarla en su ambiente, cómo hay que desarrollar y aprovechar sus fuerzas y cómo se afrontarán los riesgos y oportunidades del ambiente. La planeación también incluye refinar las pretensiones básicas y a largo plazo y

traducirlas en objetivos más específicos y a corto plazo, así como los métodos de realización.

La planeación no es un procedimiento sencillo. Si bien es importante establecer metas, hay que tener mucho cuidado con algunos vicios y situaciones equivocadas que normalmente se dan cuando no se consideran con detenimiento algunos factores:

1. Dónde estamos, o donde está la institución. Analizar a la luz de la razón nuestra situación actual; medir nuestro desempeño (estableciendo estándares si no existen).
2. Donde queremos estar, o que esté la institución. Para esto es importante que los objetivos enunciados cumplan con estas tres partes:
  - Un verbo, que puede ser *aumentar* o *reducir*,
  - La cosa que es objeto del problema.
  - El lugar, o la periodicidad del objetivo.

Por ejemplo: no es lo mismo decir en año nuevo, *voy a dejar de fumar*, lo que es algo muy abstracto, que:

Mi propósito es: reducir la cantidad de cigarros que fumo de 10 a 1 diariamente.

Para establecer el objetivo, también se deben identificar los factores que para conseguirlo intervienen, con la finalidad de que sean constantes.

Por ejemplo: para mejorar la calidad del café que se vende en una tienda de conveniencia, por ejemplo, no sólo hay que considerar el origen del café, sino también el tiempo de tostado de éste, que la cantidad de agua y café sean siempre los mismos en la cafetera, que el líquido sea siempre del mismo color, así como su temperatura, cuidar el grosor del vaso en que se sirve, y el material del que esté hecho el vaso, a fin de que no se quemé las manos la persona que lo vaya a tomar. etc.

Este es un ejercicio un poco difícil, especialmente en los primeros intentos, pero una vez traduciendo a elementos medibles nuestro objetivo, es más fácil saber de qué manera, y en cuanto tiempo lo alcanzaremos.

Un problema común cuando se menciona la necesidad de mejorar, es que, antes de hacer un diagnóstico, o identificar en qué se debe ser mejores, se da una especie de pánico colectivo, que se manifiesta en una lluvia de ideas, para mejorar lo que sea, sin ilación o justificación. a veces con la idea de hacerse notar, o de conservar el puesto. Cuando este proceso tiene éxito, se da un desgastante y costoso plan de cambios superficiales, que la gran mayoría de las veces no da los resultados esperados.

La planeación, en la opinión gubernamental, es un mecanismo que contribuye a que las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad se desarrollen dentro de un marco de racionalidad que articula necesidades con recursos disponibles, conciliando objetivos de diversos sectores sociales, y la optimización en el uso de recursos para la obtención de mayores beneficios a la colectividad.

Con este enfoque, la planeación articula la práctica gubernamental, con la de agentes económicos y sociales en una estrategia de desarrollo y un programa de trabajo a mediano plazo.

Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo, tiene que traducirse el programas y acciones específicas y cronológicamente planeadas para traducir las palabras en hechos.

La ley de Planeación establece que, la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para lograr los objetivos antes mencionados, deberá basarse en principios tales como: el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural ; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria ; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre. para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional ; y el equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo ; en un marco de estabilidad económica y social.

La Planeación del Desarrollo consiste en la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios, y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

## 1.4.2 ORGANIZACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La organización se concentra en la distribución de recursos humanos y materiales, de tal manera que los planes puedan ser llevados a cabo con éxito

El término organización se refiere a la división de la organización entera en unidades, comunmente llamadas divisiones o departamentos, y en subunidades, conocidas con el nombre de secciones, que tienen determinadas responsabilidades, y una jerarquía de relaciones jerárquicas: una estructura.

Con ese vocablo también se denota la coordinación de dichas unidades y subunidades, a fin de que sus esfuerzos se combinen y cumplan con los objetivos globales de la organización.

Es, en la organización, donde los grandes planes pasan de ¿qué hacer? a ¿cómo hacerlo?; surgiendo los bemoles ya por todos conocidos en la administración pública: establecimiento de tiempos de entrega, licitaciones, reglamentos, disposiciones y lineamientos, etc. para posteriormente revisarlas y darlas a conocer a quienes las ejecutarán en niveles más bajos de la dependencia.



### 1.4.3 DIRECCION

La dirección se refiere a influir sobre otros para que se comprometan y adopten las conductas necesarias y alcanzar así las necesidades de la organización.

La dirección posee dos significados por lo menos. La primera se refiere a la amplia gama de actividades mediante las cuales los administradores establecen el carácter y el tono de su organización. Entre ellas figuran articular y ejemplificar los valores y el estilo propios de la dependencia (liderazgo basado en la transformación de la institución).

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El segundo significado de dirección denota el proceso de influjo interpersonal en virtud del cual los administradores se comunican con sus subalternos respecto a la ejecución del trabajo. Se facilita el trabajo cuando se intercambia información acerca de problemas técnicos, de coordinación y de motivación.

#### 1.4.4 CONTROL

El control regula las actividades de la organización de tal manera que el desempeño real concuerde con los estándares y metas de la organización

El control es un proceso que consiste en vigilar el progreso basándose en los objetivos y normas obtenidos de la planeación. El control cierra el ciclo de los procesos administrativos pues relaciona el progreso o avance real con el que se previó el momento de la planeación. La realización de informes, comparaciones y evaluación del avance constituyen el fundamento para intervenir, hacer ajustes, volver a planear y aplicar otras medidas correctivas.

Cuando los procesos básicos de la administración se llevan a cabo debidamente, pueden mejorar la eficiencia y eficacia de la organización. La condición esencial será siempre la siguiente : la forma particular en que cada proceso se cumpla ha de corresponder a variables como la naturaleza de la tarea y la tecnología, la estabilidad de las condiciones ambientales y la índole de los que intervienen en todo esto.

---

El control se complica mientras más variables se involucran en el proceso, mientras más grande es la organización, etc. pero, esencialmente nos permite reconocer los errores que no nos ayudan a lograr la excelencia, aunque muchas veces se piense que el control no es necesario, o sólo sirve para entorpecer el trabajo de los otros miembros de la organización.

## REFERENCIAS

1. Koontz, Harold, Heinz, Weihrich, Gómez, Carlos. Administración Contemporánea II . Glosario. Pag.541.
2. Bartol, Kathryn y Martín, David C. Administración, McGraw Hill,. 1994. Pag. 493.
3. Woodrow Wilson, citado en su artículo clásico sobre el estudio de la administración pública. 1887.
4. Pardo, María del Carmen. Teoría y práctica de la administración pública en México. INAP. Mexico, 1992. Pag. 22.
5. Pardo, María del Carmen. Teoría y práctica de la administración pública en México. INAP. Mexico, 1992. Pag. 22.
6. Bernard Gournay. Citado por Carlos Gómez, en Administración Contemporánea II. Editorial Mc Graw Hill, Mexico, 1997. Pag.492.
7. Bartol, Kathryn M. y Martin, David C. Management, 2a.edición. McGrawHill, 1994. Pag 493.
8. Hampton, R. David. Administración. Editorial McGraw Hill, México, 1991, pag.17.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **2. ADMINISTRACION PÚBLICA. COMO SER MÁS COMPETITIVOS**

### **2.1 ENTORNO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL FIN DE SIGLO**

Como parte de un proceso continuo en que el Estado Mexicano avanza en su reforma, el régimen de gobierno se moderniza y se adecua a las condiciones actuales caracterizadas por los avances en la conducción democrática de la estructura administrativa institucional. Así, el régimen maneja nuevas atribuciones y presenta nuevas formas de complementariedad para las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en la Federación, los Estados y los Municipios.

Este proceso busca la definición de un nuevo federalismo en cuyo marco, y con la premisa básica del respeto a la autonomía política de las estructuras locales de gobierno, haga posible desconcentrar atribuciones federales y promover la participación social y de la iniciativa privada para impulsar el desarrollo regional, aprovechar las potencialidades locales e instaurar un nuevo orden organizativo para consolidar los avances políticos y económicos.

La dinámica de este esquema y la fuerza de los cambios que promueve, exigen la intervención y la conducción de una administración Local y Municipal más eficaz, creativa, honesta, eficiente y comprometida con la calidad creciente del servicio público. En suma, una administración local fortalecida y modernizada que sea capaz de enfrentar un compromiso y la responsabilidad de gobernar y orientar el avance que la sociedad demanda y el Estado favorece.

La política de modernización de los gobiernos locales se plantea como un proceso sistemático y permanente de análisis, instrumentación, evaluación y ajuste para el mejoramiento de la gestión pública. En este sentido, el municipio mexicano se debe consolidar como instancia de gobierno estrechamente vinculada con la sociedad. Para cumplir cabalmente con su papel debe contar con los instrumentos metodológicos, técnicos y operativos más adecuados que le permiten dar respuesta eficaz y oportuna a las crecientes demandas económicas, políticas y sociales de la población.

En este orden de ideas, el diseño de una metodología para elaborar diagnósticos municipales integrales, se presenta como una alternativa que puede aplicarse a los procesos de la capacidad de gestión pública municipal con el propósito de analizar y diagnosticar sus principales características en términos de estructura jurídica, capacidad administrativa y financiera, déficits en materia de prestación de servicios públicos y posibles limitantes políticas.

Es evidente que un análisis de los sistemas administrativos de control y seguimiento de la gestión municipal resulta complejo y profundo. Sin embargo, no debe perderse de vista su doble relación, ya que involucra las relaciones de gobierno que establecen el marco normativo, y las actividades hacia adentro del Ayuntamiento y, por otra parte, las que se orientan a reglamentar la vida ciudadana.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Para cumplir con sus fines el gobierno municipal requiere de un conjunto de recursos que se identifican en términos generales como hacienda municipal, la cual está compuesta por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, y los productos de los mismos : los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que les correspondan por las prestaciones y contraprestaciones en ingresos federales y estatales de acuerdo con la legislación en la materia, los ingresos derivados de convenios con otros niveles de gobierno y las donaciones, herencias o legados que reciba.

Por ejemplo el diagnóstico de las finanzas municipales debe exponer de manera precisa y clara la situación de los ingresos, el presupuesto de egresos, la cuenta pública, la deuda pública y el manejo del patrimonio.

Este diagnóstico debe tener como tarea principal el fortalecimiento de la hacienda pública municipal con acciones orientadas hacia : nuevas fuentes de ingreso, mejoramiento de sistemas de procesamiento de información, presupuestación del gasto, manejo y control de los bienes muebles e inmuebles municipales. Resulta indispensable que el diagnóstico presente una serie de fuentes y mecanismos alternativos de financiamiento para el municipio.

Uno de los graves problemas que aquejan a la mayor parte de los municipios mexicanos es la falta de un proceso presupuestario ordenado y sistemático que dé cuenta de la administración financiera municipal. En este sentido, se debe recomendar el uso de técnicas presupuestarias como : presupuesto clásico ; por tareas, dirección por objetivos, base cero y por programas.

En lo referente a los aspectos jurídicos se aconsejan acciones en : necesidades de reglamentos, circulares, disposiciones de carácter administrativo de observancia general dentro de su propia jurisdicción y necesidades en materia de legislación a nivel estatal.

### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Por lo que toca a los aspectos administrativos se sugieren acciones en : facultades y atribuciones del Ayuntamiento, funciones y obligaciones del Ayuntamiento y de las autoridades auxiliares, estructura administrativa, estructura orgánica del gobierno municipal ; normas de funcionamiento interior, procedimientos administrativos, recursos humanos, materiales y equipo e instalaciones ; procesamiento de datos y manejo de información. y sistemas en materia de capacitación.

Para la prestación de servicios públicos, se proponen acciones relacionadas con : nuevas fuentes de ingresos, mejoramiento de sistemas de procesamiento de información ;

presupuestación del gasto, manejo y control de los bienes muebles e inmuebles municipales.

La práctica de la planeación municipal debe considerar la superación de los obstáculos que generalmente la impiden :

- El divorcio entre los objetivos de la conducción política y las orientaciones técnicas de los planeadores municipales.
- La reacción burocrática ante la alteración del tratamiento rutinario a la problemática municipal
- La todavía elevada incertidumbre en la disponibilidad de recursos para financiar gastos e inversiones. y
- La carencia de información suficiente y confiable para realizar las tareas técnicas de estudio para la planeación.

Por lo tanto, es conveniente que el ejercicio de planeación previamente contemple el señalamiento de sus objetivos, entre los que deberán atenderse los siguientes :

- Afirmación y consolidación de la autonomía municipal,
- Asumir plenamente las atribuciones que por mandato constitucional corresponden al

Municipio

- Buscar la modernización financiera
- Realizar la reingeniería administrativa municipal,
- Impulsar la participación de la sociedad civil en las tareas de planeación
- Promover el desarrollo integral del municipio

El material básico para sustentar la planeación continúa siendo la demanda ciudadana, que generalmente se manifiesta durante los procesos electorales. Como preparativo de la actividad planeadora se deberá entonces, capturar, ordenar y sistematizar esa demanda, implementando los mecanismos jurídicos y administrativos que sean necesarios para atenderla en los plazos más inmediatos.

El proceso de planeación tendrá entonces cuatro etapas básicas :

- El establecimiento de las bases jurídicas y administrativas necesarias
- Elaboración el diagnóstico municipal,
- Formulación de objetivos y líneas de estrategia,
- Elaboración de los programas y proyectos de desarrollo específicos.

Como última instancia está la capacidad de gestión financiera la que califica el orden de la factibilidad del proceso de planeación, es conveniente parar revista a los principales indicadores que informan sobre las tendencias de las finanzas municipales a nivel nacional y que confirman, desde diversos puntos de vista, que los ingresos municipales muestran una clara tendencia al incremento.

## 2.2 EL ARTE DE GUIAR A LA GENTE

Una de las tareas fundamentales de los administradores, pero en especial los líderes y funcionarios públicos deben llevar a cabo es la dirección de las personas de la organización para lograr los objetivos y metas de la misma.

R. Rosen, en *Leading People*<sup>1</sup> (El arte de guiar a la gente), presenta un modelo para guiar eficazmente a la gente. El modelo general está representado por una serie de polígonos con características esenciales para guiar a la gente. A continuación se presenta el polígono principal :



De este polígono se derivan ocho más, relacionados con cada una de las características iniciales. Así, para lograr una proyección clara y sustentada de la organización (visión), es necesario tener :

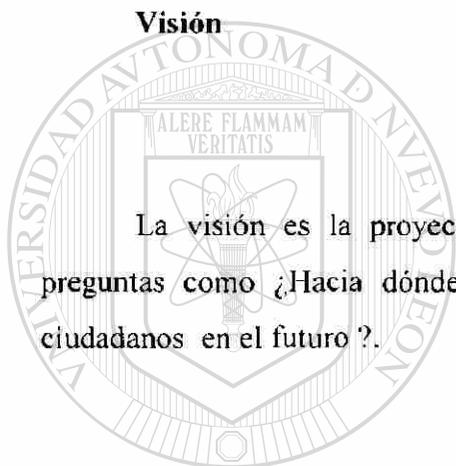
- Una visión global
- Crear un propósito común
- Impulsar la búsqueda de resultados
- Vivir el proceso de cambio, y
- Construir una cultura de alto desempeño.

### Visión

Para un barco sin rumbo cualquier viento es el correcto.

Séneca.

La visión es la proyección clara y sustentada de la organización, responde a preguntas como ¿Hacia dónde vamos?, y ¿Desde qué posición le serviremos a los ciudadanos en el futuro?.



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

VISION GLOBAL

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CONSTRUYE UNA CULTURA DE ALTO DESEMPEÑO

VISION

CREA UN PROPOSITO COMUN

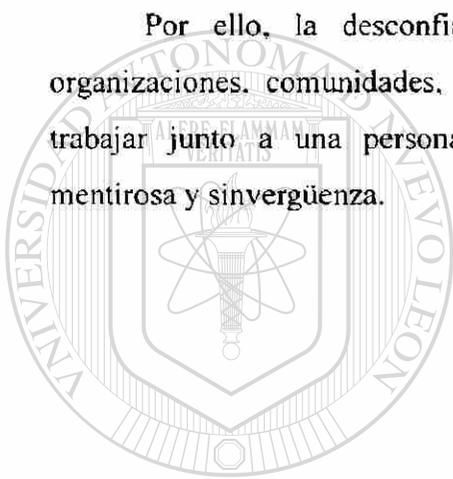
VIVE EL PROCESO DE CAMB O

IMPULSA LA BUSQUEDA DE RESULTADOS

## Confianza

La confianza es la característica más importante para lograr el bienestar de una nación. Confianza que se refleja en la capacidad de trabajar juntos para lograr objetivos o sueños comunes. Confianza que representa el capital social más importante para los países, las comunidades y los gobiernos. Confianza que se puede ganar siendo capaz, responsable, veraz, leal y honesto. Confianza que permite trabajar juntos, sinérgicamente como un equipo. Confianza que depende del grado en que se comparten normas, principios y valores.

Por ello, la desconfianza es una clara barrera al desarrollo de personas, organizaciones, comunidades, municipios, gobiernos y países. Nadie quiere contratar o trabajar junto a una persona floja, irresponsable, incapaz, desordenada, impuntual, mentirosa y sinvergüenza.



COMPARTE TU PERSONA Y EL NEGOCIO

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

MANTEN LAS PUERTAS ABIERTAS

CONFIANZA

ESCUCHAR

SE PREDECIBLE

## Integridad

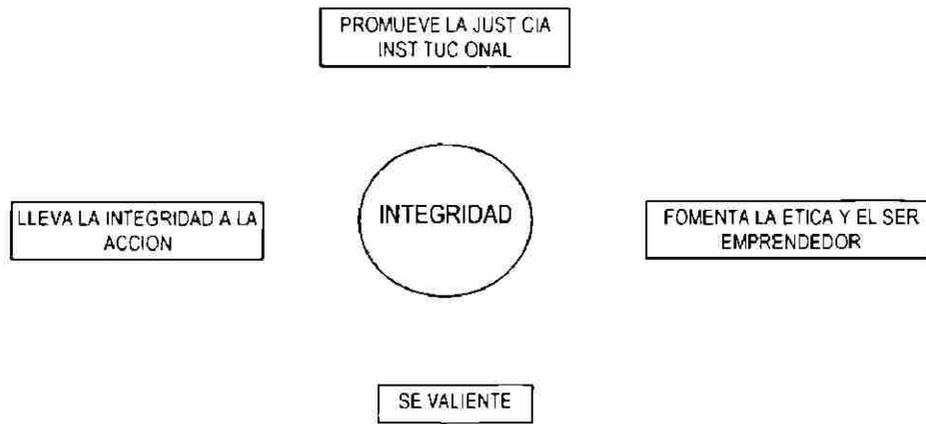
Armando Fuentes Aguirre -Catón<sup>2</sup>-, columnista ampliamente conocido en Monterrey escribió esta fábula :

“Un discípulo pregunta a su maestro : - ¿por qué los árboles están firmemente plantados en la tierra, de modo que son incommovibles ?. y, ¿por qué las aves vuelan tan alto y con tanta libertad ?. El maestro responde : - porque tienen raíces muy profundas y porque tienen alas.

Finalmente, el maestro concluyó : -el mejor padre será entonces aquél que dé a sus hijos al mismo tiempo hondas raíces para que se mantengan firmes y alas para que alcancen las alturas.”.

De esta forma, la mejor escuela, la mejor iglesia, el mejor gobierno, el mejor municipio será aquél o aquella que dé a sus alumnos, feligreses y ciudadanos, al mismo tiempo, hondas raíces para que se mantengan firmes -valores, principios, actitudes- y alas fuertes -conocimientos, experiencias, espíritu emprendedor- para que alcancen los objetivos.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



## Participación

El Presidente Roosevelt comentaba : “El mejor jefe es aquél que tiene el sentido común para elegir hombres y mujeres capaces de realizar el trabajo y suficiente control de sí mismo para no intervenir mientras lo están haciendo”.



### 2.3. LA NECESIDAD DE ADMINISTRAR EL CAMBIO

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

“Los sueños son la semilla de la realidad del mañana”

Leon Felipe

Hay muchas razones para entrar a una reforma administrativa, pero no hay mejor razón que la necesidad. Sin embargo, es común que la necesidad no se haga patente hasta que surge una crisis. Mientras los directivos no capten los signos negativos, la administración seguirá su camino hacia el desastre.

Japón cambió después de la guerra por la necesidad de producir artículos vendibles, por su escasez de recursos y por la necesidad de rescatar su autoestima, entre otras.

Estados Unidos volvió a preocuparse por la calidad ante el grave déficit comercial y la pérdida de mercados frente a los japoneses y europeos.

México llegó a la privatización y la apertura comercial por la necesidad, por la escasez de recursos fiscales, por la inflación y por la pérdida de credibilidad. Los países, las personas, las empresas y los gobiernos cambian por necesidad, pero primero tienen que hacer consciente esta necesidad y desear el cambio y eso no es fácil.

En el caso de la administración pública, el problema es la ausencia de indicadores tan claros como la administración privada. En el gobierno no hay ventas, no hay utilidades y no hay competencia. No hay clientes que dejen de acudir a realizar trámites, a entablar demandas o a pedir auxilio. Los clientes forzosamente “compran” los servicios del gobierno y religiosamente pagan sus impuestos, cuotas y derechos.

La voz del cliente no se manifiesta cotidianamente en los procesos regulares como en el sector privado, sólo se manifiesta en las elecciones y, ocasionalmente, en los medios de comunicación. Para cuando esa voz se expresa, generalmente es demasiado tarde. Es como si una empresa tuviera que esperar al final del año para saber si tuvo un buen desempeño.

Por ello, una de las partes más importantes de la reforma administrativa es el desarrollo y utilización de indicadores que hagan saber a los administradores públicos cómo andan las cosas.

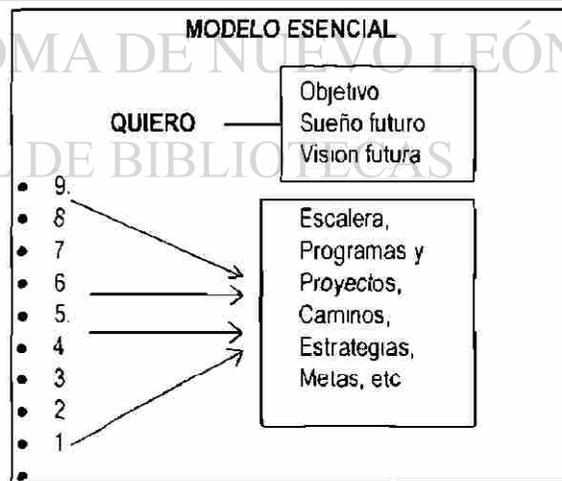
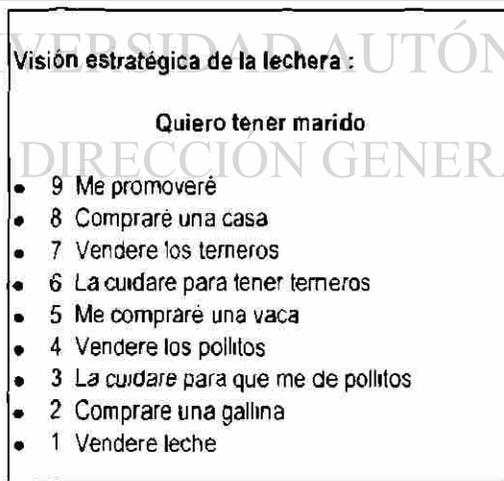
A continuación, revisaremos detenidamente la muy conocida fábula de la lechera, que ejemplifica excelentemente la aplicación del proceso de planeación estratégica: el proceso de definir y aterrizar sueños en acciones concretas:

La fábula se refiere a aquella lechera que al ir hacia el mercado a vender su cántaro lleno de leche se decía a sí misma :

1. Con lo que saque de vender la leche me compraré una gallina,
2. La cuidaré para que me dé muchos pollitos,
3. Los venderé, y con ese dinero me compraré una vaca,
4. La cuidaré apropiadamente para que me dé muchos becerros,
5. Los venderé y con ese dinero me compraré una casa,
6. Y teniendo casa de seguro me saldrá un marido.

La lechera tenía muy claro su sueño, pero no sólo lo soñaba sino que había diseñado la escalera para lograrlo.

Con este ejemplo podemos ver que la visión estratégica de la lechera era querer tener un marido (sueño). Y para lograr esto, siguió los pasos necesarios para lograrlo (diseñó una escalera para ese sueño).



En esencia, el modelo de la planeación estratégica es el siguiente:

1. Define qué quieres (sueño): Misión futura, objetivo, sueño futuro.
2. Define la escalera para lograr lo que quieres: Programas y proyectos, estrategias y caminos

Ahora bien, ¿qué es lo que pudo pasar a la lechera si se le hubiera caído y quebrado su cántaro? ¿Qué actitud pudo tomar la lechera si no hubiera logrado su sueño?

1. Sentarse a llorar
2. Comprar otro cántaro, pero ahora de aluminio para que no se rompa, y por lo tanto no se derrame ni una gota de leche.

La actitud que se tome ante un evento (divorcio, realización de un sueño, reprobar una materia, perder una elección), es a veces la diferencia entre el éxito y el fracaso. Las actitudes son, básicamente, las reglas personales que cada uno de nosotros usa para vivir su vida.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Es muy importante, al hablar de los sueños, que estos deben ser breves y estar enfocados. Supongamos, por ejemplo, el sueño de tener elecciones limpias:

**Sueño :**

Tener elecciones limpias

**Causas que impiden lograr este sueño :**

La desconfianza

**Factores clave para lograr este sueño :**

Contar con gente capaz y honesta

Publicar los resultados de las elecciones en Internet

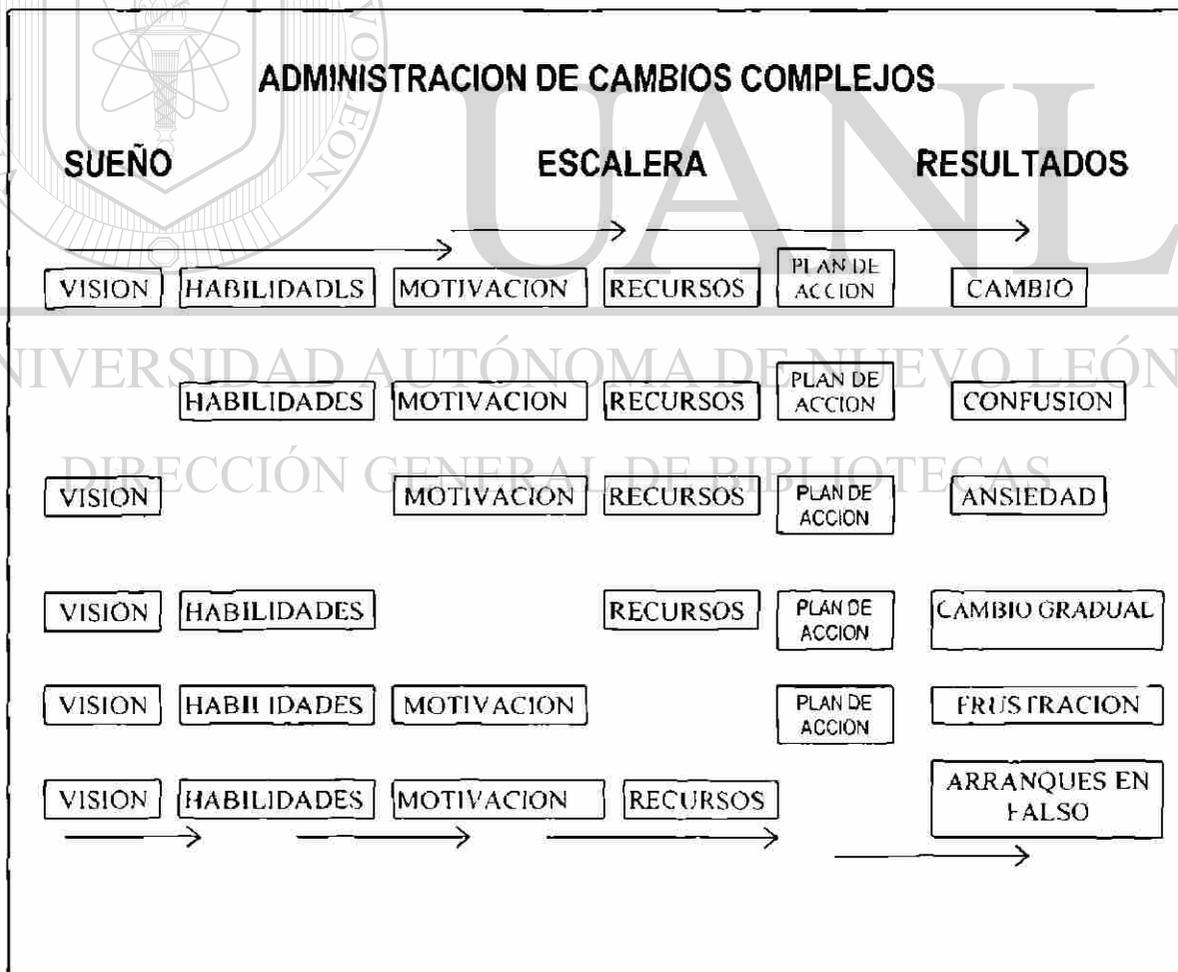
Ofrecer una total disponibilidad a los medios de comunicación

Abrir los paquetes para confirmar el proceso de elección

Realizar el proceso con calidad.

Si los cambios no se administran adecuadamente, es decir, definiendo un sueño, asignándoles recursos, no producirán los resultados esperados, sino una serie de elementos tales como confusión, arranques en falso y frustración. Aquí tenemos que aplicar la administración de cambios complejos.

Tenemos que cambiar para seguir iguales,  
tenemos que cambiar más para ser mejores



La secuencia de la planeación incluye las siguientes etapas :

1. Definición del sueño o visión
2. Definición del plan de acción
3. Implantación
  - Compromiso
  - Campeón
  - Combustible (recursos)
  - Coordinación de acciones.

Antes de seguir con el proceso de cambio, es conveniente diferenciar la administración de calidad de la administración tradicional. En la administración de calidad, los miembros de la organización aprenden a trabajar en equipo. En lugar de pensar y actuar aisladamente, aprenden a trabajar como conjunto y a reforzar los lazos de unión.

Un equipo es fuerte, no por la habilidad de sus miembros sino por la calidad y cantidad de los enlaces entre sus miembros. Los resultados no se suman, se multiplican por la sinergia que se crea.

No se trata de uniformar criterios o pensamientos. Por el contrario, cada cabeza y cada corazón es único y eso es lo que enriquece al equipo. La unidad se logra en el propósito de cada uno de los miembros. Por ello, uno de los primeros pasos es la definición de la misión, en donde lo importante no es tanto el enunciado final sino el proceso participativo del ejercicio. Es la primera lección del trabajo en equipo.

Se definen las relaciones cliente - proveedor entre las diferentes dependencias, oficinas o equipos. Esto resuelve de raíz muchos problemas que se generan con el antiguo esquema de islas de poder y las actitudes de "ese no es mi problema" o las muy comunes guerras departamentales.

El equipo no es la jefatura o dirección sino toda la organización e incluso se puede extender a componentes externos como los proveedores, los ciudadanos, las empresas y los organismos no gubernamentales.

Para poder lograr el trabajo en equipo se requiere de un nuevo enfoque.

En lugar de pensar en sus funciones, los miembros entienden la misión de la organización y el papel fundamental que todos juegan para alcanzar los fines del gobierno.

## 2.4 VISION ESTRATEGICA

La planeación, la oportunidad de administrar el cambio, se puede quedar en eso, una oportunidad si no somos capaces de transformarla en servicios, productos o mejoras concretas. Aquí es donde la innovación se combina con el espíritu emprendedor para así pasar, de una idea o plan, a la acción.

Con respecto a la visión estratégica, al futuro se puede llegar de tres maneras :

1. Sin hacer nada, sin participar. Lo cual significa que alguien ajeno a nosotros diseñe nuestro futuro. Seguir este primer camino es una irresponsabilidad.
2. Empujando por la solución de problemas. Este es un camino obligatorio si queremos que nuestro sistema opere con calidad. Es comprometerse a resolver los problemas, asignar los recursos, designar a las personas que los habrán de resolver, y no quitar el dedo del renglón, hasta que se solucionen, y luego, volver a empezar. Los problemas nunca se acaban.
3. Guiados por un sueño, una visión. Es una excelente manera de dejar una huella importante. Para llegar al futuro por este camino podemos elegir entre :

### a) Visión estratégica.

- Definir qué queremos lograr en el futuro (Propósito, objetivo o visión sintética).
- Situarnos en el futuro y preguntar ¿Que haremos una vez logrado este propósito ?
- Situándonos otra vez en el futuro, nos preguntamos : ¿Qué hicimos para lograr tener y hacer lo que tenemos y hacemos ?

**b) Visión estratégica, basada en factores clave.**

- Definir qué quiero lograr en el futuro : Propósito, objetivo o visión estratégica.
- Definir los factores clave para lograr la visión.
- Para cada factor, definir lo que queremos lograr en el futuro.
- Definir las acciones prioritarias necesarias para lograr lo anterior.

Para ejemplificar este modelo, visualicemos a Monterrey en el año 2020.

1) Visión sintética : Nuestro sueño

Líder en la industria y los servicios de alta tecnología, una ciudad que ofrece alta calidad de vida a sus habitantes, con un ambiente donde se respetan y fortalecen los valores humanos trascendentes y en donde hay las condiciones para que cada persona y cada organización logre la superación constante.

2) Factores necesarios para lograr la visión

- a) Sistema educativo de vanguardia
- b) Cultura de calidad y productividad de clase mundial
- c) Sistema político honesto y eficiente
- d) Fuerte base tecnológica empresarial
- e) Cultura empresarial moderna y dinámica
- f) Infraestructura de comunicaciones de primer mundo
- g) Infraestructura legal que propicie y proteja el desarrollo

h) Servicios financieros de clase mundial

3) Caracterización de los factores

- a) Sistema educativo que promueva el desarrollo integral de la sociedad con una alta eficiencia
- b) Entorno empresarial y gubernamental donde se impulse la productividad de las empresas, y una infraestructura cultural adecuada para promover la calidad y la productividad en toda la comunidad.
- c) Sistema político honesto basado en la democracia en donde los proyectos públicos obedecen a las prioridades definidas por la comunidad.
- d) Base empresarial compitiendo a nivel internacional con una base tecnológica de vanguardia.
- e) Comunidad empresarial unida, comprometida y dinámica, dentro de una sociedad que sostiene y refuerza la vocación empresarial.
- f) Ciudad que cuenta con medios de comunicación física y electrónica de primer nivel, y es el centro de comunicación e interconexión más importante del país
- g) Infraestructura legal fundamentada en los derechos del hombre, que respeta la propiedad privada y estimula la inversión.

4) Ejemplos de programas y proyectos

- a) Programa de refuerzo a la educación básica para elevar índices de terminación y preparación a estándares de primer mundo.
- b) Programa de enseñanza de calidad en el sistema educativo
- c) Modificación de leyes para dar castigo ejemplar en los casos de corrupción
- d) Programa de incentivos fiscales a la investigación y desarrollo tecnológico
- e) Sistema de incentivos fiscales a la capacitación
- f) Programa de transporte colectivo integrado.

### c) Guiado por estrategias.

1. Definir el propósito, por ejemplo : Yo quiero que la administración pública de mi país sea competitiva.
2. Definir las estrategias para lograrlo, por ejemplo :
  - Promover la educación
  - Promover los valores
  - Hacer más ágiles los trámites burocráticos
3. Definir los programas y proyectos, que nos permitan aterrizar la estrategia de manera sistemática, ordenada y medible.
4. Seleccionar los programas y proyectos prioritarios.

## 2.5 IMPLANTACION : COORDINACION DE ACCIONES

Es el trabajo en equipo lo que hace a las personas comunes  
lograr resultados extraordinarios

El trabajo en equipo tiene éxito cuando hay una apropiada coordinación de acciones.  
Para que esto suceda hay que :

- Definir claramente lo que queremos,
- Definir claramente a qué nos comprometemos.
- Realizar la acción, y
- Asegurarnos que la acción haya sido conforme a lo planeado.

Es importante no olvidar que, para una implantación exitosa se necesita : 1). Un compromiso, 2). Una persona comprometida que haga que las cosas sucedan, 3). Los recursos necesarios para lograrlo, y finalmente, 4). La adecuada coordinación de acciones.

Como contraparte, entre las causas que impiden lograr el objetivo, podemos enumerar :

1. La ausencia de sueños y estrategias.
2. Un liderazgo ineficaz
3. Falta de recursos
4. La inseguridad
5. La corrupción, la falta de valores.

Para combatir estas causas es necesario :

1. Un monitoreo y control para llegar a donde quieren
2. El trabajo colaborativo de la gente
3. La participación ciudadana
4. Un equipo eficaz de colaboradores
5. Una infraestructura de apoyo
6. Los servicios
7. La dispersión de necesidades, educación, vivienda
8. Una coordinación entre municipio y estado, municipios aledaños y estado.

---

Llevar a la práctica los sueños no es tarea fácil, se necesita perseverancia, hacer que las cosas sucedan, dejar huella en nuestra familia, nuestra oficina, en nuestro municipio, nuestro estado, nuestro país.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **2.6 CONTROL, ¿CAMINO A LA EFICIENCIA?**

El control, como ya habíamos visto, es un conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige, y a lo establecido en los planes y programas. Es un mecanismo correctivo y preventivo que permite la oportuna detección y reorientación de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el transcurso de todo el proceso de planeación. Podríamos, incluso,

distinguir dos tipos de control ; uno, el control normativo o administrativo, que está destinado a vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones ; dos. el control económico y social, que es de carácter cualitativo y está destinado a vigilar que haya congruencia entre el plan y los programas que se generan en el sistema, así como que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y del presupuesto se dirijan efectivamente hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional. Cabe señalar, además, que el Congreso de la Unión ejerce un control externo al sistema, por medio de su facultad de aprobar tanto el proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, como la Cuenta Pública de la Hacienda Federal, asimismo, el Ejecutivo debe remitir a la Comisión Permanente del Congreso un Informe Anual de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas. Estos informes, son resultado de la operación cotidiana, y, es precisamente la operación cotidiana, desde que se planea, hasta que se implanta y, finalmente se controla internamente de lo que se trata este trabajo.

Normalmente tanto en el nivel Federal, como Estatal y Municipal existen Contralorías. En alguna ocasión tuve oportunidad de ser colaboradora en la contraloría del municipio de Centro, Tabasco, cuya cabecera municipal es Villahermosa. Al margen de las investigaciones que hicimos, pude captar el sentimiento del personal del departamento, respecto a los otros departamentos, y viceversa.

El contralor, no es enemigo del resto de la administración, ni realiza un trabajo innecesario, y mucho menos se complace en condenar los errores y omisiones de los otros departamentos. Su labor, además de vigilar, con recursos propios de su actividad, como lo son las auditorías, y la preparación de manuales, entre otras, la de ayudar, a la organización, a comprender el complejo andamiaje de leyes, reglamentos, políticas, y procedimientos que regulan las actividades de la administración, mediante la fomento a la impartición de cursos, seminarios, diplomados, etc. Esto no es nuevo, es, en realidad la parte de desarrollo administrativo, que ha adquirido gran importancia, para hacer más racional la

administración de los recursos, la conducción y realización de la obra pública y la prestación de los servicios.

Una de las funciones primordiales de las contralorías, si no es que la más importante, es la de auditoría. Podemos decir que las auditorías son un examen sistemático e independiente para determinar si las actividades y sus resultados cumplen con las disposiciones preestablecidas y si estas son implantadas eficazmente y son apropiadas para alcanzar los objetivos’.

Las auditorías son esenciales para verificar los procesos. Podemos considerar que los objetivos de las auditorías son, entre otros, los siguientes :

- a) Determinar la conformidad o no conformidad de los elementos del sistema con los requisitos especificados,
- b) Determinar la efectividad del sistema implantado para cumplir con los objetivos especificados,
- c) Proveer al auditado la oportunidad de mejorar el sistema,
- d) Cumplir requisitos regulatorios,

---

Las auditorías son un excelente medio que se puede utilizar para determinar si una organización está realizando eficiente y eficazmente su labor.

Los beneficios más importantes que se pueden obtener en la administración de un sistema de auditorías pueden ser :

- a) Imagen de la organización,
- b) Corregir no conformidades que puedan afectar a la organización,
- c) Detectar las necesidades de capacitación,
- d) Mejorar los procesos y procedimientos de la organización,
- e) Asegurar el grado de efectividad del sistema,
- f) Reducir las quejas de los clientes del sistema,
- g) Detectar desviaciones.

Las auditorías internas son realizadas dentro de la propia organización con la finalidad de evaluar, dependiendo de la importancia de la actividad, uno o varios o la totalidad de los elementos del sistema documentado e implantado, con base en su propio sistema. Los auditores normalmente forman parte de la organización (Contraloría) y no tienen responsabilidad directa sobre la actividad o área que será auditada, en algunos casos se contratan los servicios externos para actuar en nombre de la organización.

Estas auditorías se encuentran bajo el control directo de la dependencia y son consideradas como una herramienta de la alta dirección para asegurar que se están cumpliendo las leyes, reglamentos y políticas establecidas, así como también para determinar si los procedimientos son adecuados, eficaces, entendidos, aplicados y mantenidos en todos los niveles de la organización.

Existen ciertas consideraciones esenciales para la efectiva conducción de auditorías y los resultados de las mismas dependen directamente de la participación de la alta dirección en la asignación de funciones, autoridad y responsabilidad. Además se debe insistir en que los responsables de las áreas o actividades auditadas deben cooperar y tienen la responsabilidad de dar inicio a las acciones correctivas, para resolver las no conformidades detectadas durante el desarrollo de la auditoría, con objeto de evitar que se repitan.

## **2.7. CULTURA ORGANIZACIONAL EN LA FUNCION PUBLICA**

Así como todos los individuos tenemos diferentes personalidades, formadas por una serie de características relativamente permanentes y estables, las organizaciones también tienen personalidad, la cual llamamos *Cultura Organizacional*.

En cada organización hay sistemas o patrones de valores, símbolos, rituales, mitos y prácticas que han evolucionado a lo largo del tiempo. Estos valores determinan en gran medida qué ven los empleados y cómo responden a su mundo. Cuando se ve confrontada con un problema, la cultura organizacional restringe lo que pueden hacer los empleados al sugerir la forma correcta -la forma en que aquí hacemos las cosas- para conceptualizar, definir, analizar y resolver el problema.

***“La cultura organizacional es el conjunto de valores, creencias y entendimientos importantes que los miembros tienen en común. La cultura ofrece formas definidas de pensamiento, sentimiento y reacción que guían la forma de decisiones y otras actividades de los participantes en la organización”.***<sup>1</sup>

En épocas pasadas la cultura fue vista como algo ajeno a la organización gubernamental. Ahora sabemos que la cultura se refiere a la programación colectiva mental de la gente en una sociedad que desarrolla valores, creencias y medios de comportamiento preferidos comunes. La cultura es el conjunto de entendimientos importantes que los miembros de una comunidad tienen en común. Consiste en formas esquematizadas de pensamiento, sentimiento, y reacción que son adquiridas por medio del lenguaje y símbolos que crean un carácter distintivo entre los grupos humanos. Un sistema de valores compartidos es el elemento básico de la cultura.

Un ejemplo de lo poderosa que puede ser una cultura es, desde mi punto de vista, lo ocurrido con Japón, que, después de la Segunda Guerra Mundial quedó prácticamente en ruinas. ¿Que habría sido de esa nación sin valores como la solidaridad, el esfuerzo, la tenacidad y la confianza en sobreponerse a cualquier desgracia? ¿Podría una organización, la que sea, federal, estatal, municipal, o aun, la Nación mexicana entera sobrevivir a un evento así de adverso? ¿Cuáles son los adjetivos que califican a las organizaciones de gobierno que Usted conoce?

La cultura organizacional incluye lineamientos perdurables que dan forma al comportamiento y cumple con varias funciones importantes al:

- \* Transmitir un sentimiento de identidad a los miembros de la organización
- \* Facilitar el compromiso con algo mayor que el yo mismo
- \* Reforzar la estabilidad del sistema social
- \* Ofrecer premisas reconocidas y aceptadas para la toma de decisiones.

La cultura organizacional es un sistema de valores compartidos (lo que es importante) y creencias (cómo funcionan las cosas) que interactúan con la gente, las estructuras de organización y los sistemas de control para producir normas de comportamiento (cómo se hacen las cosas aquí).

La eficacia de una organización también recibe la influencia de la cultura organizacional, que afecta la forma en que se llevan a cabo las funciones administrativas de planeación, organización, integración, dirección y control.

La cultura, menos explícita que las reglas y procedimientos, puede ser una gran influencia en la forma en que administradores y empleados abordan los problemas, atienden a los clientes y demás. En términos generales, la cultura organizacional determina cual es el comportamiento adecuado para los empleados y que asuntos deben ser prioritarios.

Cuando la cultura de una organización concuerda con su estrategia, se facilita considerablemente la implantación de la última. La definición de cultura implica dos cosas:

- Primero la cultura es una percepción, pero esta percepción existe en la organización, no en el individuo. Como resultado los individuos con diferentes trasfondos o niveles en la organización tienden a describir la cultura organizacional en términos similares.
- En segundo lugar, la cultura organizacional es un término descriptivo. Tiene que ver con la forma en que los miembros perciben a la organización, y no con si a ellos les gusta o no.

Al hablar de la cultura de una organización, podemos advertir elementos como los siguientes :

- *Valores*: Estos son conceptos básicos y creencias que definen el éxito en términos concretos para los empleados, por ejemplo, “Si haces esto tu también serás un éxito”.
- *Héroes*: La gente que personifica los valores de la cultura representa modelos tangibles a seguir para los empleados. Las organizaciones con una cultura fuerte tienen muchos héroes.
- *Ritos y Rituales*: Las rutinas sistemáticas y programadas de la vida cotidiana en la organización (rituales) muestran a los empleados el tipo de conducta que se espera de ellos y de lo que la dependencia defiende.
- *Red Cultural*: Los valores se difunden en la organización a través de la comunicación informal.

Una cultura fuerte no solo describe como se debe comportar la gente la mayor parte del tiempo; también le permite sentirse mejor por lo que hace , con lo que es mas probable que trabaje más.

Cómo hemos observado, en nuestra sociedad están ocurriendo cambios que afectan a la Administración de Recursos Humanos. Las organizaciones públicas con cultura fuerte deben tener el poder para adaptarse a estos cambios y al mismo tiempo mantener su filosofía básica.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Algunos de los valores, rituales, y creencias que se advierten en la administración pública del presente, por enumerar algunas, son las siguientes:

- Los trabajadores producen y los administradores piensan. Es muy arriesgado cuestionar lo que el administrador disponga, aun cuando sólo tenga unos días en el puesto. Debajo de esta aseveración subyacen la falta o temor al compromiso, por parte del trabajador, y la falta de humildad por parte del administrador, para reconocer que muchas veces el operativo conoce, algunas veces de muchos años todos los secretos de el departamento y la organización.

- En la administración se considera que su poder se deriva de prerrogativas y del nivel de posición; por encima de la capacidad, la constancia y, hasta la honestidad y la honradez.
- La administración de los recursos humanos está subordinada a la administración financiera. Para los aumentos de sueldo que permitan a la mayoría de los miembros mantener su poder adquisitivo, para los recortes de personal precipitados, etc. De ahí que, para la inmensa mayoría de los burócratas la vida transcurra de quincena en quincena, y, si podemos considerarlo como un detalle chusco, de la cultura organizacional, cada día catorce o veintinueve, a las ocho de la mañana, desfilan por todos los departamentos, un sin fin de aboneros; y, estos sí que son puntuales. El último que llegue, ya no cobra, sino hasta la quincena siguiente.
- El diseño del trabajo tiene como común denominador lograr el máximo control. Como si desde el principio se estuvieran diseñando procedimientos para personas irresponsables, incompetentes y desleales
- Las recompensas a los trabajadores están esencialmente orientadas a los salarios. Lo cual no es malo, al contrario, es muy importante, especialmente en nuestros días, pero también es vital la capacitación, la posibilidad de participar en los proyectos, y lo que el argot administrativo llaman “champú de cariño”.

La administración pública del futuro, en cambio contemplará aspectos como los siguientes:

- Utilizar el pensamiento de todos los empleados que pueda mejorar la efectividad de la organización.
- Considerar que su poder ha sido ganado mediante el liderazgo y el conocimiento. Especialmente en un esquema de alternancia política, de medios de comunicación siempre al acecho, de una sociedad cada vez más participativa y exigente.
- Tanto la administración de los recursos humanos como la administración financiera son evaluados y recompensados o penalizados como corresponde.

- Balancear en el diseño del trabajo las necesidades de la gente con las necesidades de la tecnología. Y esto comienza desde cuestionarse si la modernización es comprar una computadora para cada escritorio, o, si, además de la compra del equipo -solo lo necesario-, hay que capacitar a las personas que lo operaran, para aprovecharlo al máximo y saberlo conservar ; por mencionar un ejemplo.
- Recompensar a los trabajadores respondiendo a las necesidades sociales y a la autoestima. Ofreciéndoles una oportunidad de terminar una carrera trunca, de tomar un curso que les muestre como hacer mejor su trabajo, como tratar a clientes difíciles, alguna actividad extracurricular al término de su turno, etc. Así, por lo menos, si un incremento en el salario no es posible, acciones como las antes citadas fortalecen el sentimiento de unión y pertenencia en el equipo.

Como se puede observar, los nuevos principios reflejan una cultura significativamente diferente que su contraparte tradicional. Aplicarla requiere de una filosofía y estilo congruentes que se conviertan en una parte integral del sistema administrativo. Un cambio así es evolutivo; ocurre lentamente, y lo ideal sería que además fuera por medio de un proceso planeado y específico (dónde estamos, a dónde vamos, y cómo vamos a llegar).

Ya sea que la atención se centre en un conjunto explícito de nuevos principios o no, el estilo administrativo da forma a la cultura organizacional. La filosofía y el estilo de un grupo fundador pueden “fijar el tono” para muchos años. Mientras que la organización funcione bien, la cultura y el estilo tienden a reforzarse mutuamente. Cambios fundamentales ocurren solamente cuando la organización pasa por alguna crisis: un cuasi desastre financiero, un avance tecnológico importante o un cambio importante en los requerimientos de los clientes. Las organizaciones iluminadas desarrollan una estrategia que da preponderancia a una continua adopción y renovación; que, posteriormente se convierte en la norma, una parte integral de la cultura, hacen de la autorenovación, su estilo.

La cultura de la organización puede tener efecto en su estructura, dependiendo de lo fuerte o débil que sea esa cultura. Por ejemplo en organizaciones en las que existe una cultura fuerte, -aquella en la que los valores dominantes son aceptados, sostenidos con firmeza y ampliamente compartidos- el comportamiento consistente de los empleados se incrementa. De cierta forma la cultura puede ser un sustituto de la formalidad.

Altos grados de formalidad crean previsibilidad, orden y consistencia. Las culturas fuertes alcanzan el mismo propósito sin necesidad de comunicación escrita. En consecuencia podemos ver la formalidad y la cultura como dos caminos diferentes hacia un destino común. Cuanto más fuerte sea la cultura de una organización, menos tendrían que preocuparse los administradores por diseño de normas y reglamentos formales para guiar el comportamiento de los empleados. En lugar de ellos, esas guías serán adoptadas por los empleados cuando acepten la cultura organizacional. Imaginemos por un momento que no haya tiempo de tolerancia para llegar, o límite de faltas al mes, porque damos por sentado (tenemos confianza y certeza) que si el empleado llega tarde, o falta, además de ser un evento esporádico, es debido a una situación realmente importante e ineludible.

Aquí advertimos un punto de vista optimista con respecto a la naturaleza humana y una suposición de que la gente competente es la clave de la productividad, el éxito y la excelencia.

Una cultura fuerte no es buena ni mala; si es correcta o no, depende de la coherencia entre la cultura y las necesidades de la organización. La cultura es tanto un bien como una organización. Es un bien debido a que las creencias compartidas facilitan y ahorran las comunicaciones y simplifican la toma de decisiones. Los valores compartidos también generan motivación, cooperación y compromiso. Esto puede conducir a un desempeño organizacional eficiente y efectivo. Sin embargo una cultura organizacional fuerte podría conducir a la eficiencia en términos de utilización de los recursos pero de cualquier modo seguir siendo inefectiva. Los objetivos y las estrategias podrían ser inapropiadas. La cultura

es una obligación cuando las creencias y los valores compartidos no concuerdan con las necesidades de la organización, sus miembros y sus otros elementos constitutivos.

Existen relaciones importantes entre la cultura de una organización, sus estrategias clave y el estilo prevaleciente de sus administradores. La congruencia entre estos factores aumenta las probabilidades de éxito. Sin embargo tiene que haber un proceso continuo para coalinearlos. Los medios y las organizaciones no son estáticos; están constantemente cambiando. Las fuerzas sociales, económicas y tecnológicas podrían requerir nuevas estrategias que a su vez sugieren la necesidad de cambios en culturas y estilos administrativos.

Un papel determinante en la cultura de la organización, indudablemente es el del líder. Sus valores personales influyen en la dirección de ésta. Aunque el término valor se usa en formas diferentes, el valor se puede considerar como una creencia bastante permanente sobre lo que es apropiado y lo que no lo es, que guía las acciones y el comportamiento de los empleados para cumplir los objetivos de la organización.

El cambio de una cultura puede requerir mucho tiempo, incluso de 5 a 10 años. Se necesita cambiar valores, símbolos, mitos y comportamientos. Quizá primero sea necesario comprender la cultura antigua, identificar una subcultura dentro de la organización y recompensar a quienes viven esta cultura. Las recompensas no tienen que ser financieras.

La visión clara de un propósito común fomenta el compromiso. Además, cuando el personal participa en el proceso de toma de decisiones y ejerce la autodirección y el autocontrol, se siente comprometido con sus propios planes. Sin embargo es necesario reforzar los valores adoptados mediante recompensas e incentivos, ceremonias, historias de éxito de otros departamentos y acciones simbólicas.

Por supuesto, una cultura durable, eficiente, puede ser rigurosa, si vuelve a la organización indiferente a su entorno: un líder inteligente aprenderá a detener la perpetuación de una cultura insensible. Sin embargo, no es fácil cambiar la cultura en la

administración pública. Una dificultad es, precisamente, identificar la cultura actual, desde que surge de las acciones de los miembros de la organización y de las relaciones que mantienen a través del tiempo. Sin embargo, a menudo podemos inferir la verdadera naturaleza de la cultura observando las cosas, lo que se dice, las acciones y los sentimientos que comparten los miembros.

De la misma forma, cualquier esfuerzo para cambiar la cultura organizacional se debe enfocar en lo que la gente *hace* como rutina. Si un funcionario puede lograr que los miembros de la organización reaccionen de manera diferente, el cambio cultural le seguirá.

Ya hemos descrito algunos aspectos importantes sobre la cultura organizacional, y, antes de tratar de proponer un modelo para la creación de una cultura organizacional, debemos considerar que todo comportamiento es resultado de un equilibrio entre las fuerzas de impulso y las de restricción. Las primeras ejercen presión en una dirección y las segundas en la dirección opuesta. El desempeño resultante es una conciliación de ambos grupos de fuerzas antagónicas. Un incremento en las fuerzas impulsoras podría aumentar el desempeño, pero también podría intensificar las fuerzas de restricción.

---

## 2.8. ENFOQUE DE CALIDAD EN EL SERVICIO

Cuando se busca la excelencia en el servicio, en lo primero que se debe pensar es en uno mismo, pues para ofrecer calidad es necesario ser una persona de calidad. La persona de calidad reúne una serie de características que lo hacen ser exitoso, irradiar alegría y ofrecer un excelente servicio.

Estas características que lo hacen ser exitoso, se pueden resumir en seis factores fundamentales :

1. Autoimagen sana

2. Relación constructiva y adecuada con otras personas
3. Actitud mental positiva
4. Orientación hacia objetivos claros y específicos
5. Trabajo
6. Deseo sincero de sobresalir

Existen tres puntos de vista desde los cuales se puede definir la calidad :

1. **Punto de vista del servicio.** Proveer a nuestros clientes o usuarios de productos o servicios que en forma constante satisfagan sus necesidades y expectativas.
2. **Punto de vista de la productividad.** Hacer bien las cosas a la primera vez.
3. **Punto de vista del cliente.** Lo que el cliente busca en cualquier organización, son empleados corteses y amistosos, busca la satisfacción de sus necesidades y un buen trato, obtener lo prometido. En otras palabras, el cliente espera :
  - Preocupación y cuidado por parte del empleado
  - Conocimiento del producto y o servicio que se le brinda
  - Capacidad de los empleados para resolver problemas
  - Flexibilidad y justicia en la aplicación de políticas de la empresa
  - Habilidad en los empleados para enmendar errores

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El término servicio se refiere al conjunto de cosas tangibles, acciones, interacciones personales y actitudes que diseñamos y entregamos para satisfacer la necesidad de un cliente y que están en nuestra área de especialidad. El servicio es lo que ve el cliente, no lo que ve el proveedor. Es el trabajo realizado por una persona en beneficio de otra.

El cliente es toda persona que se beneficia con nuestro trabajo o nuestro servicio, por lo tanto, podemos clasificarlos en dos tipos :

- Cliente interno (pertenece a la misma empresa).

1020129239

- Cliente externo (No pertenece a la empresa).

Y no debemos olvidar, que la calidad en el servicio no la definimos nosotros, sino nuestros clientes.

Los servicios generalmente tienen tres etapas, que podríamos llamar el proceso del servicio :

1. Identificación de las necesidades del cliente
2. La satisfacción de las necesidades
3. El cierre del proceso

Las personas, en general, tenemos una tendencia a emitir juicios durante los tres primeros minutos de contacto con la gente, establecimientos, cosas, etc. Evaluamos a una persona por su apariencia, a un libro por su portada, a un establecimiento por la fachada, y una vez emitido el juicio, es sumamente difícil modificarlo.

En base a esto podemos deducir que un cliente hará juicios sobre la organización aún sin conocerla, tan sólo con la apariencia o la primera impresión que se lleve en el proceso del contacto. El cliente observará la publicidad, la fachada del establecimiento, la limpieza del local, el aspecto de los empleados, etc.. El evento en el cual el cliente se pone en contacto con cualquier aspecto de la organización y se forma una impresión de la calidad de su servicio, es conocido como un "momento de la verdad". Es decir, el cliente puede juzgar y evaluar cualquier contacto que tenga con la organización desde que pasa por afuera de las instalaciones hasta que sale con o sin el producto o servicio que deseaba obtener.

En otras palabras, los momentos de la verdad son todos aquellos instantes en los que el cliente puede decidir si se queda o se va. De todo esto podemos concluir que la identificación, manejo y control de la mayor cantidad de momentos de la verdad posibles es vital al hablar de calidad en el servicio dentro de la organización.

Otro tópico de suma importancia en el servicio de calidad es el correcto manejo de las quejas. Las personas pagan continuamente por bienes y servicios para satisfacer sus necesidades, gustos o preferencias. Cuando el cliente presenta una queja significa que, desde su punto de vista algo no resultó como esperaba, lo cual genera una cierta insatisfacción derivada, ya sea de la experiencia que tuvo con la organización durante el servicio, o bien por problemas posteriores al servicio adquirido.

Al presentar una queja, independientemente de la manera o tono que utilice para hacerlo, el cliente está haciendo una formal petición de ayuda a la empresa, nos está diciendo que quiere permanecer en la empresa, pero que le resuelvan su problema, está solicitando que se haga algo por reducir o eliminar su insatisfacción.

Por tal motivo, las quejas deben de ser inmediatamente atendidas por todo el personal de la organización y de manera muy especial por los empleados que tienen contacto con los clientes.

La queja es un recurso que utiliza el cliente para lograr que se le preste atención. El problema con este tipo de comunicación es que a la mayoría de las personas nos disgusta, las tomamos como una cuestión personal y en la mayoría de los casos, si no estamos capacitados para manejar una queja, nos involucramos emocionalmente tratando de defender nuestra posición y demostrar que el cliente miente. Nos ponemos en contra del cliente, en lugar de ayudarlo.

Un método propuesto para tratar con clientes molestos, que nos permitirá primero, satisfacer las necesidades personales del cliente y luego, concentrarnos en resolver las necesidades técnicas, o ir más allá.

1. **Escuchar**, y no oír cuidadosamente. con cortesía e interés.

2. **Ponernos en el lugar del cliente**, utilizando comentarios sinceros, específicos y oportunos. Hacer sentir al cliente que estamos tomando en serio su problema y que nos interesa ayudarlo.
3. **Pedir disculpas** por las molestias causadas, sin culpar a nadie.
4. **Comprometernos**. Tomar la responsabilidad de resolver el problema del cliente, y si además a nuestro compromiso le añadimos el siguiente punto, mejoraremos no solo la calidad en nuestro servicio, sino nuestras relaciones humanas.

5. **Presencia**. Estar aquí y ahora. Para ello excluirémos las distracciones o las acciones que indiquen falta de atención. Algunas actitudes que nos ayudan son:

- Mirar a los ojos.
- Aplicar empatía
- Hacer preguntas.
- Mostrar interés.

Para poder ofrecer un servicio de calidad, es muy importante identificar lo que no

debemos hacer:

- Falta de conocimiento y preparación
- Indiferencia
- Falsas promesas
- Actitudes agresivas
- Abuso de confianza
- Falta de lealtad hacia la organización
- Frialdad/hostilidad
- Menosprecio prepotencia
- Robotismo
- Burocratismo o Ausencia de criterio
- Actitud de “consuélese, pudo haber sido peor”

- Poner a trabajar al cliente

Además de todo lo anterior, contamos con dos armas muy poderosas, que por misteriosas razones no siempre se emplean: la experiencia previa, y el sentido común; con resultados que todos los que hemos sido clientes hemos padecido en más de una ocasión.



Si bien es cierto que el lenguaje legal utiliza términos de “servidor público” para los funcionarios de gobierno, las palabras han perdido su significado, pues la percepción real que tenemos los clientes es muy diferente. El ciudadano considera al gobierno como un mal necesario y al funcionario como un oportunista que utiliza el poder para sus propios intereses.

La única manera de regresar al significado original de la ley es poner al cliente de gobierno, es decir, al usuario de sus servicios y al ciudadano en general, como el jefe, como razón de ser de la organización, como verdadero dueño de los fondos públicos y sus demandas y expectativas, como áreas de oportunidad para la mejora.

¿Quiénes son los clientes en educación; los niños, los padres o ambos?, ¿Qué es lo que desean y esperan?, ¿Qué tipo de servicios pueden satisfacer estas demandas?, ¿Qué servicios pueden ser rediseñados o eliminados?, ¿Cómo saber si está satisfecho el cliente?, ¿Qué podemos aprender de los países líderes en educación?

La organización debe orientarse a servir a su cliente. Esta es la razón de ser, esta es la justificación para gastar o invertir fondos públicos, es la misión; ni un peso se debe destinar a otra cosa que no sea la satisfacción del cliente.

Sin embargo, la mayoría de los funcionarios y empleados no tienen este enfoque. No saben quien es su cliente y si lo saben, nunca le han preguntado si está satisfecho con sus servicios. Es posible que algún empleado esté genuinamente preocupado por servir, pero trabaja dentro de un sistema que no le permite actuar. Es posible que el jefe sea extraordinariamente sensible y esté orientado al cliente, pero no ha podido organizar a la dependencia para cumplir con esta misión.

Es posible que algún departamento de gobierno exprese su preocupación por su cliente, pero en lugar de atenderlo se dedica a complacer al jefe; cuando planea una mejora, nunca pregunta si esa mejora está solicitada por el usuario, nunca ha revisado los procesos que ejecuta para ver lo complejo que es lograr un resultado positivo, y nunca se ha puesto en el papel del cliente, para ver lo fastidioso que es lidiar con la dependencia.

Para la gran mayoría de los tramites, se obliga al cliente a ir personalmente, aun para darle información que puede ser proporcionada por fax, o por teléfono, a veces haciéndolo ir de una a otra ciudad. Y eso, sin contar con que le pueden dar tantas versiones sobre los requisitos y status de su trámite como secretarias, dependientes o recepcionistas haya en la

ventanilla o departamento. Ningún empleado se responsabiliza por resolver el problema del cliente, y lo más probable es que sólo se resuelva si hace una cita con el “jefe”, después de sobrevivir a su secretaria (las más de las veces prepotente), y la antesala, para que, al fin, se comprometa a estudiar su caso (y vuelva el lunes. Y el martes y el miércoles).

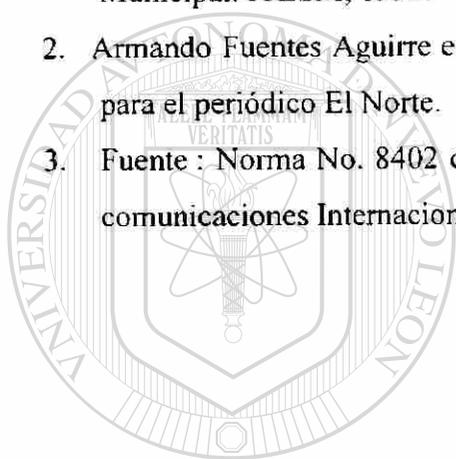
No hay estacionamiento cerca, la oficina queda fuera de las rutas de transporte colectivo, no hay servicios sanitarios, ni teléfonos públicos, ni cafetería, ni servicio de fotocopias, etc.

Por deficiencias como éstas, muchos crímenes quedan sin ser resueltos, muchas cosechas se pierden, muchos alumnos de primaria toman clase al aire libre, muchos negocios están en quiebra, y no hay manera de controlar a otros de dudosa reputación, las quejas sobre los servicios de salud, limpia, seguridad, etc. parecen no tener fin. Y lo más grave es la generalizada sensación de que nuestro sistema está diseñado no para el éxito, sino para el fracaso.

El reto, entonces, es crear una organización enfocada al cliente; que conozca a ciencia cierta las demandas y expectativas de su mercado y se organice para **servir con eficiencia y prontitud**; que no es lo mismo que estar - siempre y sólo- atento a los medios de comunicación. Los críticos no siempre conocen o plasman el universo total de las demandas y solicitudes de la clientela. El crítico está ahí para vender su opinión y presionar al gobierno. Tiene sus propios intereses. Pero, cuando la organización gubernamental tiene contacto directo y se encarga de servir y prevenir, se inmuniza contra ataques injustificados de los medios de comunicación y de grupos opositores.

## REFERENCIAS

1. Citado por Ramón de la Peña Manrique, en el Seminario de Alta Administración Municipal. ITESM, 1999.
2. Armando Fuentes Aguirre escribe la columna El Mirador y De Política y cosas peores, para el periódico El Norte.
3. Fuente : Norma No. 8402 de ISO 9000 (Vocabulario para el mutuo entendimiento en comunicaciones Internacionales).



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### **3. LA GERENCIA PUBLICA Y SU IMPACTO EN LA PLANEACION ESTRATEGICA**

#### **3.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA GESTION PUBLICA**

La administración pública tradicional, en los últimos años, ha recibido indiscriminadamente la influencia de la administración de empresas privadas, con el enfoque de la gestión pública. Al enfoque se le ha caracterizado como la “unión del marco normativo de la administración pública tradicional con la orientación instrumental de la gestión privada”<sup>1</sup>, suponiendo que la administración pública se rige con el mismo rigor que la administración privada; e un intento de superar la creencia de que la literatura sobre administración pública, aun cuando proporciona gran cantidad de información, no es relevante, sino discursiva, especulativa, y demasiado preocupada sobre cuestiones más ético-políticas que administrativas.

---

Eduardo Guerrero Gutiérrez<sup>2</sup> comenta que este enfoque es muy popular, y actualmente se aplica en distintos niveles de gobierno, pero, aun cuando varias de las sugerencias de la gestión administrativa han sido fructíferas (por ejemplo, introduciendo los criterios para evaluación de proyectos, métodos presupuestarios, etc. y con ellos los conceptos de eficiencia y eficacia), en muchos casos se han omitido otros ingredientes de vital importancia, como las influencias institucionales y políticas, la gran cantidad de autoridades involucradas en la toma de decisiones, la falta de líneas centrales en los criterios de desempeño, o la falta de fundamento para consideraciones éticas.

Por otro lado, tanto la gestión pública, como el estudio de casos, son considerados, por haber tenido su origen en las escuelas de negocios, como innecesarios en la formación de los funcionarios públicos. Estos supuestos podrían ser discutidos, ya que, también

existen funcionarios públicos que sienten a la administración tradicional con poco poder formativo, y que las clases que reciben en las aulas están alejadas de la realidad.

Se requiere de una formación que no sólo transmita información, sino que desarrolle habilidades de pensamiento, de análisis, y de decisión en situaciones diversas, paradójicas y ambiguas, y por lo tanto sin recetas o soluciones de pizarrón.

### 3.2. LA GERENCIA PUBLICA EN GOBIERNOS MUNICIPALES.

La idea de Gerencia Pública se comienza a desarrollar desde la década de los sesenta y setenta en Estados Unidos bajo la denominación de Public Managent. Igualmente el Europa se hace referencia al mismo concepto, se introducen programas de formación, e incluso se comienza a incorporar tanto a escuelas de gobierno y administración pública como en las de administración de empresas. Entre los elementos del contexto de esos años que más incidieron a abrir espacios a este campo de estudio y de práctica profesional, aparecen:

1. Los procesos de modernización económica que comenzaron a presionar fuertemente sobre los niveles de eficiencia que la gestión pública observaba; la dinámica del mercado y el valor de la eficiencia comenzaron a imponerse como un prerequisite no solo deseable, sino vital para la sobrevivencia de agencias de gobierno.
2. Se evidenció la dificultad por seguir conceptualizando la acción gubernamental como resultado de un todo coherente, uniforme y monolítico la realidad impuso esquemas de diferenciación entre agencias gubernamentales, especialización por sectores, fragmentación de programas y políticas, buscando un impacto más certero a través de la focalización de las acciones de gobierno.
3. La creciente necesidad de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para hacerlas aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos, se tradujo en la necesidad de incorporar una nueva fisonomía en las

agencias gubernamentales que permitieran mayores niveles de credibilidad y confianza del público en lo gubernamental.

Los elementos mencionados constituyen las grandes tendencias que dieron origen a la gerencia pública; de hecho, se trata del surgimiento de tres crisis que cuestionaron fuertemente a la administración pública contemporánea:

- La crisis de **eficiencia** en agencias gubernamentales,
- La crisis de **eficacia** en las acciones gubernamentales,
- La crisis de **legitimidad**, debido a la falta de credibilidad y confianza en agencias de gobierno, que son percibidas como agencias que han desarrollado sus propios intereses y se han divorciado de la ciudadanía. <sup>2</sup>

Ante ello, las soluciones o recetas que más frecuentemente han surgido son simplistas: frente a la crisis de eficiencia, las tendencias a la privatización bajo la idea de que lo privado es más eficiente que lo público”; ante la crisis de eficacia se ha optado por la supresión de organismos y programas gubernamentales . bajo la convicción de que, “si no lo hacemos bien, mas vale no hacerlo”; y ante la crisis de legitimidad, lo más común ha sido ceder espacios a grupos de interés que avalen las acciones como propias, bajo la idea de que “no importa la orientación de los programas, sino la integración de los grupos”.

Es decir, se han adoptado recetas simples y con carácter universal ante problemas complejos que requieren de nuevas y más complejas soluciones. Los resultados hasta ahora han sido muy frecuentemente insatisfactorios: del “achicamiento” estatal se ha llegado al “ahuecamiento”; de la racionalización de acciones al “evitamiento” de iniciativas; y de una situación con muchos responsables y pocos e inadecuados ejecutores para la acción de gobierno, hemos transitado a situaciones con muchos agentes (gubernamentales, privados, sociales) frente a un principal que pierde su capacidad de clarificar y regular eficazmente.

Es aquí donde la gerencia pública, entendida como un conjunto de métodos de análisis y decisión, surge como una herramienta para reconceptualizar la acción gubernamental, y

generar nuevas alternativas ante la complejidad de los problemas. Se trata efectivamente de una orientación que acepta la privatización como una alternativa viable, e incluso en ocasiones deseable, pero siempre y cuando las condiciones de competencia entre agencias genere los niveles de eficiencia requeridos; en ese sentido las agencias gubernamentales pueden también ser parte del nuevo arreglo por lo que no es necesario suprimirlas por sistema. de hecho la coexistencia de agentes públicos y privados en competencia, en muchos casos es recomendable.

Igualmente se trata de no insistir en hacer lo que está demostrado que no tiene un impacto favorable, pero no dejando de lado la responsabilidad o evitando atender los problemas, sino creando alternativas innovadoras, imaginando soluciones no tradicionales, en las que la combinación de agencias diversas, con los incentivos adecuados, pueda atender el problema.

Se trata por tanto de diversificar los métodos de operación, tipo de agencias involucradas, las redes de agentes, pero fortaleciendo a partir de un esfuerzo sistemático, la capacidad de regulación y articulación del funcionamiento de las agencias. La gerencia pública busca conjuntar las herramientas para la coordinación, regulación, monitoreo, y de esta forma potenciar la claridad del rumbo, es decir, direccionar los programas y políticas. Debe ser vista como una herramienta en el desplazamiento de un Estado menos operador e interventor, hacia un Estado más regulador y coordinador, pero como una herramienta que permite modular el proceso, que se concentra más en buscar los equilibrios necesarios, en desarrollar las nuevas potencialidades, que en amputar o suprimir las anteriores.

Es así como la Gerencia Pública construye espacios de diagnóstico y decisión alrededor de los tres ejes de referencia y al interior de los cuales se desplazan las opciones de la acción gubernamental: la eficiencia, como prerequisite de sobrevivencia, como método de análisis en la relación insumo producto, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen; la eficacia, como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismos de

monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente; y la legitimidad, como marco de referencia de las acciones gubernamentales como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo y resultado de ello, los arreglos institucionales necesarios para gobernar.

La dificultad de la gerencia pública radica en integrar los tres ejes o dimensiones en cada acción gubernamental, es decir, en lograr la mezcla estratégica apropiada de estos ingredientes. Encontrar los equilibrios necesarios para llevar a cabo los programas a un costo bajo o al menos razonable, lograr con precisión los efectos buscados, y hacerlo integrando las preferencias de diversos agentes, generando confianza y ampliando los espacios de gobernabilidad. Todo ello se dice fácil, pero constituye el conjunto cotidiano de los dilemas del gobierno, por lo que los desequilibrios que en este proceso se generen, los sesgos en el análisis serán, entre otros, elementos que propicien crisis de gobierno. Los motivos para dichas crisis podrán ser de carácter fiscal, presupuestal, financiero o hacendario, ante el ineficiente uso de los recursos; podrán ser técnicos o de coordinación, generando una mala imagen ante la imposibilidad de lograr los fines anunciados; o podrán ser de falta de credibilidad, desconfianza, poca aceptación ciudadana o inconformidad por la ausencia de mecanismos de interacción permanente.

Estamos en este sentido, inscritos claramente en el marco de decisiones de la gerencia pública, esto es, decidir frente a una diversidad de restricciones de recursos y frente a una diversidad de objetivos contradictorios entre sí, pero haciéndolo a partir de un método de análisis estructurado, organizado por aproximaciones sucesivas, integrando objetivos conflictivos y llevándolos hacia un conjunto de acciones gubernamentales; todo ello tratando de mantener dos características en la toma de decisiones: la consistencia y la congruencia.

En el ámbito municipal la eficiencia, la eficacia y la legitimidad son de particular utilidad, en la representación del conjunto de acciones posibles. Por una parte, los costos medios y unitarios derivados de los sistemas de prestación de los servicios públicos, generalmente van a tener un impacto sobre la eficiencia, igualmente el tamaño de la plantilla de personal y los métodos de trabajo, todo ello va a tener sus implicaciones sobre el rubro de gastos administrativos de la hacienda municipal. De la misma manera la cobertura y precisión de los servicios y de los programas municipales hacia grupos específicos de la población, va a imponer una atención a la eficacia. Finalmente, la necesidad de establecer sistemas de atención a demandas ciudadanas, así como de promoción de la participación y negociación entre agentes sociales, constituye una necesidad de observar el impacto de las acciones de un gobierno municipal en términos de la legitimidad.

### **3.3 PLANEACION ESTRATEGICA EN LA GERENCIA MUNICIPAL**

El concepto de planeación estratégica es uno de los conceptos que se han desarrollado fundamentalmente en el ámbito empresarial. Durante los años sesenta, diversos estudiosos de la administración en grandes corporaciones privadas sugirieron la incorporación de la idea de la planeación estratégica en el escenario de decisiones que:

1. Incorporaban un medio ambiente cambiante e incierto además de información imperfecta sobre una gran diversidad de variables;
2. Incorporaban la necesidad de revisar continuamente, no solo el desempeño de los sistemas de gestión, sino incluso los objetivos finales de la organización; y
3. Finalmente se requería flexibilidad para realizar los ajustes y cambios oportunos ante nuevos escenarios.

Por los mismas razones que la planeación estratégica surgió como una herramienta necesaria en las grandes corporaciones privadas en los años sesenta y setenta, a partir de los

años ochenta se ha venido haciendo necesaria en la gestión de organizaciones públicas. Esto debido a que este tipo de organizaciones se han introducido a un escenario cambiante en el que la misma sobrevivencia no está garantizada, los participantes en su radio de acción o sector de actividad cada día son más, más diversos y más dinámicos en su participación. Por otra parte, el número de variables que interviene en la atención de cualquier programa gubernamental también se ha incrementado (variables técnicas, económico, financieras, político, culturales, etc.), y la necesidad de reflexionar continuamente sobre la razón misma de existencia de cada organización gubernamental, se debe realizar ante los procesos de reforma estatal y de gobierno que la mayor parte de los países ha emprendido desde hace casi dos décadas. El repertorio de soluciones tradicionales en las agendas de gobierno, así como en las corporaciones privadas está agotado, la capacidad de innovación, adaptación y rediseño oportuno, son en ambos sectores los factores clave de la permanencia. Los niveles de competencia comercial, política, regional, interinstitucional, igualmente tienen un impacto medular en un sector y otro.

La planeación estratégica por tanto, se aleja de la idea de la planeación tradicional, en la que se suponía que los objetivos finales eran rígidos; que el contexto y sus variables permanecían estables; que la evaluación del plan se hacía en periodos largos; y que el producto más importante de la planeación era el documento llamado plan. En la planeación estratégica se supone que los objetivos finales no son rígidos sino que pueden evolucionar con el tiempo dado que emanan de una misión más amplia, se supone igualmente que las variables del contexto son cambiantes e inestables, por lo que el permanecer inactivo puede deteriorar críticamente el nivel de logros actual; asimismo, se supone que la evaluación debe ser permanente, más como un mecanismo de monitoreo y seguimiento, que como evaluación final, y, que el documento llamado plan no es lo trascendente, sino el sistema de planeación que se construye alrededor del mismo.

La idea de planeación estratégica es de gran utilidad en el manejo de un gobierno municipal que si bien define objetivos iniciales de gobierno debido a restricciones presupuestales, o a crisis no previstas referentes a los servicios públicos, o a cambios

tecnológicos importantes en los procesos de limpia, alumbrado, ornato, e infraestructura vial, etc. o a cambios de preferencia en la ciudadanía, debe modificar los supuestos iniciales del plan para adaptarse a nuevas situaciones. Igualmente la planeación estratégica permitirá a un gobierno municipal detectar oportunidades no previstas inicialmente, por ejemplo, sobre recursos federales disponibles, sobre sistemas de servicios públicos de menor costo, sobre opciones para la expansión del equipamiento de la ciudad, sobre el cambio de opinión de la ciudadanía, en relación a problemas municipales, entre muchos otros aspectos.

La planeación estratégica es una herramienta que puede proporcionar a los gobiernos municipales la flexibilidad necesaria para adaptación a situaciones diferentes, sin perder los puntos esenciales de referencia sobre la misión y grandes fines que se plantearon en el compromiso adquirido con el apoyo electoral. Si hay un nivel de gobierno en el que la incertidumbre está presente y en el que los cambios de preferencia de la ciudadanía afectan, es el nivel municipal, es por ello que la flexibilidad y capacidad de reacción y ajuste oportuno es vital para el gobierno municipal en el contexto contemporáneo.

El reto de todo sistema de planeación estratégica, consiste en ser capaz de traducir los grandes retos que enfrenta la organización, la razón de existir de la misma, es decir, su misión (en el caso municipal, el proyecto de gobierno) no sólo en programas específicos, sino en acciones concretas que cotidianamente pueden ir construyendo de forma incremental los avances en el sentido correcto. Para ello, la misión debe traducirse en un paquete de objetivos generales adecuados, los cuales deben traducirse en programas concretos y verse reflejados en la distribución y asignación de recursos de acuerdo con las prioridades y tiempos previstos en los programas. Es importante señalar que a cada paso, se lleva a cabo una traducción o reinterpretación del nivel más general de planeación, por lo cual es fundamental que estas fases sean cuidadosas y abiertas a la participación de las diversas áreas de la administración municipal, y en ocasiones, incluso a los agentes sociales afectados por el contenido de los programas que se refieren; solo de esta forma se puede garantizar dar consistencia y congruencia al sistema.

Aun así, cada fase de la planeación, desde los objetivos generales hasta los programas y presupuesto, son en última instancia sólo hipótesis de comportamiento, es decir, se supone que llevando a cabo tal o cual objetivo se responde a la misión o proyecto general de gobierno, a su vez, se supone que las líneas de acción son las más adecuadas para avanzar en los objetivos buscados, y así sucesivamente; sin embargo, se requiere de un sistema que permita someter dichos supuestos o hipótesis a la realidad cotidiana, de no ser así se corre el riesgo de haber llevado a cabo un escrupuloso proceso de planeación, incluso altamente discutido, llegando incluso a la convicción de que el ejercicio fue correcto, y en desarrollo cotidiano de los hechos, perder el rumbo o no estar logrando el impacto que se suponía se debía lograr.

Una de las diferencias principales entre el modelo tradicional de planeación y el de la planeación estratégica, es que el primero supone que una vez realizado el plan cualquier error se dará en la fase de implantación, se supone un proceso por fases secuenciadas y rígidas; pero la planeación estratégica también incluye la posibilidad de errores en la planeación, de supuestos erróneos, o que aun eran adecuados inicialmente, la situación actual no permite ya aceptarlos. Es por esto que las fases de planeación son mucho menos claras y de ninguna manera rígidas, se trata de un sistema en funcionamiento, flujos de información y acción permanentes.

Es por ello que un sistema de planeación estratégica difícilmente podrá existir sin incorporar un sistema de control de gestión que permita detectar los problemas tanto en la implementación de programas como en el diseño de objetivos y líneas de acción. En este sentido, un sistema de control y de gestión debe contener:

1. Un subsistema de control presupuestal, que observe la adecuada y oportuna asignación de recursos por áreas y programas;
2. Un subsistema de control programático, que observe el grado de avance de los programas municipales de acuerdo con las líneas de acción previstas;

3. Un subsistema del control del desempeño gubernamental, que evalúa los logros generales de la acción de las diversas áreas y dependencias del gobierno municipal.

Evidentemente cada uno de estos subsistemas de evaluación desarrollará indicadores de gestión para el monitoreo de variables claves de observación. En el caso del control presupuestal es evidente que los indicadores serán de carácter cuantitativo e incluso monetario, en el caso del control programático, se incorporan indicadores de tiempo consumido, materiales, horas-hombre, etc., en el caso del control de desempeño gubernamental, se analizan indicadores más cualitativos sobre los avances de la gestión municipal, es decir, avances de obras, de programas de inversión, de objetivos alcanzados, etc.

#### **3.4. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN**

El nivel de participación social al que se puede llegar en un proyecto de gobierno municipal constituye un ámbito de decisiones complejo en el que es necesario situar los puntos de equilibrio que permitan al gobierno en turno incorporar un alto grado de participación social, manteniendo la capacidad de regulación de la misma, generando los arreglos interinstitucionales necesarios, y siendo capaz de integrar la pluralidad de orientaciones en un proyecto consistente y con finalidades claras.

Es difícil hoy en día mantener espacios de gobernabilidad sin la incorporación de niveles importantes de participación social, tanto en las decisiones públicas como en la gestión de programas y políticas municipales. Sin embargo las decisiones en torno a los niveles de participación, las modalidades de la misma y los mecanismos de regulación necesarios, son decisiones de carácter estratégico para un gobierno municipal. Hasta ahora el tema de la participación social en gobiernos locales ha tenido más una connotación de discurso y voluntad democrática que un contenido de argumentos objetivos y basados en la observación de experiencias exitosas en este sentido.

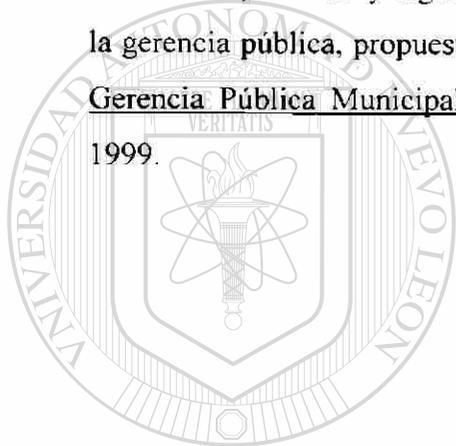
De hecho, el solo concepto de participación social aglutina un conjunto amplio de contenidos que hacen aun más difícil la precisión y significado de este tipo de procesos. Puede tratarse de mecanismos de obtención de la opinión ciudadana, ya sea mediante sondeos, mediante un referéndum, mediante comités consultivos, o puede tratarse de integración de ciudadanos u organismos no gubernamentales en las acciones mismas de gobierno. es decir, en la orientación de programas, en la organización para desarrollar actividades como construcción de obras públicas o en la prestación de algún tipo de servicios públicos. El abanico de significados de la participación social es amplio, pero esta visión tan amplia dificulta el análisis de las ventajas y potencialidades de procesos de este tipo, es necesario acotar con mayor precisión.

La participación social desde la perspectiva de un gobierno municipal puede tener al menos cuatro funciones, y de ellas se derivan los mecanismos a instrumentar:

- **Función consultiva.** Esta se refiere a emitir opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas propuestos o ejecutados por el gobierno municipal, todo ello mediante sondeos de opinión, a través de un referéndum, de comités o consejos diseñados para tal fin.
- **Función cooperativa.** Esta se refiere a colaborar o cooperar en la realización de alguna obra pública o en la prestación de algún servicio municipal. para esto, la construcción de comités, asociaciones de ciudadanos o integración de organismos no gubernamentales.
- **Función decisoria.** Se refiere a contribuir en el proceso de toma de decisiones, no sólo emitiendo opiniones. sino orientando las acciones del gobierno mediante un poder de decisión. Para llevar a cabo esta función es necesario integrar consejos de ciudadanos, con el fin no solo de contribuir al proceso de deliberación, sino incluso con la autoridad para decidir.
- **Función de evaluación.** Es aquella que se refiere a la evaluación y seguimiento de las acciones del gobierno municipal mediante la conformación de comités ad hoc a los programas o políticas. conformados por ciudadanos y expertos en la materia.

## REFERENCIAS

1. Pardo, María del Carmen. Teoría y práctica de la administración pública en México. INAP. Mexico. 1992. Pag. 42.
2. La Eficiencia, eficacia y legitimidad. constituyen el marco de análisis tridimensional en la gerencia pública, propuesta por Enrique Mendoza Cabrero, en el primer capítulo de Gerencia Pública Municipal Conceptos básicos y estudios de caso. CIDE, México, 1999.



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **4. PRACTICA DE PLANEACION ESTRATEGICA A NIVEL MUNICIPAL**

### **4.1. LA PLANEACION Y SU PROCESO**

Los retos que la administración pública deberá afrontar en estos momentos de cambio, transformación y reformas, vincula a un nuevo planteamiento de la administración municipal, desde una perspectiva integral entre la actividad gubernamental y la ciudadanía.

Este replanteamiento permite buscar la mejor alternativa institucional, y la mejor estrategia política administrativa, para conciliar la operatividad de la gestión municipal y la participación de todos los sectores de la sociedad, para responder con mayor eficiencia, equidad y vocación de servicio a las demandas sociales, y aprovechar plenamente la energía, talento y creatividad de las instituciones de Monterrey.

Bajo esta perspectiva, la planeación y programación municipal se vuelve compleja en la medida en que se relaciona prácticamente con todos los asuntos de interés público, y afecta a la gran mayoría de la sociedad municipal en distintos ámbitos: tanto en lo que hace al desarrollo social como en lo que toca a las actividades productivas y a la vida política de los ciudadanos.

En efecto, en el municipio concurren las tensiones políticas y sociales que han significado la transformación reciente del país. En él se dan por igual la organización ciudadana fuera de los canales corporativos o institucionales y la posibilidad para la exigencia al cumplimiento de compromisos gubernamentales. En él, como unidad o en

conjunto con otros, como en el caso de Monterrey, pueden plantearse políticas públicas específicas y programas de desarrollo económico.

En el municipio radica la medida palpable del desarrollo económico, político y social de las personas y, en buena parte, el nivel de avance del país. En suma, la problemática municipal tiene que ver con la posibilidad real de arraigar el proceso de modernización y reforma del Estado y, con ello, concretar objetivamente las alternativas de crecimiento y perfeccionamiento de nuestra democracia, de cuyas manifestaciones el municipio es hoy, campo fértil y espacio vital.

El tema de la transformación municipal adquiere, ante el panorama nacional, una actualidad excepcional. En estos momentos la importancia del municipio se vincula al carácter que potencialmente posee como poder real, eslabón fundamental de contacto con la ciudadanía e instrumento de cambios en el desarrollo regional. Temas como el federalismo, la descentralización y la autonomía municipal cobran un sentido distinto a la luz de la reconfiguración de las relaciones intergubernamentales. La estructura del país parece requerir cada vez más de células auténticamente autónomas que se conviertan en agentes con capacidad de impulsar el desarrollo en el futuro.

En todo proceso de planeación se localizan y ubican objetivos, se trazan estrategias, se establecen metas en tiempo y ritmos programados, los cuales integrados a un plan, ofrecen opciones y alternativas para que la actividad estatal y municipal modele el desarrollo socioeconómico del país.

A través del proceso de planeación se podrán ordenar y sistematizar anticipadamente las acciones a realizar, por medio de la definición de objetivos, metas y la racionalidad de recursos disponibles para aplicarlos hacia el dónde queremos llegar y en qué tiempo deseamos lograrlo.

Al hablar del proceso de planeación desde una visión técnico – metodológico, nos referimos al conjunto de pasos y actividades que son necesarias llevar a cabo para dar forma orgánica a un conjunto de decisiones compatibles entre sí, que guían en quehacer de cualquier institución pública o privada. Dicho proceso puede establecerse como secuencia metodológica, con la salvedad de que ésta contenga las adecuaciones pertinentes según la situación que se presente.

Entre las actividades básicas que deben contemplarse en el proceso técnico metodológico de la planeación se encuentran las siguientes:

#### Diagnóstico:

El proceso de planeación debe iniciar con la realización de un diagnóstico general sobre las condiciones, características y situaciones que prevalecen en las diferentes unidades, sistemas, funciones y normas de la administración municipal.

**El análisis de la información derivada del diagnóstico general permitirá detectar problemas, insuficiencias, desviaciones y omisiones en el cumplimiento de objetivos asignados a una administración; los problemas identificados deberán plantearse en sus dimensiones cuantitativas y cualitativas, considerando sus causas y efectos tanto administrativos como sociales.**

Enrique Cabrero<sup>1</sup> propone que, para llevar a cabo el diagnóstico desde la perspectiva del gobierno municipal, se requiere integrar el análisis desde diversos ámbitos. Desde el ámbito externo, por ejemplo, se debe integrar información sobre la situación económica que determina y condiciona el espacio municipal, de la misma manera sobre la situación política, los grupos de interés, el escenario de los partidos políticos, los aspectos sociales que han marcado la historia y cultura local, los notables con influencia y poder de movilización, etc. entre otras variables exógenas que son causantes en muchos casos de aciertos y desaciertos en las decisiones institucionales.

Del diagnóstico anterior, lo deseable es llegar a la integración de la información, de tal manera que nos permita detectar las amenazas más evidentes, y emitir juicios de valor respecto a ellas.

Otro tipo de diagnóstico es el diagnóstico interno, que deberá tener un mayor grado de precisión, ya que se posee mayor información o por lo menos es más fácil obtenerla.

Si, para lograr el diagnóstico interno, recurrimos a los criterios de eficiencia, eficacia y legitimidad que citamos en el capítulo anterior, nos será más fácil vincular el diagnóstico interno al externo.

En el caso del diagnóstico de eficiencia, se buscaría detectar cuál es el nivel o los niveles de eficiencia con los que está funcionando la administración municipal en su conjunto. Para ello se requiere visualizar el manejo de los diferentes tipos de recursos (financieros, humanos, técnicos y materiales) en las diversas actividades, y relacionarlos con los diversos tipos de productos que se están generando.

---

El diagnóstico de eficacia trata de hacer una evaluación más profunda desde las características que la estructura del gobierno municipal y los sistemas de relación institucional presentan, y en qué medida se convierten en elementos que facilitan el logro de objetivos de programas y acciones del gobierno, o por el contrario dificultan la consecución de dichos logros. Este análisis se orienta a la evaluación de el flujo de los procesos decisorios, las instancias participantes, los mecanismos de ajuste oportuno, readaptación, resolución de conflictos en la fase de operación de programas, etc., tratando de identificar claramente los centros de responsabilidad, los centros de coordinación, los centros de control y supervisión, de monitoreo y direccionamiento, observando en cada uno de ellos su funcionamiento y generación de resultados.

El diagnóstico de niveles de legitimidad, es muy complejo, principalmente si consideramos que maneja variables de tipo cualitativo, como la credibilidad, el apoyo, la aceptación, etc. Sin embargo, el no tomarlas en cuenta conduce al riesgo de preferir los aspectos de tipo administrativo y técnico, sobre los de tipo político e institucional, que son igualmente cruciales en la toma de decisiones.

Algunos criterios para el diagnóstico de los niveles de legitimidad de un gobierno municipal, son la determinación de áreas responsables de la comunicación social, controlando el número y tipo de mensajes que se transmiten a la población y que se reciben de ésta; así como también la determinación de áreas responsables de promover la participación social (consejos, comités, patronatos, asociaciones, etc.); y los mecanismos institucionales y reglamentos existentes para normar dicha participación.

También es importante en este tipo de diagnóstico conocer la frecuencia y tipo de sondeos de opinión ciudadana que se realizan, y establecer módulos de quejas y atención ciudadana por dependencia; establecer mecanismos para resolver conflictos, tratando de generar consensos, y en los casos que el conflicto persista, incluirlo en una agenda de conflictos críticos.

---

Una vez diagnosticados los problemas se señalarán las medidas factibles de solución o mejoramiento y los beneficios esperados con su ejecución.

#### Establecimiento de objetivos y metas

La ejecución de estas tareas permiten a la organización saber hacia donde se dirige a través de la orientación de sus esfuerzos y recursos, e imprimen dirección a las acciones que emprenden las unidades administrativas sin perder de vista la filosofía, principios y propósitos que justifican su naturaleza dentro de un proceso integral de desarrollo. Las metas deben comprender indicadores de medición de lo realizado, de tal modo que puedan ser cuantificables en tiempo y volumen.

## Establecimiento de estrategias y líneas de acción

**Una vez establecidos los objetivos y metas, las estrategias deberán delinear y orientar los esfuerzos de la unidad administrativa en las tareas de planeación; para su formulación ha de incluirse en términos claros la forma y el modo de actuación de la unidad administrativa en la consecución de los objetivos de desarrollo planteados.**

Las líneas de acción que componen a cada una de las estrategias tienen que sentar las bases para definir metas específicas en base a las políticas a seguir por cada organización y de acuerdo con los propósitos establecidos.

### Coordinación

Para cumplir con los objetivos y metas es necesaria la coordinación entre los diferentes niveles jerárquicos que conforman a la administración municipal a efecto de que sus esfuerzos en forma conjunta se encaminen a promover el cumplimiento de los objetivos establecidos; la coordinación debe realizarse en forma concertada y comprometida, en la cual se definan con claridad las responsabilidades de cada área, evitando la duplicidad de esfuerzos y promoviendo una coordinación adecuada entre los involucrados en el proceso de planeación.

### Programación

Es un momento que exige mayor grado de concreción en el acto de planear; es la definición más precisa de quién, cómo y con qué se llevarán a cabo las acciones el método de trabajo y el resultado a lograr.

En esta etapa las políticas y estrategias se traducen en proyectos calendarizados de acciones y se definen responsables de su ejecución; son actividades específicas en la consecución de los resultados.

### Presupuestación

En todo el proceso de planeación es necesario contar con un presupuesto que contenga el costo del programa y sus alcances. Con la presupuestación se cuantifican en términos monetarios las actividades concretas en el corto plazo a efecto de cumplir con los objetivos planteados por el gobierno municipal.

### Control y evaluación

Durante esta etapa, se obtiene información respecto a la forma de cómo se van cumpliendo las metas programadas con el propósito de rectificar errores y orientar las actividades antes de emprender nuevos proyectos y efectuar gastos financieros.

A través del control y evaluación se podrán detectar las posibles causas de las desviaciones en el cumplimiento de las metas, y a partir de éstas, diseñar propuestas de acciones tendientes a modificar las estrategias, políticas e instrumentos aplicados, con el fin de mejorar las actividades y funciones de la organización.

Aún sin la existencia de un Comité para planeación del desarrollo municipal, se hacen planes, y se toman decisiones, que cotidianamente constituyen la gestión municipal. José Mejía Lira<sup>2</sup> menciona algunos estilos de gestión en las administraciones municipales :

| ESTILO                      | DESCRIPCIÓN  |
|-----------------------------|--|
| HOMBRE ORQUESTA             | UNA ADMINISTRACIÓN DONDE EL PRESIDENTE MUNICIPAL SE ENCARGA DE LA MAYOR PARTE DE LOS ASUNTOS, INCLUSO SIN RESPETAR LA EXIGENCIA DE LA TOMA DE DECISIONES A TRAVES DEL CABILDO. ESTE SISTEMA ADMINISTRATIVO TIENE COMO CARACTERÍSTICA EL SER MUY CENTRALIZADO.  |
| GRUPO CREATIVO DE EJECUCIÓN | SISTEMA ADMINISTRATIVO DONDE EL PRESIDENTE MUNICIPAL CUENTA CON UN GRUPO DE PERSONAS ALLEGADAS, QUE LE APOYAN Y LE SEÑALAN PROBLEMAS Y PROBABLES SOLUCIONES, SIENDO DECIDIDAS POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL. ESTE GRUPO PUEDE ESTAR FORMADO POR PERSONAS CON CARGO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA O ASESORES. EL RIESGO DE ESTE SISTEMA DE TRABAJO ES QUE EL GRUPO CREE PROBLEMAS AL NO TENER CLARAS LAS NECESIDADES A ATENDER. |
| EQUIPOS DESCENTRALIZADOS    | ESTOS EQUIPOS SE FORMAN POR GRUPOS QUE TRABAJAN ALGÚN TIPO DE PROBLEMAS Y EL PRESIDENTE MUNICIPAL LES PERMITE ACTUAR EN UN ÁMBITO ESPECÍFICO. AUNQUE MUCHAS VECES SE DA EL CASO DE LA CONSULTA AL PRESIDENTE ANTES DE ACTUAR, CUENTAN CON UN PODER DECISORIO ANTES DE CONSULTARLO.   |
| INTEGRACIÓN INFORMAL        | ES UN SISTEMA DONDE LAS FUERZAS SE LIGAN, PERO SIN EXISTIR UNA REGLAMENTACIÓN DE SEÑALAMIENTO EXPRESO. LA COOPERACIÓN SE ENTIENDE COMO ALGO NATURAL Y EL EQUIPO ADMINISTRATIVO LA ASUME. MUCHAS DECISIONES SON TOMADAS EN FORMA CONJUNTA Y EXISTEN RELACIONES NO FORMALIZADAS EN DOCUMENTOS, REGLAS, PROCEDIMIENTOS.   |
| FORMALISMO ADAPTATIVO       | EXISTE UN SISTEMA FORMALIZADO MEDIANTE EL CUAL SE LLEVAN A CABO LA MAYOR PARTE DE LAS ACTIVIDADES. SIN EMBARGO, EXISTEN SITUACIONES NO PREVISTAS O QUE EXIGEN MODALIDADES DISTINTAS A LAS COMUNMENTE EMPLEADAS, QUE SON REALIZADAS POR LOS MISMOS CUERPOS ADMINISTRATIVOS SIN RESPETAR LOS MECANISMOS FORMALS.   |
| UNIÓN POR CONCENSO          | SISTEMA DONDE LOS ESFUERZOS NO NECESARIAMENTE ESTÁN VINCULADOS, PERO SE REQUIERE INTEGRAR ALGUNOS DE ELLOS. NO EXISTE UNA PROPENSIÓN A COLABORAR, HACIÉNDOSE NECESARIOS MECANISMOS DE NEGOCIACIÓN ENTRE LAS UNIDADES, INCLUSO SE REQUIERE DE LA PARTICIPACION DE TERCEROS. LA EFICIENCIA COMO CRITERIO DE ACTUACION NO TIENE PRIMICIA.   |
| UNIÓN POR CONCEPTO          | SISTEMA DONDE LA DECISION DEPENDE MÁS DEL ACUERDO QUE DE OBTENER LA MEJOR TÉCNICA.   |

Fuente : Mejía Lira, José. **La actuación administrativa en los municipios mexicanos, experiencias y retos.** Revista Federalismo y Desarrollo No. 50, julio - agosto/95.

## 4.2 ANTECEDENTES Y LEGISLACION RELATIVA A LA PLANEACION EN MEXICO

La planeación, como práctica pública tiene una tradición en nuestro país, que, con distintos objetivos y ámbitos de aplicación se remonta a la década de los años treinta, cuando se publica el primer plan sexenal. En la actualidad, inmersos en procesos de cambio iniciados en los años 80 en la economía, la sociedad y la gestión estatal, existen condiciones para reformular la práctica de la planeación.

La planeación en la función gubernamental es un mecanismo que contribuye a que las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad se desarrollen dentro de un marco de racionalidad que articula necesidades con recursos disponibles, conciliando objetivos de diversos sectores sociales y la optimización en el uso de recursos para la obtención de mayores beneficios a la colectividad.

Con este enfoque, la planeación es un método que articula la práctica gubernamental con la de los agentes económicos y sociales en una estrategia de desarrollo y un programa de trabajo a mediano plazo.

Los retos para una nueva práctica de planeación en nuestro país se encuentran en la ampliación de los canales de comunicación y la apertura de espacios para la participación ciudadana, la definición clara de responsabilidades, así como el fortalecimiento de mecanismos de coordinación y de la capacidad de las instancias gubernamentales para su gestión.

En una economía social de mercado, como es el caso de la mexicana, los esfuerzos de planeación se desarrollan a través de actividades de concertación con los grupos sociales (función política) y actividades técnicas sobre la participación del Estado en la economía (función tecno – económica).

En distintos momentos de nuestra historia una de estas dos funciones ha prevalecido sobre la otra, de acuerdo con las características del entorno económico, político y social del país.

En efecto, durante las cinco décadas pasadas, de manera implícita o explícita, se adoptó la planeación como forma de gobierno. En algunos periodos se buscó, en primera instancia, el establecimiento de consensos entre el gobierno y los distintos agentes sociales y políticos; en otros, darle mayor racionalidad tecno – económica a la participación del Estado en la economía. En la actualidad, el ejercicio de estas funciones ha logrado nuevos equilibrios mediante la ampliación de las vertientes de coordinación gubernamental y de concertación vía la promoción de la participación social en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo social y económico.

Entre la década de los años treinta y mediados de los cuarenta en la planeación predominó la función política; a partir de 1946 y hasta 1970 resalta la función tecno – económica, durante los ochenta destaca la función política de la planeación, aunque sobre una base tecno – económica, y finalmente, desde 1983, empieza a delinearse una dinámica en que el ejercicio de la planeación requiere de una mayor participación de los grupos sociales y los distintos niveles de gobierno.

El Comité de planeación para el desarrollo municipal, propuesto en esta tesis se inscribe claramente en esta dinámica y, a la vez, el método sugerido en su operación tiene como requisito indispensable la participación organizada de la sociedad. Esto es, se genera una articulación entre la planeación municipal y la participación ciudadana en un real ejercicio de **planeación participativa**.

Con la Reforma del Estado, la planeación participativa ha ido ganando importancia y es previsible que pueda convertirse en la forma generalizada de la planeación. Esta transformación, relacionada con la política social, la mayor participación de la

administración municipal y una más amplia presencia de las organizaciones sociales de base territorial, reforzará nuevas formas de desarrollo y democracia.

En la Constitución Política de nuestro país, se señala en el art. 26 que el Estado mexicano organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, y que dicha planeación nacional está basada en la participación de los diversos sectores sociales. y trae como consecuencia la sujeción obligatoria de los programas resultantes de esta planeación a toda la administración pública federal.

Derivado del mandato constitucional el gobierno federal cuanta con una Ley de Planeación que permite establecer las normas y principios básicos de la planeación nacional del desarrollo, las bases e integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación, las bases para promover y garantizar la participación de los diversos grupos sociales y las funciones de las dependencias y entidades para la formulación instrumentación, control y evaluación del plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

---

Nuevo León, al igual que los demás Estados de la República, contempla en su Constitución Política la necesidad de elaborar un Plan Estatal de Desarrollo que sirva de instrumento base de la acción gubernamental que será complementado con los planes operativos por Secretaría, en los que se especificarán los programas y acciones concretas, con el impacto presupuestal y sus mecanismos de evaluación, respaldado por indicadores de desempeño.

Con la finalidad de traducir las directrices establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo, en acciones específicas, se creó 1º de Mayo de 1981 el **Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado** de Nuevo León. Dicho Comité nace como un organismo público dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, y es el encargado de promover y coadyuvar en la formulación, actualización,

instrumentación y evaluación del plan estatal de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos que realicen los gobiernos Federal, Estatal y Municipales, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos y propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

Las funciones del Comité son, entre otras:

- a) Promover y coadyuvar con la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del plan estatal de desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno Federal ;
- b) Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los Planes Global, Sectoriales. Estatal y Municipales ;
- c) Coordinar el control y evaluación del plan estatal de desarrollo, para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el Sector Público Federal e incidan en el nivel estatal, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.
- d) Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento para la Entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales definen sus respectivos presupuestos de egresos. Las propuestas que se hagan al Ejecutivo Federal, deberán presentarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto conforme a las normas que ésta establezca para ello, desglosadas a nivel de obras y servicios y claramente jerarquizadas.
- e) Sugerir a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar en el marco del Convenio único de Coordinación. con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos del desarrollo del Estado ;
- f) Evaluar el desarrollo de los programas y acciones concertados en el marco del Convenio único de Coordinación, entre la Federación y el Estado, e informar

periódicamente al respecto al Ejecutivo Estatal y, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al Ejecutivo Federal ;

- g) Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal, tendientes a orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la Entidad ;
- h) Promover la coordinación con otros Comités para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales solicitando, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la intervención de la Federación para tales efectos.
- i) Fungir como órgano de consulta tanto del Gobierno Estatal como de los Gobiernos Federal y Municipales, sobre la situación socio - económica de la Entidad;
- j) Proponer a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio Comité. Las propuestas que se formulen al Gobierno Federal deberán canalizarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- k) Acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité, y se integrarán conforme a lo que éste determine.

En el Estado de Nuevo León, los municipios están regidos por una Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, la cual contempla en su título IV que los Ayuntamientos elaborarán, aprobarán y deberán publicar sus respectivos planes municipales de desarrollo, en donde precisen los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo municipal

Esta misma Ley menciona que los Ayuntamientos establecerán según sus posibilidades una unidad administrativa encargada de promover y ejecutar la elaboración, actualización, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo;

estamos hablando de una unidad rectora de la planeación municipal, con metodología y procedimientos bien definidos que propicien la planeación del desarrollo integral del municipio y a su vez promueva la participación ciudadana. La actual administración pública municipal de Monterrey no cuenta con dicho órgano. Para dar cumplimiento a dicho ordenamiento propongo la creación, mediante la aprobación del R. Ayuntamiento de la Ciudad de Monterrey de un Comité para la Planeación Municipal como un órgano técnico auxiliar de dicho cuerpo colegiado.

#### **4.3 PROPUESTA PARA LA CREACION DE UN COMITÉ DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL**

La planeación es un instrumento de racionalidad política y administrativa que trata de dar respuesta a las interrogantes siguientes: ¿Qué vamos a hacer?, ¿Hacia dónde queremos encaminarnos?, ¿Con qué recursos contamos?, ¿Quién o quienes son responsables de la dirección?. En este contexto, los municipios tienen la capacidad jurídica para determinar los principios de su planeación, sin embargo, existen causas fundamentales que obligan a que la planeación municipal no sea totalmente autónoma.

#### **DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS**

La primera causa es de orden económico, pues no cuentan con los recursos suficientes para instrumentar un desarrollo autónomo: en segundo lugar, existe el orden político, pues los municipios son componentes de un Estado Nacional, por lo cual deben hacer suyas las políticas generales de desarrollo, además de que los recursos aplicados en su jurisdicción, principalmente son de origen federal y estatal. Por las razones anteriores, la planeación municipal se caracteriza por ser dependiente del esquema de la planeación nacional. El espacio temporal de la administración municipal es regularmente de tres años y está constituido por programas operativos

anuales; esto no significa que no se puedan hacer planes de mayor alcance, aunque la renovación de las autoridades municipales cada tres años significa una limitación para los planes a largo plazo.

El establecimiento de la planeación municipal debe ser un proceso gradual y no una moda que pronto se deseché, tiene que ser de aproximaciones sucesivas, ya que la mayoría de los municipios mexicanos no cuentan con la capacidad técnica y los recursos para enfrentar las necesidades latentes, por lo que a veces el Plan Municipal se convierte en un documento de lamentaciones y no en una actividad racional. En un esquema de alternancia en el poder, como el que se vive actualmente, cobra mayor relevancia la figura del Comité propuesto, ya que permitiría una toma más objetiva de decisiones y la búsqueda continua de brindar mejores y más eficientes servicios.

El Comité para Planeación del Desarrollo Municipal tendría como propósito :

- Ser la instancia máxima de planeación del Municipio
- Constituirse como el órgano de consulta de la Administración Municipal para llevar a efecto dentro del Municipio la importante tarea de vincular las acciones que se emprendan con los Planes Estatal y Municipal de Desarrollo.
- Garantizar la suma de esfuerzos y de recursos que conlleven a la satisfacción de necesidades sociales, así como evitar la duplicidad de acciones y vigilar la congruencia en el ejercicio del gasto público.

Las funciones del Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal serían :

- Promover la participación y la consulta de los diversos grupos sociales para la elaboración y permanente actualización del Plan Municipal de Desarrollo.

- Propiciar la coordinación con el Gobierno del Estado, el sector social y el privado, para coadyuvar al cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo.
- Constituirse en el elemento único de vinculación, en el ámbito municipal, entre los sistemas Estatal y Municipal de planeación.
- Efectuar las funciones de evaluación y control del Plan Municipal de Desarrollo y de los programas que de él se deriven, para coordinarlo con el Plan Estatal y el Plan Nacional, con la finalidad de coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Formular y proponer al Ejecutivo Estatal programas de inversión pública de carácter municipal que sirvan de base para la canalización de presupuestos.
- Promover la participación de organizaciones productivas y sociales en el proceso de definición e integración de presupuestos.
- Servir como órgano de consulta sobre la situación socioeconómica del municipio, así como en la estadística general.
- Promover y establecer acuerdos de cooperación o contratos y convenios de concertación con los sectores social y privado para lograr con efectividad los objetivos del desarrollo municipal.
- Coordinarse con los comités de planeación municipal del área metropolitana (en caso de que existan) con la finalidad de colaborar en la definición, instrumentación y aplicación de programas para el desarrollo metropolitano, considerando la participación que corresponda al Ejecutivo Estatal.
- Determinar las medidas necesarias que aseguren una buena operación de las funciones del Comité y proponerlas a la autoridad municipal para su aprobación.
- Integrar los subcomités sectoriales o especiales y grupos de trabajo que sirvan como instancias auxiliares en el análisis de los diversos problemas, ya sean generales o específicos.
- Elaborar el Reglamento Interno donde se señalen los documentos indispensables para su buen funcionamiento.

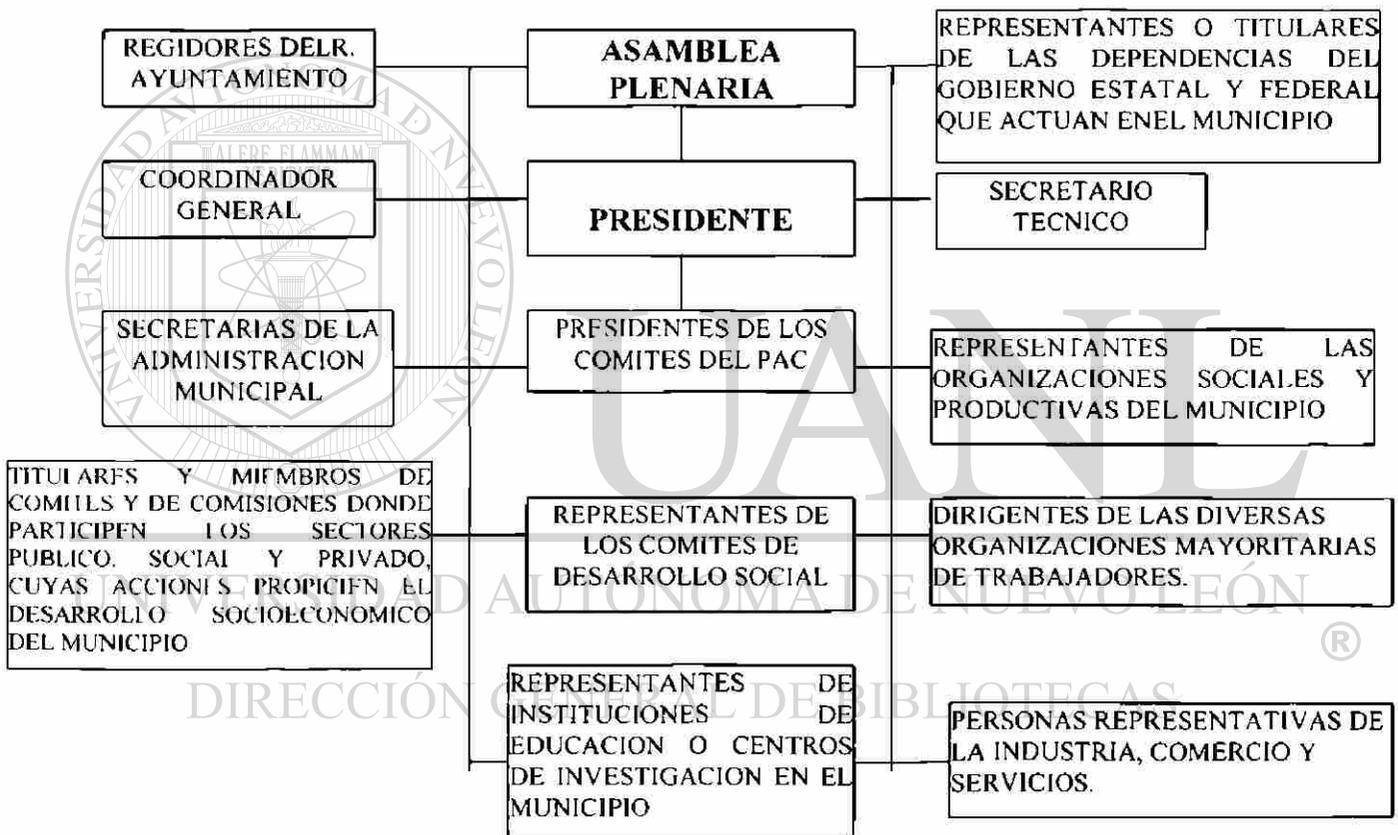
Las ventajas de establecer la Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal serían, entre otras :

- Permitir a los Ayuntamientos dirigir el desarrollo de sus comunidades y lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.
- Garantizar la Planeación Democrática, pues intervendrían dentro de su estructura los principales actores del municipio
- A través de él, el Gobierno de Estado concensaría y analizaría las obras y acciones que se desarrollen e implementen en el ámbito municipal.
- Se avanzaría en el proceso de descentralización de los recursos federales hacia los municipios.
- Las autoridades y funcionarios municipales se responsabilizarían y comprometerían con el desarrollo planeado de la comunidad, para así incorporar al municipio dentro del proceso de desarrollo del país.

Para que se de un adecuado cumplimiento a las atribuciones del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal propuesto, se plantea que se integre de la siguiente manera:

- Un Presidente, que será el Presidente Municipal,
- Un Coordinador General, que podría ser el Secretario de la Contraloría,
- Un Secretario Técnico, que será un Diputado, cuyo Distrito se encuentre en el municipio de Monterrey,
- Los Secretarios de la Administración Pública Municipal, como coordinadores de los subcomités sectoriales en función del reglamento para la administración pública municipal de Monterrey,
- Los Regidores integrantes del R. Ayuntamiento, como consejeros técnicos de los subcomités sectoriales,
- Los Presidentes de los comités del Programa de Acción Comunitaria (PAC),
- Los miembros del Consejo Consultivo de la Ciudad de Monterrey.

## ESTRUCTURA BASICA PROPUESTA DEL COMITÉ PARA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL



Las atribuciones de los principales miembros serían las siguientes:

**ASAMBLEA PLENARIA:**

- Analizar y, en su caso, proponer modificaciones dentro de los dos últimos meses del año, al Programa de Trabajo del Comité para el año siguiente.
- Analizar, y en su caso, proponer modificaciones, dentro de los dos primeros meses del año, al Informe de Actividades del Comité, correspondiente al año anterior,
  - Analizar, y en su caso, aprobar los trabajos que elabore la coordinación general, en cumplimiento de las atribuciones del Comité.
  - Proponer a las autoridades correspondientes las medidas que coadyuven al mejor funcionamiento del Comité.
  - Aprobar o reformar las agendas y programas de trabajo para las reuniones de la propia Asamblea, que sean puestos a su consideración por la Coordinación General.
- Aprobar los mecanismos y reglas de funcionamiento del Comité.

**PRESIDENTE:**

- Representar al Comité ante toda clase de autoridades y de Instituciones Públicas y Privadas.
- Presidir las reuniones de la Asamblea Plenaria, y, en su caso, delegar la Presidencia de las reuniones en algún miembro del Comité.
- Dirigir y moderar los debates durante las sesiones de la Asamblea Plenaria que presida o en su caso, delegar la dirección de los debates en algún miembro del Comité.

- Someter a la consideración del Ejecutivo Estatal, las resoluciones de la Asamblea Plenaria que lo ameriten por su naturaleza e importancia.
- Acordar, a través de la Coordinación General, la creación, instalación y reinstalación de los grupos de trabajo para el análisis de asuntos específicos de interés par el desarrollo socioeconómico de la entidad.

## COORDINADOR GENERAL

- Coordinar las actividades del Comité.
- Representar al Comité ante toda clase de autoridades, e instituciones públicas y privadas, por delegación del Presidente.
- Coordinar la formulación del programa anual de trabajo del Comité, que debe ser puesto a la consideración del Presidente.
- Coordinar la formulación del Informe Anual de Actividades del Comité, que debe ser puesto a la consideración del Presidente.
- Coordinar la elaboración de los trabajos que en cumplimiento de las atribuciones del Comité determine la Asamblea Plenaria.
- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea Plenaria y de los subcomités.
- Formular la Orden del Día para las reuniones de la Asamblea Plenaria y someterla a la consideración del Presidente del Comité.
- Realizar el seguimiento de los acuerdos de la Asamblea Plenaria.

## SECRETARIO TECNICO:

- Proporcionar la asesoría técnica que se requiere para el eficiente cumplimiento de las funciones del Comité.
- Proponer medidas tendientes al mejor funcionamiento del Comité.
- Cumplir con las comisiones y trabajos que le encomiende la Asamblea Plenaria y el Presidente.

El Comité para Planeación del Desarrollo Municipal, necesita allegarse de los elementos que, después de estudiados y organizados serán traducidos en planes y programas, para ver a la Administración en acción.

Para obtener estos elementos, se cuenta con varios instrumentos, que a continuación se presentan, etapa por etapa:

### ETAPAS DEL PROCESO



La etapa de **Información** concretaría un sistema de información y estadística municipal con el objetivo de dar respuesta oportuna y eficiente a las demandas de la sociedad. La información recopila datos : estadísticos, cartográficos, diagnóstico municipal y demanda popular.

En esta etapa, la consulta popular es un insumo básico para el Plan, ya que es mediante él que se conocen las opiniones y necesidades de los distintos sectores de la

población, y se formulan un conjunto de estrategias y acciones gubernamentales. Por medio de las audiencias públicas se mantiene contacto permanente con el pulso popular, y se pueden captar las demandas que, posteriormente se insertarán en el Plan.

El Plan representa el compromiso general en materia de desarrollo económico, político y social que asume el Presidente Municipal, con un horizonte de mediano plazo.

El Comité, se apoyará en la formación de subcomités o grupos de trabajo a través de los cuales se recabará y analizará la información que se concentre en el Plan Municipal de Desarrollo dentro de la parte diagnóstica. En la actualidad en el Municipio de Monterrey, existe un Consejo Consultivo de la Administración Municipal, cuyos objetivos son : La exposición de ideas creativas, constructivas y prácticas para promover una administración pública eficaz a nivel municipal ; la proposición de información y asesoría, que sirva de base para la toma de decisiones y el establecimiento de planes y programas ; y el fomento de la comunicación entre Instituciones ciudadanas y la administración municipal, pero, es un Consejo que sólo trata asuntos específicos.

El Comité para planeación del desarrollo municipal elaboraría diagnósticos económicos y sociales que reflejen la situación real y las necesidades del municipio, y sería la principal fuente de información para conocer los distintos indicadores municipales y sectoriales que den las herramientas y el sustento de la acción municipal. Sería el principal elemento para recabar la demanda y conocer las necesidades, así como el canal de comunicación entre las comunidades y la Administración Municipal.

Es importante consolidar en esta etapa una unidad de información básica municipal con los datos proporcionados por cada uno de los sectores que participan dentro de la estructura ; y considerarla el sustento de las acciones que se emprendan, pues de ello depende que sean acordes a la realidad del municipio.

En la etapa de **formulación**, El Comité para la Planeación Municipal, definiría objetivos y prioridades para señalar qué es lo que se quiere lograr y lo que es mas urgente y necesario. Sería una cartera de proyectos acordes al Plan Municipal de Desarrollo.

En esta etapa se señalarían las estrategias y políticas a seguir, para establecer cómo y de qué manera se lograrán los objetivos ; y se analizarían las posibles fuentes de financiamiento de las acciones a emprender según sus características.

Algunas recomendaciones importantes en esta etapa :

- Analizar en asamblea plenaria el contenido del Plan para que las acciones que se decidan estén acordes a él.
- Validar en Asamblea Plenaria cada una de las acciones propuestas
- Enviar al Cabildo la propuesta para su revisión y aprobación
- Utilizar los instrumentos para la planeación elaborados por el Comité de Planeación del Estado.

El Comité para la Planeación Municipal en la etapa de **instrumentación**, traduciría las premisas establecidas en el Plan en acciones concretas mediante programas operativos anuales, actuando como órgano auxiliar para el análisis de transferencias y movimientos presupuestales, proporcionando información con respecto a los resultados que podrían obtenerse en caso de que ésta se hicieren, el impacto y los beneficios.

Cada una de las acciones que se emprendan deberán corresponder a lo validado previamente por el Cabildo ; las obras que se emprendan serán anunciadas en la comunidades beneficiadas ; y, se instalarán grupos de trabajo permanentes que analicen los movimientos presupuestales y transferencias que afecten a la obra programada.

En la etapa de **Autoevaluación y control**, el Comité para la Planeación Municipal, identificaría el grado de cumplimiento del Plan y el avance de los programas para localizar posibles diferencias y verificar si el proceso funciona de conformidad con lo establecido.

Haría una valoración cualitativa de los resultados de la planeación, durante y al final de la ejecución del plan. Los resultados de la evaluación serán experiencias acumulables que sirven para mejorar los futuros planes y programas municipales.

No sólo se hará evaluación de las acciones emprendidas sino también del funcionamiento del Comité. Cada subcomité evaluaría las metas fijadas según su actividad de manera semestral para presentar un informe ante la Asamblea Plenaria.

#### **4.4 OPERACIÓN DEL PLAN : EL GOBIERNO EN ACCION**

Los Planes Municipales de Desarrollo permiten proyectar la ciudad que queremos, partiendo de la ciudad que tenemos. Para ello, primero hay que conocer cómo somos, cuáles son los obstáculos, y qué nos falta para competir.

---

Finalmente, hay que proponer qué queremos ver, hacia dónde vamos, cómo conseguirlo, con quién hacerlo, y con qué recursos lograrlo.

El proceso parte de la óptica de una amplia participación y consenso del mayor número de agentes sociales, políticos y económicos, con el objetivo de conseguir el éxito con previsión del futuro, no sólo inmediato, sino a mediano y largo plazo.

Esta planeación nos permite obtener una visión integral de la problemática local, identificar tendencias y descubrir oportunidades, formular objetivos con perspectiva de futuro, definir líneas de políticas, programas y proyectos. Promueve el consenso y el compromiso para la acción, impulsa la coordinación interinstitucional y la iniciativa privada, y le otorga al proceso un fuerte carácter participativo.

Para poner en marcha el Plan, se tienen que dar las siguientes condiciones básicas :

- Voluntad política de las autoridades locales
- Contar con organizaciones comunitarias
- Actitud de corresponsabilidad de todos los actores locales.
- Suscripción previa del compromiso de corresponsabilidad : Municipios del área metropolitana y otros actores locales.

El Plan puede seguir la secuencia siguiente :

El Plan debe partir de la formulación del gran objetivo que se quiere lograr en el largo plazo, es decir, fijar el norte hacia donde dirigir todos los esfuerzos. Para ello los principales actores deben debatir y definir la idea matriz, o el propósito fundamental que se desea obtener a través de la ejecución de la estrategia básica del plan.

Definir el objetivo estratégico, permite estructurar con claridad el cambio o la transformación que debe operar en el municipio en el futuro, con el fin de mejorar cualitativamente las condiciones de vida de la población.

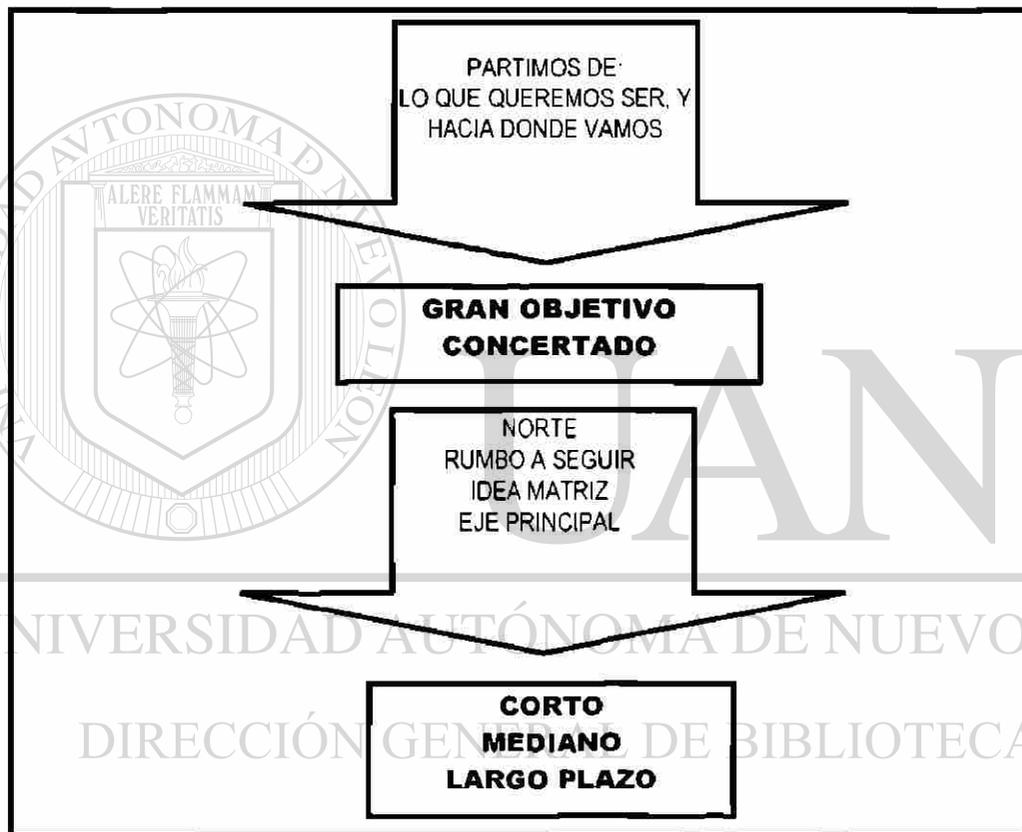
El objetivo estratégico debe ser innovador, para romper la inercia actual, y lograr un cambio cualitativo a futuro.

Los objetivos estratégicos deben ser pocos para cada municipio, pero integrales y de largo plazo. En algunos casos podría ser uno solo, que globalice el interés y voluntad comunitarios, para transformar la situación actual, en una situación ideal, pero alcanzable. Este objetivo debe referirse a las áreas estratégicas a nivel local.

La gran estrategia dirigida a concretar el objetivo estratégico debe contener varias líneas en los sectores más importantes (turismo, medio ambiente, salud, comercio, cultura,

servicios, infraestructura y otros), además de proyectos, acciones, gestiones y recursos que respalden la misma.

Todos estos componentes deben orientarse a concretar el gran objetivo estratégico, por lo que es muy importante tener presente permanentemente al formular y ejecutar el plan, el norte, la idea matriz, o el eje articulador del Plan, de manera que nos permita coordinar y sumar esfuerzos dirigidos a ese gran propósito.<sup>3</sup>



El objetivo estratégico debe ser :

- **Escueto** (sólo las ideas sintetizadas)
- **Singular** (haciendo referencia al teme o temas concertados)
- **Innovador** (Tratando de romper la inercia pasada, dando un salto cualitativo al futuro).

Ejemplo :

## OBJETIVO ESTRATÉGICO

Consolidar a Monterrey como ciudad metropolitana con importancia en toda la zona noreste de México, de alta calidad de vida y respeto al medio ambiente, líder de inversión y tecnología a nivel nacional.

## LÍNEAS ESTRATÉGICAS

1. Ciudad metropolitana de importancia en la zona noreste de México
2. Metrópoli de alta calidad de vida
3. Metrópoli con saludable medio ambiente
4. Líder de inversión y tecnología a nivel nacional.

## PROGRAMAS POR LÍNEA

El programa define las metas de la actividad municipal, las unidades administrativas responsables y la relación de los programas en el tiempo. Para cada una de las líneas estratégicas, por ejemplo, para la línea 1 :

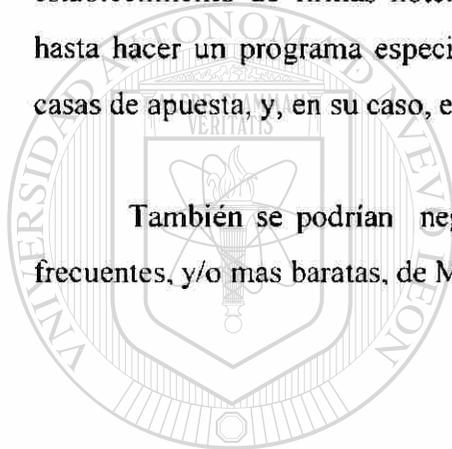
1. Ciudad metropolitana de importancia en la zona noreste de México.
  - Hacer de Monterrey una capital turística, que convierta sus ventajas comparativas de localización, paisaje, clima y cultura, en ventajas competitivas que atraigan y retengan el turismo nacional e internacional.
  - Hacer de Monterrey un centro de producción industrial competitivo en el mercado nacional e internacional por la calidad y originalidad de sus productos.
  - Hacer de Monterrey una ciudad educadora con universidades de excelencia, que formen profesionales altamente competentes en las especialidades que demanda la economía regional.
  - Hacer de Monterrey un centro eficiente y competitivo de comercialización y servicios para su entorno agrícola y ganadero.
  - Hacer de Monterrey una ciudad limpia, ambientalmente sustentable, democrática, solidaria, que ofrezca oportunidades económicas y garantice alta calidad de vida para todos sus habitantes.

## PROYECTOS Y PROGRAMAS POR LINEAS

Para cada uno de los programas por línea. Si retomamos, por ejemplo :

Hacer de Monterrey una capital turística, que convierta sus ventajas comparativas de localización, paisaje, clima y cultura, en ventajas competitivas que atraigan y retengan el turismo nacional e internacional ; podemos hacer programas para la difusión de la ciudad en otros estados, y otros países, especialmente del sur de Estados Unidos ; estimular el establecimiento de firmas hoteleras importantes, restaurantes de especialidades, etc. Y, hasta hacer un programa especial para evaluar la conveniencia o no conveniencia de las casas de apuesta, y, en su caso, establecer las condiciones en que habrían de establecerse.

También se podrían negociar más rutas de transporte, por avión o autobús, más frecuentes, y/o mas baratas, de Monterrey a otras ciudades cercanas, y viceversa.



UANL

---

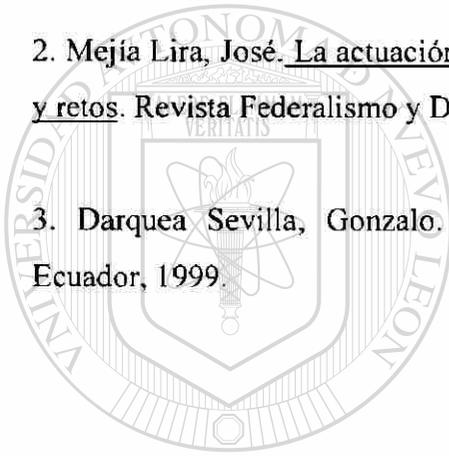
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## REFERENCIAS

1. Cabrero Mendoza, Enrique. Gerencia Pública Municipal Conceptos básicos y estudios de caso. CIDE, México, 1999. Pags. 35 – 71.
2. Mejía Lira, José. La actuación administrativa en los municipios mexicanos, experiencias y retos. Revista Federalismo y Desarrollo No. 50, julio - agosto/95.
3. Darquea Sevilla, Gonzalo. Planeación Estratégica Participativa Municipal. IULA, Ecuador, 1999.



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CONCLUSION

Las organizaciones públicas han venido sufriendo intensos procesos de transformación. Cada organización pública se enfrenta e interactúa con una sociedad plural, conflictiva y heterogénea. El reto de la Administración Pública en la actualidad es claro: hay que ser mejores y hacer mejor las cosas cada vez. Ese puede que haya sido el reto desde siempre; pero ahora, mas que nunca es una imperiosa necesidad.

Ante un medio ambiente cambiante, expuesto cotidianamente a la opinión pública, con demandas crecientes y recursos escasos que no alcanzan para satisfacerlas a plenitud, el camino es la eficiencia.

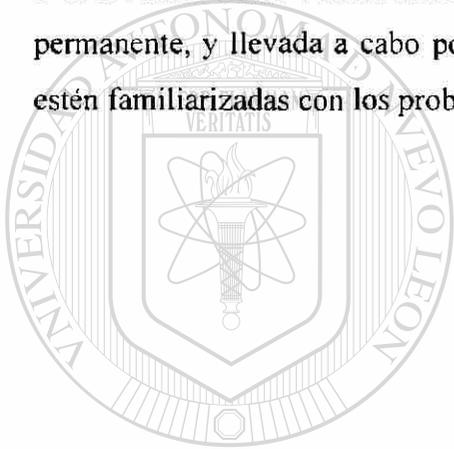
Aun cuando suene familiar la frase “hacer las cosas bien y a la primera”, es cierto. Hacer las cosas bien y a la primera es una etapa fundamental si se quiere estimular a capacidad de respuesta de la Administración Pública.

El ámbito local de gobierno gradualmente se ha venido convirtiendo en un nivel gubernamental estratégico, tanto para mantener los niveles de eficiencia de la gestión pública que la economía y el desarrollo requieren, como para mantener los espacios de gobernabilidad que la nueva relación Estado – sociedad exige.

Para lograr el desarrollo equilibrado y la optimización de los recursos, es necesario primero, hacer un Plan que nos permita conocer, jerarquizar y decidir cuales exigencias satisfacer primero, y cuales con posterioridad.

Mucho nos lamentamos cuando vemos fracasar las acciones del Gobierno, pero, esto puede evitarse en gran medida si se implementa la planeación como un recurso serio y metodológicamente riguroso previo a la acción.

La planeación no puede, por lo tanto ser una actividad que se lleva a cabo en un café o en los ratos libres o momentos de inspiración de los funcionarios. Debe ser una actividad permanente, y llevada a cabo por personas que conozcan bien el sistema y en lo posible, estén familiarizadas con los problemas de Administración en su conjunto.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## BIBLIOGRAFÍA

Arias Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos. Editorial Trillas. México 1994.

Cabrero Mendoza, Enrique. Nava Campos, Gabriela. Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1999.

Cabrero Mendoza, Enrique. La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1996.

Castaño Asmitia, Darvelio A. “Crisis y Desarrollo de las Organizaciones. Una aproximación al trabajo organizado”. UNAM, México, 1994.

Cordova, Arnaldo. La formación del poder político en México. Ediciones Era. México, 1996. 20a. edición.

Darquea Sevilla, Gonzalo. Planeación Estratégica Participativa Municipal. IULA, Ecuador, 1999.

De la Peña Manrique, Ramón. Planeación Estratégica. 1er. Módulo del Seminario de Alta Administración Municipal. Universidad Virtual, ITESM. 1999.

Fernández Caballero, Emilio. "El Enfoque Sistémico de la Administración". Documento mimeografiado del módulo I del Diplomado en Administración Pública Municipal, ENEP Acatlán, UNAM .

Flippo Edwin B. Principios de Administración de Personal. Editorial Mc Graw Hill. México 1982.

Gannon Martin J. Administración por Resultados. Editorial CECSA. México 1994.

García del Castillo, Rodolfo. Gestión y política pública, vol. III Num. 2. Segundo semestre de 1994.

Hampton David R. Administración. Editorial Mc Graw Hill. México 1991

Kast Fremont E. Administración en las Organizaciones. Editorial Mc Graw Hill México 1992.

Koontz Harold. Administración, Una Perspectiva Global. Editorial Mc Graw Hill. México 1995.

Koontz Harold, Weihrich Heinz, Gómez, Carlos, Administración Contemporánea II. Editorial McGraw Hill. 1997.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La modernización administrativa en el nuevo federalismo. Conferencias y reflexiones. Instituto de Administración Pública de Chiapas. 1996.

Mejía Lira, José. La actuación administrativa en los municipios mexicanos, experiencias y retos. Revista Federalismo y Desarrollo No. 50, julio - agosto/95.

Pardo, María del Carmen. Teoría y práctica de la administración pública en México. Lecturas básicas. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1992.

Robbins Stephen P., De Cenzo David A. Fundamentos de Administración. Editorial Prentice Hall. México 1996.

Robbins Stephen P. Administración Teoría y Práctica. Editorial Prentice Hall México 1994.

Roel Rodríguez, Santiago. Estrategias para un Gobierno Competitivo. Editorial Castillo, México, 1996.

Sherman Jr. Arthur W. Administración de los Recursos Humanos. Editorial Iberoamérica. México 1994.

Stoner James A.F. Administración. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana. México 1994

Tercera reunión nacional de contralores Estados - Federación. Tomo II. (memorias). Tabasco, 1987.

Terry George R. Stephen G. Franklin. Principios de Administración. Editorial Continental. México 1992.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

LEYES Y CODIGOS DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México. 113a. Edición, 1996.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. 33a. Edición. 1996.

Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. 1º de mayo de 1981.

