



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN INGENIERÍA
SISTEMAS – PLANEACIÓN

PROPUESTA DE MODELO ESTRATÉGICO DE INTERVENCIÓN
ORGANIZACIONAL PARA LA TRANSFORMACIÓN Y CAMBIO SOSTENIDO EN
UN LABORATORIO DE CONTROL DE SALUD PÚBLICA

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN INGENIERÍA DE SISTEMAS

PRESENTA:
ELVIRA ESPINOSA GUTIÉRREZ

TUTOR
M. EN I. FERNANDO MACEDO CHAGOLLA, FES ARAGÓN

México, 2016



JURADO ASIGNADO:

Presidente: Dr. Suárez Rocha Javier
Secretario: M. I. García Santamaría González Gilberto
Vocal: M.I. Macedo Chagolla Fernando
1^{er}. Suplente: Dr. Luna Rojas Fernando Oscar
2^{do}. Suplente: Dra. Monroy León Cozumel Allanec

Facultad de Estudios Superiores Aragón, Posgrado de Ingeniería, UNAM

TUTOR DE TESIS:

NOMBRE

M.I. Macedo Chagolla Fernando

FIRMA

*A mis padres, por todo el amor y ejemplo con el que me han
formado*

*A las féminas, a Carlos, a mi familia toda y a mis amigos,
por hacer de la vida algo especial*

*A mis maestros, por todas sus enseñanzas, que me preparan
para ser un ser humano completo y especialmente a tí, por
reescribir mi futuro*

*EL SECRETO DEL CAMBIO ES
ENFOCAR TU ENERGÍA NO EN
LUCHAR CONTRA LO VIEJO SINO
EN CONSTRUIR LO NUEVO*

SÓCRATES

CONTENIDO

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	6
FIGURAS	6
TABLAS	8
RESUMEN	10
CAPÍTULO 1. Naturaleza del Proyecto de Investigación.....	11
1.1 Problema de Investigación	11
1.2 Preguntas de investigación	15
1.3 Objetivos de la investigación.....	16
1.4 Hipótesis de investigación.....	16
1.5 Justificación	16
1.6 Alcances y límites del proyecto de investigación.....	18
CAPÍTULO 2. Marco Conceptual	19
2.1 Complejidad de la Administración Pública.....	19
2.1.1 Evolución de las políticas públicas 1989-2015	21
2.1.2 Convergencia de las políticas internacionales	24
2.1.3 Tendencias y estrategias estructurales implementadas.....	27
2.1.4 Retos y áreas de oportunidad	28
2.1.5 El cambio en la organización.....	30
2.1.6 La sostenibilidad organizacional	35
2.1.7 Antecedentes de aplicación de metodologías y herramientas de Planeación en la Administración Pública.....	36
2.2 Enfoque sistémico, estratégico y de contingencia de la organización.....	39
2.2.1 Enfoque de Sistemas de la organización	39
2.2.2 Enfoque de la planeación en el cambio organizacional.....	43
2.2.3 Planeación Prospectiva	45
2.2.4 Enfoque estratégico de la organización	47
2.2.5 Objetivos Organizacionales	47
2.2.6 Enfoque de la contingencia.....	51
2.3 Concepto y tipos de intervención organizacional	51

CAPITULO 3. MODELO ESTRATÉGICO DE INTERVENCIÓN ORGANIZACIONAL PARA LA TRANSFORMACIÓN Y CAMBIO SOSTENIDO	60
3.1 Descripción del modelo estratégico de intervención organizacional	60
3.2 Objetivo del modelo.....	64
3.3 Etapas o momentos metodológicos de la intervención.....	65
3.3.1 Momento Explicativo: diagnóstico.....	67
3.3.2 Momento Normativo: direccionalidad.....	68
3.3.3 Momento Estratégico: viabilidad	73
3.3.4 Momento Táctico-Operacional: Hacer.....	74
3.4 Alcances y limitaciones del Modelo	91
CAPITULO 4. EJERCICIO DE APLICACIÓN DEL MODELO ESTRATÉGICO DE INTERVENCIÓN ORGANIZACIONAL EN UN LABORATORIO DE CONTROL DE SALUD PÚBLICA.....	93
4.1 Momentos de la Intervención.....	93
4.1.1 Momento explicativo de intervención. Fase Diagnóstica	93
4.1.2 Momento Normativo. Fase de la Direccionalidad	110
4.1.3 Momento Estratégico. Fase de Viabilidad.....	122
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	156
REFERENCIAS.....	158

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AP. Administración Pública.

CONAVA. Consejo Nacional de Vacunación

COFEPRIS. Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

DIF. Sistema Nacional Para El Desarrollo Integral de la Familia

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

INDRE. Instituto Nacional de Diagnóstico y Referencia Epidemiológico de la Secretaría de Salud

IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social

ISSSTE. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODM. Objetivos de Desarrollo del Milenio

OMC. Organización Mundial de Comercio

ONG. Organización no gubernamental.

ONU. Organización de las Naciones Unidas

OPS. Organización Panamericana de la Salud

PEMEX. Petróleos Mexicanos

PND. Plan Nacional de Desarrollo

PNUMA. Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente

SEDENA. Secretaría de la Defensa Nacional

SS. Secretaria de Salud

FIGURAS

Figura 1. Sistema de Planeación

Figura 2. Las Organizaciones Públicas

Figura 3. Representación de la agrupación de objetivos de acuerdo a sus fines

Figura 4. Momentos metodológicos de la intervención.

Figura 5. Interacción de los Momentos metodológicos de la intervención.

Figura 6. Esquema del Modelo Integrador de la Prospectiva Estratégica

Figura 7. Esquema del Modelo Integrador de la Prospectiva Estratégica ajustado al Modelo Estratégico de Intervención.

Figura 8. Esquema de pasos desarrollados durante la fase de Diagnóstica del Modelo Estratégico de Intervención Organizacional

Figura 9. Vectores del Sistema organizacional

Figura 10. Esquema de pasos desarrollados durante la fase de Direccionalidad del Modelo Estratégico de Intervención Organizacional

Figura 11. Esquema de pasos desarrollados durante la fase de Viabilidad del Modelo Estratégico de Intervención Organizacional

Figura 12. Esquema del Modelo Integrador de la Prospectiva Estratégica ajustado al Modelo Estratégico de Intervención, fases Diagnóstica, de Direccionalidad y de Viabilidad concluidas

Figura 13. Esquema de gestión del cambio organizacional

Figura 14. Esquemmatización de los conceptos de la Quinta Disciplina

Figura 15. Etapas del proceso básico de la inteligencia tecnológica

Figura 16. Ubicación del Objeto de estudio en el Sector Salud

Figura 17. Laboratorio de Control de Salud Pública: Modelo caja negra del sistema

Figura 18. Organigrama del Laboratorio Nacional de Salud Pública

Figura 20. Laboratorio de Control de Salud Pública. Relación con otras organizaciones

Figura 21. Integración del Sistema a su entorno

Figura 22. Planeación a partir del momento de inicio del estudio

Figura 23. Esquema de ordenamiento de los objetivos

Figura 24. Esquema conceptual de la Planeación a partir del futuro

Figura 25. Relación de los valores con la visión organizacional

Figura 26. Diagrama de Flujo del Análisis Estratégico

Figura 27. Diagrama de flujo del Análisis Prospectivo

Figuras 28. Análisis Estructural

Figuras 29. Motricidad y Dependencia. Representación en el Plano Cartesiano de las Situaciones de: Poder, Conflicto, Autónomas y de Salida

Figuras 30. Plano de Motricidad y Dependencia. Definición de los cuatro los cuadrantes: Poder, Conflicto, Autónomas y de Salida

Figura 31. Representación Gráfica de interrelación de las estrategias

Figura 32. Zona de Influencia. Representación esquemática de las relaciones entre Estrategias

Figura 33. Representación gráfica de los grados máximos y mínimos de afectación

Figura 34. Distribución de las estrategias en los cuadrantes

Figuras 35. Plano de Influencia y Dependencia. Representación de la distribución en los cuadrantes respectivos

TABLAS

Tabla 1. Síntesis de la evolución de las políticas públicas 1989-2015

Tabla 2. Descripción de los bienes y servicios que produce el Laboratorio de Control de Salud Pública

Tabla 3. Descripción de los Usuarios del Laboratorio de Control de Salud Pública

Tabla 4. Identificación y descripción de los competidores del Laboratorio de Control de Salud Pública

Tabla 5. Estructura organizacional

Tabla 6. Grado en el que los elementos que componen la estructura organizacional apoyan el logro de la misión

Tabla 7. Aspectos técnicos existentes en el Laboratorio de Control de Salud Pública en 2003

Tabla 8. Productos y características en el diseño de la transformación

Tabla 9. Grado de Satisfacción de los usuarios

Tabla 10. Matriz FODA conceptos

Tabla 11. Matriz FODA. Laboratorio de Control de Salud Pública

Tabla 12. Elementos Actuales y Relevantes de aspectos del entorno

Tabla 13. Oportunidades y Amenazas

Tabla 14. Matriz de Impacto Cruzado

Tabla 15. Objetivos derivados de las Estrategias Generales

Tabla 16. Asignación de Probabilidad a los Futuros Posibles de acuerdo a la experiencia de un grupo de expertos

Tabla 17. Evaluación de la Factibilidad de los Futuros Posibles adicionando como variable de ponderación, la productividad, la calidad de los resultados y los costos de operación, como parámetros de competitividad

Tabla 18. Evaluación de la Factibilidad de los Futuros Posibles adicionando un valor ponderado

Tabla 19. Descripción de Variables

Tabla 20. Estrategia para la construcción de la Matriz

Tabla 21. De Relaciones y Valores

Tabla 22. Matriz de Evaluación del Nivel de Afectación entre los elementos del Sistema

Tabla 23. Relación de Estrategias y sus Coordenadas

Tabla 24. Distribución de las Estrategias en los cuadrantes

Tabla 25. Estrategias Motrices y sus respectivos Objetivos

Tabla 26. Actores Involucrados

Tabla 27. Matriz de Evaluación del Nivel de Relación entre los Actores

Tabla 28. Matriz de Influencia Directa (MAD)

Tabla 29. Influencia y Dependencia de los ACTORES

RESUMEN

Hoy más que nunca el Estado Mexicano requiere de organizaciones que se encuentren comprometidas a dar resultados eficaces y eficientes, el entorno económico y social en constante cambio y en situaciones complejas hacen que las demandas de la población sean cada vez más exigentes, que respondan a las expectativas en un mundo globalizado.

En consecuencia, las organizaciones públicas, se ven en la obligación de realizar cambios profundos en todos los ámbitos. Aunque en los últimos años se han hecho diversos esfuerzos por lograrlo a través de aplicar diversas herramientas en busca de la mejora para alcanzar los actuales estándares requeridos, pocos han sido los casos exitosos, que pueden sobrevivir a los embates de sus entornos internos y externos.

En el presente trabajo se propone un Modelo estratégico de Intervención Organizacional dirigido especialmente a dichas organizaciones, el cual considera las características particulares de las organizaciones públicas, las cuales se encuentran definidas por su misión y objetivos y cuya normativa establece y define sus alcances.

Dicho modelo recoge los principios metodológicos de la intervención organizacional, integrando para su ejecución práctica el enfoque de la planeación prospectiva y las herramientas de las que ésta se sirve.

En su capitulo, se presenta una semblanza de las organizaciones públicas en el país, particularizando algunos aspectos al sector salud, así como los procesos de cambio en el contexto público; se plantean los conceptos y enfoques en los que se sustenta el diseño del modelo y desarrolla paso a paso el procedimiento para su implantación, describiendo las metodologías que se consideran más eficaces para su ejecución práctica.

Finalmente se presenta un ejercicio de aplicación del Modelo, empleando como objeto de estudio el Laboratorio de Control de Salud Pública, cuyo resultado permite considerar al Modelo Estratégico de Intervención Organizacional como una opción factible de emplear en la búsqueda de la transformación de una organización pública.

CAPÍTULO 1. Naturaleza del Proyecto de Investigación

1.1 Problema de Investigación

Las organizaciones públicas se encuentran insertas en un entorno complejo, especialmente aquellas de orientación técnica, tales como los laboratorios analíticos.

Su responsabilidad se incrementa por la misión que persiguen y por el peso de su papel en la toma de decisiones, la complejidad de su operación y el soporte administrativo que es necesario desarrollar para respaldar su función sustantiva. Sin embargo, las condiciones del país requieren que éstas respondan con agilidad a las expectativas, adicionalmente, muchas de ellas requieren cambios profundos en todos los sentidos.

Ante la crisis de la forma de organización burocrática y la legitimidad del papel del Estado que se originó en las últimas décadas, se pensó que el gobierno debería pasar de ser un propietario y prestador de servicios a ser un promotor, articulador y regulador de esfuerzos colectivos.

Las críticas a la ineficiencia de la Administración Pública (Reyes, 1985) que se gestaron en ese mismo periodo, implicaron el reconocimiento de carencias en la aplicación de técnicas administrativas para afrontar la complejidad de la gestión de los problemas públicos.

En el gobierno federal, existe la conciencia de la necesidad de cambio, la cual, aunada a la voluntad política, se realizan esfuerzos constantemente por alcanzar un mejor desempeño: lo anterior se refleja en la contratación de personal más capacitada, emprendimiento de programas de capacitación con expertos reconocidos, además de acudir a la asesoría de consultores para resolver y proponer soluciones en su ámbito de competencia, tal es el caso de los esfuerzos que la Administración Pública ha emprendido en los servicios profesionales de carrera.

En nuestro país, la tendencia a la utilización de metodologías y herramientas de la Planeación por parte del sector público, comenzó en la década de 1990. No obstante, mundialmente esta tendencia se desarrolló desde la década de 1970. De la Rosa Alburquerque, (2010).

Las políticas públicas diseñadas en los Planes Nacionales de Desarrollo, alrededor de las últimas dos décadas relativas a la modernización de la administración de las instituciones, no han logrado ser implementadas o en su defecto, solo han sido parciales y de visión de corto plazo, carentes de un seguimiento y evaluación.

Por ello, en el presente documento, se plantea la relevancia de generar propuestas tendientes al logro del fortalecimiento organizacional en las instituciones públicas y tomar como punto de partida la experiencia generada en una organización pública del ámbito de la salud, a partir de esquemas innovadores de largo plazo, bajo las siguientes premisas:

- ▶ Es necesario diseñar intervenciones que se ajusten a las características de las organizaciones, en la búsqueda de la resolución ordenada, estructura y sistematizada de los problemas que las aquejan.

Para desarrollar dicha intervención, en el presente documento se ha tomado como objeto de estudio al Laboratorio de Control de Salud Pública, por las siguientes razones:

- ▶ Por haber laborado en dicha institución por varios años, se tiene conocimiento de la problemática, las características del personal y su administración, así como los retos que enfrenta para responder a los objetivos que se le han establecido.
- ▶ Con la integración del Laboratorio de Control de Salud Pública a la Comisión Federal de Protección Contra Riesgos Sanitarios, sus objetivos se modificaron además de su denominación a Comisión de Control Analítico y Ampliación de Cobertura, con nuevas responsabilidades y atribuciones, que fuerzan a la institución a realizar a corto plazo cambios organizacionales, estructurales y funcionales.
- ▶ En el objeto de estudio existen factores limitantes tales como recursos materiales, financieros, técnicos y humanos, rol estratégico de los sindicatos, restricciones normativas, procedimientos de operación, entre otros, así como variables externas que dificultan las acciones de cambio.
- ▶ El Organismo Internacional rector, la Organización Mundial de la Salud (OMS), que exige y vigila que la autoridad nacional en la materia, en particular el Laboratorio de Control de Salud Pública, cumplan con parámetros de calidad en sus procesos de operación los cuales respaldan la toma de decisiones y la definición de sus políticas de actuación.

Lo anterior plantea la problemática a resolver en el marco de la transformación organizacional y sus implicaciones; en México los hechos y resultados han sido semejantes, a pesar de que existen iniciativas de cambio en el Gobierno Federal, no se ha conseguido que las organizaciones públicas logren las transformaciones necesarias para ajustarse a las necesidades actuales de la sociedad a la que sirve.

Se han realizado diversos esfuerzos para lograr que las organizaciones públicas cumplan con las expectativas de los ciudadanos respecto a los resultados y la calidad de sus servicios. El cambio, según Coronilla y Del Castillo, (2000), se puede ver como un proceso planeado, adaptativo o accidental:

- ▶ *El cambio visto como un proceso de planeación*, hace referencia a aquellas actividades y procedimientos que se llevan a cabo de manera consciente e intencional con el objeto de realizar un cambio en la organización, sea a un nivel individual, grupal o de la organización en su conjunto
- ▶ *El cambio visto como un proceso adaptativo*, hace referencia a las transformaciones incrementales o radicales, anticipadas o emergentes, que llevan a cabo las organizaciones con el objeto de ajustar su funcionamiento a nuevos requerimientos de su medio ambiente, o bien, a desequilibrios generados por las rivalidades existentes entre los individuos o grupos que la componen. Este tipo de cambio se explica porque la organización no sólo se adapta en función de las fuerzas externas, sino que también se produce el cambio por la necesidad que tiene la organización de adaptar algunos de sus componentes a un nuevo equilibrio de sus fuerzas internas, Goodman y Kurke, (1982).
- ▶ *El cambio visto como un proceso accidental*, para este enfoque, el cambio organizacional no es necesariamente un proceso secuencial y claro, emergente o intencional, sino que más bien se trata de una actividad confusa. La propuesta es, por tanto, mirar al cambio como una actividad en la que se ven involucradas muchas más variables que las técnicas de administración del cambio predicen y que las teorías de adaptación también señalan: se trata, en suma, de una cuestión de ambigüedad organizacional, donde es difícil establecer qué está pasando, por qué está pasando y quién está dirigiendo las cosas

Del Castillo, et. al., (2000), afirma que las organizaciones gubernamentales lejos de estar inmóviles e insensibles ante los nuevos retos que establece el medio ambiente, en realidad están adecuando constantemente sus estructuras y funciones, de tal forma que las burocracias gubernamentales se transforman de múltiples formas y la aparente inactividad como a menudo se describe, es más el

resultado de las deficiencias en los esquemas interpretativos que del comportamiento real de las organizaciones, el mismo autor propone, entonces, la necesidad de contar con modelos explicativos que den cuenta de los aspectos "no visibles" en la dinámica organizacional de la Administración Pública para afrontar el cambio necesario.

Por otra parte, el enfoque contingente mantiene una visión sincrónica y singular de los procesos de adaptación. Sincrónica, porque percibe a la adaptación como un proceso que se desarrolla en forma armónica, es decir, con la misma intensidad y siempre con base en ciertas leyes "naturales" de intercambio entre la organización y su medio ambiente. Para esta visión no hay conflicto en el proceso adaptativo y las relaciones de la organización con el entorno se limitan a un mero intercambio de factores externos y medibles como la tecnología, los programas de planeación, etcétera. Por tanto, las estructuras y los procesos organizacionales son analizados en etapas evolutivas estables. No obstante, Del Castillo, refiere que la dinámica organizacional suele ser irregular y discontinua, menciona que puede existir una visión segmentada de la realidad organizacional, es decir analizar los diferentes elementos que componen a la organización de forma aislada (objetivos, estructuras, funciones y estrategias), como si cada elemento fuera independiente uno de otro. Por ello, Del Castillo concluye, que el estudio de los cambios adaptativos debe ser abordado desde una óptica que considere a la organización en su conjunto, sin minimizar o esquematizar su dinámica en relaciones causales entre ciertas variables de entorno y su estructura interna.

Lo anterior se refuerza con las reflexiones que Culebro J., (2000), hace sobre el cambio estructural en las organizaciones públicas, relativa a que "es necesario una perspectiva que nos permita observar a las organizaciones en su totalidad, tanto interna como externa. Así, el enfoque propuesto por Mintzberg que ve a la organización como una configuración, es decir, la combinación y relación de sus atributos internos y su acoplamiento en el exterior, es hasta el momento una de las mejores herramientas para entender los procesos de cambio e innovación".

Soltani, et.al. (2007) afirman fundamentado en sus estudios desarrollados en algunos países europeos, que la implantación de diversas iniciativas en el contexto del cambio organizacional y la estrategia en el ámbito gubernamental no han alcanzado los resultados esperados. Estos hechos pueden, en alguna medida, no distar mucho de lo que sucede en otros países o quizá se vean acentuados en aquellos cuyo desarrollo económico ha sido menos favorecido.

Como punto de partida al análisis de dichas dificultades, cabe mencionar el ejemplo particular del Reino Unido, donde se identificaron algunas de las razones del fracaso en la transformación organizacional gubernamental:

En un panorama general:

- ▶ Han fracasado en reconocer la dificultad y complejidad de su administración.
- ▶ Han fracasado para documentar y clarificar los resultados del programa.
- ▶ No ha sido posible cuantificar su costo-beneficio.

En lo particular:

- ▶ La forma de pensar de la organización.
- ▶ Resistencia en el personal operativo y la alta dirección.
- ▶ El tiempo necesario para realizar una transformación organizacional.
- ▶ No se encuentra la forma de darle transparencia a las metas y los métodos, para que los empleados tomen riesgos calculados.
- ▶ La alta dirección y la gerencia media se le dificulta manejar el estrés que genera al personal, la organización y los retos a superar.

En virtud de lo anterior, se propone la concepción de un “modelo estratégico para la transformación y cambio sostenido en un laboratorio de control de salud pública” bajo una metodología de una intervención por objetivos, a través de la aplicación de conceptos, análisis y adecuación de metodologías y herramientas de la planeación.

1.2 Preguntas de investigación

- ▶ ¿Es posible construir un modelo estratégico de intervención organizacional, para la transformación y el cambio sostenido para que una organización pública cumpla con sus responsabilidades, funciones y atribuciones?
- ▶ ¿Es posible a través del modelo estratégico de Intervención organizacional, resolver de una manera ordenada, estructurada y sistematizada los obstáculos que se presentan para que un laboratorio de control de salud pública alcance sus metas?

1.3 Objetivos de la investigación

Objetivo general

Elaborar una propuesta de modelo estratégico de intervención organizacional que permita lograr la transformación y cambio sostenido en un laboratorio de control de salud pública para el logro de los objetivos institucionales.

Objetivos específicos

1. Definir los componentes del modelo estratégico de intervención organizacional
2. Determinar la metodología, que, a través de aplicar, conceptos, teorías y técnicas de la planeación, valide al modelo propuesto
3. Realizar un ejercicio de aplicación del Modelo Estratégico de Intervención Organizacional en una organización pública

1.4 Hipótesis de investigación

H.1 A partir de un enfoque teórico-práctico y basado en metodologías y herramientas de planeación que le dan validez, se puede diseñar un modelo estratégico de intervención organizacional para lograr la transformación y cambio sostenido en organizaciones públicas que le permita cumplir con sus responsabilidades, funciones y atribuciones.

H.2 El modelo estratégico de intervención organizacional puede aplicarse a un Laboratorio de Control de Salud Pública para que éste de una manera ordenada, estructurada y sistematizada cumpla sus objetivos de corto y largo plazo.

1.5 Justificación

En razón del nuevo papel del gobierno y las complejas situaciones que conllevan a la dinámica actual en las sociedades, las instituciones públicas deben ser generadoras y transformadoras de acciones altamente eficientes para asumir y afrontar los nuevos requerimientos y responsabilidades frente a la sociedad.

Las propuestas de alternativas en la transformación organizacional deben partir de supuestos teórico-prácticos como un constructo que potencialice las capacidades y desempeño en el logro de los objetivos organizacionales.

Derivado de la necesidad de contar con herramientas eficaces y eficientes, el diseño de un modelo estratégico basado en una metodología de intervención por objetivos puede contribuir a la interpretación de las realidades y capacidades organizacionales de las instituciones públicas; facilitando la solución de problemáticas de una manera ordenada, estructurada y sistematizada para alcanzar sus metas. En consecuencia, la metodología diseñada, debe conducir al camino en cómo se lleven a cabo los cambios organizacionales.

En específico, refiriéndonos a un laboratorio de control de salud pública, la experiencia y la visión con la que se cuenta respecto al conocimiento de la problemática organizacional, facilita su empleo como objeto de estudio. La propuesta de dicho modelo, bajo una metodología de intervención puede contribuir al conocimiento de las formas de aplicación de metodologías y herramientas de la planeación en el sector público y el conocimiento de los alcances y límites de dicha aplicación. Asimismo, puede contribuir a generar un cambio organizacional sostenido en el largo plazo, que garantice que los objetivos sean alcanzados y adicionalmente la organización esté preparada para asumir los eventos portadores del futuro que le afecte positiva o negativamente.

La experiencia adquirida a través de mi desempeño como funcionaria pública de carrera en el ámbito de salud durante más de 20 años y los conocimientos adquiridos durante mi formación académica en la maestría de ingeniería de sistemas en el campo de la planeación, me permiten ser el tercero diferenciador desde el ámbito de la intervención, que desde el punto de vista de Cruz Herrera (2009), es una categoría que emerge en la necesidad de otorgar legitimidad a la existencia de un evento, siendo que la acción reside dentro de un mismo proceso, no es posible que un sistema pueda verse así mismo, el tercero diferenciador debe estar fuera del proceso, y mirar desde ahí la relación entre dos entidades aparentemente opuestas (realidad actual y futura). Sólo a partir del tercero diferenciador, las entidades pueden establecer una diferenciación y conocer sus propias identidades, identificando la brecha que deberá acortarse. El tercero diferenciador, por lo tanto, permite darles atributos a las cosas, eventos, a la identidad, por lo que posibilita la unidad de un proceso diferenciando las partes que participan del mismo y otorga la entidad del cambio, es decir, de qué está hecho el mismo, dónde se ubica y cuáles son los principios que lo definen.

1.6 Alcances y límites del proyecto de investigación

La investigación realizada de acuerdo a López R. M.,(1995) es de tipo exploratorio ya que busca indagar cuales son los componentes idóneos del modelo estratégico de intervención organizacional para la transformación y cambio sostenido en un laboratorio de control de salud pública. Así mismo, es una investigación de tipo descriptiva, ya que se identifican características y rasgos generales de la intervención organizacional como la metodología que sustenta el modelo estratégico de intervención organizacional para la transformación y cambio sostenido en un laboratorio de control de salud pública que justifican su necesidad y la utilidad de aplicación.

Se utilizó el método deductivo partiendo de supuestos generales para definir la integración del modelo estratégico de intervención organizacional.

La esencia del modelo parte de las características de las organizaciones públicas, para su construcción se sustenta en los principios metodológicos para el diseño de intervenciones organizacionales y para su implantación en el enfoque de la planeación prospectiva.

Para el ejercicio de aplicación del Modelo, se emplearon datos históricos, de archivo y referencias de información de la gestión técnica y administrativa, minutas de reuniones, eventos de planeación interna, documentos oficiales como los manuales de organización y operación, leyes y reglamentos aplicables.

El proyecto de investigación se limita a la construcción del modelo, al diseño de la intervención, a la identificación de los enfoques y metodologías para implantarlo en las fases de diagnóstico y diseño de la transformación de la organización, dejando de manera enunciativa y descriptiva aquellos elementos que deben desarrollarse en tiempo real, para asegurar su validez, tales como el cambio sostenido.

CAPÍTULO 2. Marco Conceptual

2.1 Complejidad de la Administración Pública

Los nuevos entornos económicos, sociales, políticos, etc., en el mundo han propiciado un entorno cada vez más dinámico en el ámbito de las organizaciones no solamente las correspondientes a la actividad privada, sino también las de carácter público. Lo anterior ha provocado que, en el nivel local y mundial, los Estados modifiquen sus instituciones, sistemas de gobiernos y ajusten su burocracia, enfrentando los retos del nuevo papel del gobierno.

El problema de los gobiernos contemporáneos no reside en las personas; sino en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y normas que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Como consecuencia, para aumentar la eficiencia de la gestión de gobierno, resultaría imprescindible cambiar dichos sistemas. La reinención no pretende cambiar los fines del gobierno, sino cuestionar y cambiar las formas tradicionales y burocráticas con las que funcionan los gobiernos. El problema no reside entonces en los fines, sino en los medios Osborne y Plastrik, (2000).

Las estructuras "organizacionales" del gobierno y la Administración Pública (AP), también han experimentado diversas transformaciones, producto de la dinámica internacional y la agenda político-institucional de cada país. La nueva complejidad que enfrentan los Estados se traduce en dos problemas concretos, desde la óptica de la gobernación, uno se refiere a la capacidad directiva de los gobiernos para dirigir a sus sociedades, impulsar acciones y traducirlas en resultados; y otro, se refiere a la legitimidad política, que se ha visto erosionada como consecuencia de los problemas para ofrecer respuestas oportunas y atinentes a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Harold, (2011).

Remitiéndonos al modelo tradicional de las organizaciones públicas en México, su principal característica ha sido considerar una visión del Estado como ente unilateral y omnipresente. Esto indujo a la formación de estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical, infinidad de estratos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones; así mismo, se establece la norma jurídica como el eje alrededor del cual se toman las decisiones; los procesos decisorios, por lo tanto son cerrados y altamente centralizados, los mandos medios y operativos generan una tendencia en apego a la norma, entorpeciendo la agilidad de respuesta ante demandas crecientes.

En consecuencia, de los cambios contextuales del entorno se pusieron en marcha políticas de privatización y desregulación que se entendieron, en un primer momento, como una solución para liberalizar la economía y aligerar el aparato gubernamental. Conforme estas políticas fueron madurando transformaron de forma sustancial el papel, funciones y ámbito de intervención del Estado; para asumir las nuevas funciones de regulación y vigilancia se crearon o reformaron diversas comisiones especializadas, a las que de origen se les dotó con autonomía técnica y operativa, adquiriendo la figura jurídica de órgano desconcentrado o descentralizado.

En un análisis del panorama de la Administración Pública mexicana Sosa, (2000) se identifican la influencia de tres modelos de gobierno y administración; el primero que corresponde a la corriente neoliberal basado en la idea del gobierno como una red de articulación de demandas y recursos y el mayor distribuidor de funciones, es decir conformar un sistema intergubernamental y administrativo que reivindique un federalismo que fortalezca la República y el Estado de Derecho mediante gobiernos guiados por la ley, fiscalmente responsables y administrativamente eficientes.

El segundo modelo denominado estructuralista, parte de la idea que la Administración Pública es un conjunto de actividades y organizaciones guiado por principios generales de gestión, es decir, por una concepción instrumental de la administración en la que no hay diferencias esenciales en cuanto a utilidad y sentido de las técnicas de gestión, sean estas empleadas para fines públicos o privados; es sólo el ámbito de los objetivos y de las metas en donde puede plantearse una distinción entre lo público y lo privado. Por ello cualquier instrumento de gestión es aplicable en ambas organizaciones.

Finalmente, el tercer modelo se caracteriza en el esquema tradicional del papel del Estado y de su administración definidos por la necesidad de una intervención gubernamental activa encaminada a satisfacer las necesidades sociales a partir de criterios asistenciales puros. La importancia de la política pública se invierte, dando lugar a que las necesidades de bienestar social impongan restricciones al ejercicio del resto de las funciones de gobierno.

Derivado de estas experiencias de gobierno, los grupos responsables de llevar a cabo las políticas y programas han aplicado, probado, negado y replanteado los modelos de administración, en una suerte de ejercicio dialéctico interminable. Esta desarticulación y rearticulación continuas de modelos se pueden apreciar dos elementos que son constantes, por una parte, del discurso ideológico sobre el papel del Estado y de su administración, y por otra, de los instrumentos técnicos y de gestión que emplean.

En este sentido, para comprender la utilidad de las técnicas de gestión en la formulación de problemas y soluciones públicas, es necesario insistir en que estas articulaciones se refieren a construcciones analíticas y conceptuales del tipo fines-medios y del tipo causa-efecto; de no ser concebido de esta manera, puede generarse confusión como en los modelos anteriormente mencionados y considerar que el medio es el fin mismo y que los efectos las causas de las problemáticas. Por tanto, se puede plantear que la formulación de las soluciones gubernamentales a los problemas públicos y de las instituciones sean basadas en el desarrollo de la capacidad diagnóstica y la capacidad instrumental.

2.1.1 Evolución de las políticas públicas 1989-2015

Nuestro país se ha caracterizado por adecuar sus diversas políticas públicas con base al estudio de entorno y de la dinámica de los cambios en el nivel internacional, sin embargo, en la mayoría de la ocasión son rebasadas las acciones y planes implementados para el desarrollo del país; las instituciones si bien buscan lograr la modernidad y la capacidad de satisfacer los requerimientos de la sociedad, éstas han quedado un paso atrás de lo requerido.

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento rector del Ejecutivo Federal en el que precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. En particular en lo que se refiere a la gestión administrativa en el periodo 1989-2015 se observa la evolución de las transformaciones y cambios organizaciones, las cuales han generado impacto en las instituciones públicas, en particular en el sector salud (Ver tabla 1).

Tabla 1. Síntesis de la evolución de las políticas públicas 1989-2015

Periodo	Enfoque político	Políticas públicas	
		Gestión pública	Salud
1989-1994 (DOF, 31-05-89)	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización de las instituciones públicas y la responsabilidad social. • Prioridad a las instituciones básicas para la sociedad como en el caso de los servicios de salud, vivienda, educación y de regulación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Privatización de empresas paraestatales. • Fusión de instituciones para el uso racional de los recursos. • Descentralización de instituciones a los gobiernos locales. • Desregulación para eliminar las barreras y mejorar el desempeño de las instituciones públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La salud es considerada como un elemento imprescindible del desarrollo y un derecho esencial para todos los ciudadanos. • Persiste la falta de cobertura en los servicios rurales y zonas urbanas marginadas, a pesar de los avances. • Las estrategias generales fueron fortalecer la calidad en el servicio, atenuar las desigualdades sociales y la modernización del sistema de salud.
1995-2000 (DOF, 31-05-95)	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública. • Productividad global de la economía y democracia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización administrativa. • Sistemas de control y rendición de cuentas. • Modernización de la gestión pública. • Renovación de procesos y métodos de gestión. • Simplificación del marco normativo y la responsabilidad del servidor público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento de una reforma del sistema nacional de salud mediante la calidad en el servicio y la restructuración de las instituciones. • Reconocimiento de la operación del sector de forma segmentada y centralizada. • Estrategia encaminada a mejorar el nivel de salud de la población, distribuir los beneficios y satisfacer a los usuarios. <p style="text-align: right;">(Continua)</p>

Tabla 1. Síntesis de la evolución de las políticas públicas 1989-2015

Periodo	Enfoque político	Políticas públicas	
		Gestión pública	Salud
2001-2006 (DOF, 30-05-01)	<ul style="list-style-type: none"> • Basado en un enfoque de la calidad total. • Gobierno participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de sistemas avanzados administrativos y tecnológicos. • Gobierno estratégico y competitivo. • Rigurosa rendición de cuentas. • Rompimiento de la rigidez organizacional y eliminación de barreras a la innovación y la creatividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consideraba la salud como uno de los pilares de desarrollo en México. • Reafirmo el compromiso de desarrollo del sistema de salud y de prevención. • Fortaleció la unificación de esfuerzos de las principales instituciones y sistemas de salud del país. • Estableció el propósito de proveer de equipamiento y material a hospitales, clínicas e instituciones de salud.
2007-2012 (DOF, 31-05-07)	<ul style="list-style-type: none"> • Enfatizó la importancia de la eficacia y la eficiencia gubernamental. • Mejoramiento de las estrategias en el desempeño de la función pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una sistematización y digitalización de los trámites administrativos. • Eficiencia en la operación y gasto de las dependencias y entidades. • Profesionalizar el servicio público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se reconoció de falta de cobertura en los servicios. • Compromete a los tres órdenes de gobierno para modernizar e invertir en el sector. • Se determinó que debe lograrse una modernización con mayor inversión.
2013-2018 (DOF, 20-05-13)	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias transversales para un desarrollo nacional para un gobierno cercano y moderno. • Gobierno eficiente y con mecanismos de mejoramiento en su desempeño y calidad de los servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento al acceso a la información. • Desarrollo de tecnologías de información y de comunicación. • Consolidación de un gobierno productivo y eficaz con las mejores prácticas e implementación de sistemas de administración automatizados 	<ul style="list-style-type: none"> • Generar una planeación interinstitucional de largo plazo para poder atender las necesidades y rezagos existentes en el sistema. • Fortalecimiento de los modelos de atención en entidades federativas y municipios.

Elaboración propia con base en los Planes Nacionales de Desarrollo en el periodo de 1985-2015.

2.1.2 Convergencia de las políticas internacionales

Nuestro país se ha caracterizado por una labor relevante encaminada a generar esfuerzos y cooperación internacional en materia de desarrollo y salud. Sin duda, se reafirma que el mecanismo por el cual nuestro país puede encontrar alternativas de solución es a través de una visión internacional y el desarrollo de capacidades nacionales para atender las problemáticas sociales, lo que puede contribuir a consolidar lo que ya ha dado resultados positivos, sobre todo en aquellas donde México participa activamente en soluciones globales.

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han surgido iniciativas internacionales y aportado criterio consensados en decisiones globales de seguimiento para el desarrollo y la salud por parte de los países. En septiembre del año 2000 se celebró, en Nueva York, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, (2015). En dicho evento, los jefes de estado y de gobierno de 189 naciones se comprometieron con el contenido de la Declaración del Milenio, para alcanzar, a más tardar en 2015, lo que se denominaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Con la asistencia del Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estableció 21 metas y 48 indicadores cuantitativos, que en 2008 se incrementaron a 60 (70 si se consideran las desagregaciones por sexo o geográficas), para monitorear el cumplimiento y avance de cada país hacia el 2015.

El progreso en el comportamiento de los indicadores a nivel mundial es supervisado por la ONU, organismo que integra un informe global anual a partir de los informes que cada país se compromete a presentar. En América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es el organismo encargado de integrar los informes para la región. Los informes son herramientas que ayudan a analizar los logros, definir políticas públicas y canalizar recursos para su atención, por lo que constituyen un instrumento esencial para la planeación nacional y el desarrollo regional y mundial rumbo al 2015.

En el 2016, una nueva agenda de 17 objetivos, se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. Sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el documento final de la Cumbre Mundial 2005, ONU (2015). Se basa asimismo en otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

Los nuevos Objetivos y metas entrarán en vigor el 1 de enero de 2016 y guiarán las decisiones que adopte nuestra nación durante los próximos 15 años. Todos los países comprometidos trabajarán para implementar la Agenda dentro de cada país y en los planos regional y mundial, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales.

Otra iniciativa relevante surge a partir de los estudios y análisis que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realiza, en su misión de promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

De esta forma a través de una cuidadosa investigación, ha llevado a cabo una serie de recomendaciones para nuestro país; reconoce que, en los últimos años, México ha adoptado una amplia serie de reformas para hacer más eficiente la Administración Pública y aumentar el impacto de las políticas gubernamentales. Entre esas reformas están una mayor responsabilidad fiscal y transparencia en el proceso presupuestario; mejores mecanismos de adquisiciones; una gestión más adecuada de los recursos humanos; y medidas para evitar la corrupción. Si bien muchas de estas reformas ya están vigentes, es necesario un respaldo político fuerte y congruente para que la legislación se ponga en práctica, genere ahorros reales y aumente la productividad.

En específico la Administración Pública (AP) del sector de salud pública en México ha evolucionado, desde su creación, conforme a los cambios no solo del componente biológico de la salud sino también en consonancia con los aspectos económicos, políticos y sociales de nuestro país.

En este sentido, los sistemas nacionales de salud constituyen la respuesta social organizada para que los países puedan contender con los grandes retos que van enfrentando para mejorar, mantener y acrecentar el nivel de salud de los ciudadanos. Son, así, poderosos instrumentos que contribuyen al bienestar social y un recurso invaluable que es preciso desarrollar para solucionar los problemas de salud del presente y prever lo que se espera en esta materia en el futuro.

Algunos de los logros obtenidos hasta ahora destacan: la esperanza de vida ha aumentado; la mortalidad general, la mortalidad materna y la mortalidad infantil han disminuido; la tasa de fecundidad ha descendido; la capacidad de respuesta del Sistema Nacional de Salud se ha ampliado, y la solución a los problemas, hasta hace algunos años irresolubles, se ha vuelto cada vez más efectiva. Se destaca los esfuerzos de consolidar la cobertura universal en salud, entendida como la afiliación completa de la población a algún seguro público de salud.

Sin embargo, debe considerarse que en México existe un sistema de salud mixto, en el cual encontramos tanto instituciones públicas de seguridad social como instituciones públicas de protección social en salud, es decir, un sistema de salud segmentado.

Entre las principales problemáticas que se plantean para el sistema mexicano de salud pública, se enuncian las siguientes según, López, et.al., (2011):

- Los servicios con los que se cuentan no se ajustan geográficamente a las necesidades de la población, lo que se traduce en una falta de correspondencia entre la necesidad y la demanda de los diferentes grupos sociales, y la oferta y distribución de recursos y servicios.
- Existen importantes problemas de acceso, tanto por barreras geográficas como por otras, tales como culturales, económicas y organizacionales.
- La calidad de los servicios deja mucho que desear, pues éstos no alcanzan los beneficios esperados debido a la falta de efectividad de los mismos, fallas en la estructura de los servicios

y problemas en el proceso de atención médica. Además, existe una gran inequidad en términos de calidad entre distintas regiones del país.

- ▶ Los recursos con los que cuentan los servicios no se racionalizan ni optimizan. Existe una subutilización de unidades médicas, al mismo tiempo que una falta de las mismas en otras regiones.
- ▶ Faltan recursos adecuados tanto materiales como humanos para resolver los problemas prioritarios de salud, mientras que existe una asignación significativa a asuntos de importancia secundaria y a atención de alto costo y cuestionable efectividad

Por tanto, se requiere transformar la arquitectura del sistema de salud para garantizar el uso ordenado de los recursos disponibles, pero con una buena conducción impulsada con liderazgo y desde el más alto nivel de decisión en el país, que permita la homologación de prestaciones y el incremento armónico de la calidad.

La implantación de las reformas necesarias para alcanzar la transformación del sistema de salud deberá ser paulatina y bien estudiada, ya que exige nuevos diseños organizacionales, cambios jurídicos profundos, laborales, presupuestales y operativos que solo se pueden generar con amplios consensos.

En lo referente a los retos de la Salud menciona que, frente a los desafíos sin precedentes del sistema de salud, OCDE, (2016); México debe asegurarse de poder ofrecer a todos los ciudadanos una atención sanitaria equitativa, eficiente, sostenible y de alta calidad. Para lograrlo, debe transitar a un sistema de salud centrado en las necesidades de los individuos, en lugar de uno que esté restringido debido a los acuerdos institucionales históricos.

El sistema de salud debe renovar su enfoque hacia la prevención y el fortalecimiento de la atención primaria; consolidar y ampliar la base de ingresos para el cuidado de la salud; y mejorar la contratación y los arreglos de compra de manera que se optimice el acceso, la calidad y la eficiencia.

Son recomendaciones clave de la OCDE:

1. Una visión renovada para el cuidado de la salud en México, con una atención de calidad centrada en la persona.
2. Todos los mexicanos, sin importar su empleo o estatus social, deben tener acceso a un paquete de beneficios definido de forma común, equitativa y enfocada a la atención primaria.
3. México debe tomar medidas para unificar su enfoque fragmentado de financiamiento de la salud en un esfuerzo por mejorar la eficiencia y la equidad en el acceso.

4. México debe reformar las prioridades del sistema de salud para incluir también el desempeño de los servicios médicos en relación con la calidad y eficiencia.

2.1.3 Tendencias y estrategias estructurales implementadas

La mayoría de las reformas de la Administración Pública que se han intentado en las últimas fechas han sido inducidas desde el exterior, como parte de las políticas de liberalización económica y de devolución de actividades del Estado en favor del sector privado. Tales esquemas o modelos sobreponen principios y mecanismos que no necesariamente reflejan las realidades socioculturales de nuestro país. Por lo mismo, cabe señalar que las reformas de las dos últimas décadas no siempre han logrado acercar la administración al público o incrementar la confianza de los ciudadanos en los respectivos gobiernos. Las reformas se han sucedido en un desfile casi sin fin; con el resultado de que muchas de ellas, a poco de haberse anunciado, dejan el paso a nuevos esquemas y proyectos de reforma que se consideran más adecuados y modernos por los nuevos encargados del gobierno.

Los rasgos comunes de este patrón dominante de reformas administrativas han sido tomados del modelo de mercado, y están inspirados en las llamadas mejores prácticas del sector privado, pretendiendo aplicarlas a las organizaciones gubernamentales, cuyo fin no es únicamente la obtención de utilidades, por lo cual han resultado de limitado beneficio para el sector.

Conviene reiterar que los conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidos para resolver problemas del sector privado, en una búsqueda apolítica de la eficiencia técnica, no pueden ser extrapolados mecánicamente al sector público, sin tener en cuenta los rasgos distintivos de la gestión gubernamental. La reforma resultante consiste más en una imitación de métodos de la administración de empresas para mejorar las capacidades "micro -institucionales", que para "gerenciar buenas políticas públicas".

Por ello, el mayor reto a la innovación gubernamental radica en el desarrollo de capacidades "macro-organizacional", que respondan a las necesidades propias del Estado, y a cambios en el plano interinstitucional, que es el que caracteriza a las relaciones interorganizacional que se establecen entre gobiernos, organizaciones no lucrativas y las propias empresas privadas Carrillo y Campero,(2005).

Hay evidencia de la necesidad de mejorar el servicio sin que esto repercuta en más impuestos, sin embargo, existe muy poca literatura referente a la aplicación de iniciativas de cambio en el ámbito público y en las áreas que elaboran las políticas públicas. Por otra parte, se carece de información sobre la contribución en la reducción de costos y la mejora del servicio que se haya generado por un programa de cambio.

En los últimos años, se han dado iniciativas tales como Gobierno Moderno, en el cual se exhorta a todas las organizaciones el sector público a hacer uso de distintos programas de iniciativas de cambio algunos de ellos a largo plazo para cambiar:

- La forma en la que se hacen las políticas

- ▶ Como se da el servicio
- ▶ Como se emplea la tecnología
- ▶ La forma en la que el servicio público es valorado

La Nueva Gerencia Pública.

El cual se refiere al término amplio que hace referencia a un conjunto ambiguo de supuestos, conceptos, tecnologías y prácticas que se ha convertido en el aliado imprescindible de la reforma del Estado, De la Rosa Albuquerque, (2010).

Busca mejorar aspectos como la responsabilidad de la Administración Pública, la evaluación de los outputs y no de los inputs, el desarrollo del recurso humano de las dependencias gubernamentales, la reducción de costos y la mejora en la eficiencia operacional, y la calidad en la producción y prestación de servicios.

Hasta el momento ha sido más bien un depósito de orientaciones, métodos y técnicas que un conjunto sistemático y ordenado de propuestas y soluciones a las cuales acudir en función de los problemas de las organizaciones públicas y gubernamentales.

2.1.4 Retos y áreas de oportunidad

En su obra "Reinventando el gobierno Osborne y Plastrik, (2000)", presentan, basados en una serie de experiencias exitosas, un nuevo modelo, o paradigma para gobernar. Proponen nuevas instituciones públicas, que sean directas, descentralizadas e innovadoras; que sean flexibles, dúctiles y capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción cuando las condiciones cambian; que empleen la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hagan de la forma más creativa y eficaz posible.

La expresión "gobierno empresarial" describe ese modelo, que puede aplicarse al sector público, debido a que todos los gerentes públicos tienen la función de reasignar recursos en función de la productividad y el rendimiento social.

Los autores señalan que en la sociedad postindustrial los gobiernos deben ser empresariales, de acuerdo con los siguientes principios INAP, (1997):

- ▶ Gobierno catalizador: implica transformar el gobierno tradicional, proveedor directo de servicios, en uno facilitador, promotor, coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y otras organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad. Si se distingue claramente entre "llevar el timón o remar"; al gobierno le cabe lo primero

- Gobierno competitivo: consiste en exigir criterios de competencia en la prestación de los servicios mediante la eliminación de monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado
- Gobierno inspirado por misiones: es vital que la alta gerencia pública minimice su tradicional enfoque sobre las reglas y los procesos, para dedicar tiempo y esfuerzo a repensar y evaluar cuáles son los verdaderos fines, propósitos, filosofía y valores fundamentales que guían su gestión
- Gobierno orientado hacia los resultados: la preocupación de los gerentes públicos debe cambiar de prioridad: de insumos y procesos a resultados. Es necesario medir los logros alcanzados, establecer indicadores cuantitativos y cualitativos, y vincular los incentivos salariales con el desempeño de los empleados
- Gobierno orientado hacia los clientes: con base en la filosofía de la calidad total, la mejor forma de obtener calidad es a través de la satisfacción de las necesidades del cliente. Debe redefinirse, entonces, al ciudadano como cliente, o comprador de servicios
- Gobierno descentralizado: consiste en otorgar a los funcionarios, en los niveles más bajos, mayor grado de autoridad para tomar decisiones, es decir, acercar las decisiones a los niveles más cercanos al cliente
- Gobierno de la comunidad: consiste en generar crecientes canales de participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder, y en disminuir el control burocrático, en beneficio del control de la ciudadanía
- Gobierno previsor: la previsión se ejerce a través de la respuesta a tres preguntas básicas: a) ¿dónde estamos? (situación actual); b) ¿a dónde queremos llegar? (objetivos deseados); y c) ¿cómo llegaremos? (estrategias). La función principal del gobierno en este aspecto será prevenir los problemas antes de que ocurran

De esta manera las condiciones del nuevo escenario impulsan a un cambio; bajo el supuesto de un estado no centralizado, más participativo y sensible a la sociedad, obliga a crear estructuras más horizontales, flexibles y con papeles cambiantes que permitan movilidad ante nuevas demandas y procesos de transformación de la sociedad con la que interactúan.

Las organizaciones públicas deben diseñar sistemas de planeación menos rígidos y necesariamente participativos; en esta dinámica el acento se pone sobre el proceso en sí, ya que el rumbo y acciones del plan serán acordados conjuntamente con la participación de todos los miembros de la organización.

Bajo el enfoque de los sistemas de planeación a partir de la redefinición del rol, el análisis del contexto de las organizaciones públicas por su naturaleza, función y estructura en su entorno interno y externo, así como sus prácticas acertivas o poco efectivas, permiten inferir que un enfoque sistémico de la

organización se facilita la identificación de los factores clave en el desempeño de los objetivos y la comprensión de su funcionamiento organizacional.

La búsqueda de nuevas prácticas creativas e innovadoras desde la visión sistémica pública, permite generar escenarios de cambios organizacionales coherentes a la realidad y alcanzables en el futuro deseado. La necesidad de la intervención y el cambio organizacional se vuelve el mecanismo de equilibrio que ajuste a la organización para afrontar los retos y el logro de sus objetivos de forma eficaz y efectiva.

2.1.5 El cambio en la organización

Cuando se analiza una organización (Rodríguez, 2000), se puede advertir, desde el primer momento, que ésta no puede comprenderse solamente como un conjunto de eventos fijos o estáticos. Por consiguiente, el cambio como fenómeno organizacional debe de ser visto y asumido como un estado perenne de la organización más que como un problema o evento temporal o pasajero.

Cambiar, implica un conjunto de eventos que se suceden en la organización y que nos reportan distintos niveles y formas de hacerse evidentes u observables. En suma, el cambio organizacional no es sólo iniciar un proceso de reestructuración, oficialmente autorizado y objetivamente "planeado". El cambio sucede también en el terreno de la cotidianidad.

Por consiguiente, no resulta sorprendente encontrar diversos tipos de cambio organizacional, que se suceden en distintos niveles y con diferentes grados de complejidad. En efecto, puede hablarse de cambio como un fenómeno que abarca a toda la organización, pero también involucrando sólo una parte de ella y como lo han presentado algunas teorías del comportamiento, también se pueden identificar procesos de cambio en el nivel de análisis más bajo, aunque no más sencillo, en el nivel de los individuos.

Lo que hay que destacar es que el concepto de cambio organizacional nos remite a un fenómeno complejo que se desarrolla no en una sola manera sino en múltiples formas involucrando distintas dimensiones y aspectos organizativos. La forma en cómo interactúan los individuos en una organización, cambiándola o manteniéndola, es diversa e inconmensurable, por tanto, todos los esfuerzos de análisis o de teorización como los que aquí hemos presentado siempre estarán rebasados por una realidad que es dinámica, contradictoria y, en suma, mucho más compleja. De ahí que resulte infructuoso pretender una teoría "general" o "total" sobre el cambio organizacional Arellano, et.al, (2000).

El cambio en las organizaciones gubernamentales desde políticas masivas de privatización hasta los programas de reestructuración global de los aparatos gubernamentales, mantienen la idea sustantiva de convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad.

Su actuación, idealmente, no puede ser heterogénea, autónoma, sino que forma parte de una red compleja a la que se le quiere dar cierta homogeneidad de actuación, discurso y resultado". Reformar a las instituciones gubernamentales es en muchos sentidos alcanzar el éxito en procesos de cambio organizacional, visto desde la propia complejidad de las características intrínsecas del gobierno. Los procesos de cambio organizacional del Estado, al ser procesos administrativos amplios, deben comprenderse más allá de la estricta lógica legal o normativa e incluso más allá de la dinámica política. A las grandes iniciativas políticas, a las transformaciones masivas de normatividades y reglas formales, a los intentos derivados de nuevos diseños de políticas públicas, se "entroncan" procesos complejos de implantación y movilización de estructuras organizacionales. Tales estructuras no pueden ser vistas siempre como instrumentos manejables, obedientes a racionalidades y órdenes precisa y claras.

Las organizaciones gubernamentales son espacios creados en la dinámica de estructuras heterogéneas. Esto implica que las estructuras de acción no son rígidas y lineales, sino que se desarrollan a través de esquemas interpretativos y de acciones estratégicas contingentes de un sinnúmero de actores al amparo de reglas, recursos y formas organizacional.

La dualidad de las organizaciones gubernamentales se encuentra en el hecho de que son organizaciones formales y legalmente predeterminadas, tanto en su existencia como en sus objetivos y son, a la vez, organizaciones que una vez constituidas adquieren lógica propia, se enfrentan a su propio contexto y complejidad y desarrollan capacidades y realizan esfuerzos para la sobrevivencia, como cualquier otra organización.

Las organizaciones gubernamentales generan y mantienen las características propias de cualquier organización dinámica: se mueven y desarrollan a través de la acción de actores y grupos, en espacios detentores de recursos, capaces de interpretar la norma o la política movilizándolo recursos, aprovechando oportunidades y existiendo en procesos donde el tiempo es una variable sustantiva.

El gobierno también es un conjunto de organizaciones dentro de un espacio institucionalizado. El conjunto de leyes, normas, costumbres, espacios creados desde el régimen y el sistema político, son elementos constitutivos primarios de cualquiera organización gubernamental. Éstas son, en algún sentido, la vanguardia de la certidumbre de la acción gubernamental para la sociedad. Así las organizaciones gubernamentales son duales, se deben a una doble lógica: nacen predeterminadas, en sus fines y en los mecanismos generales de acción y obtención de resultados. A la vez continúan siendo organizaciones por sí misma, con su vida interna, su cultura, su contexto.

Así, las organizaciones gubernamentales responden a una ley, a una normatividad que les dio vida. Nacen por mandato externo predeterminado, sus resultados son esperados sin considerar necesariamente condiciones específicas de existencia de cada organización, los vaivenes políticos y económicos afectan de manera institucionalizada sobre estas organizaciones. En otras palabras, son creaciones específicas, reguladas externamente, amarradas formalmente. Pero hay que entender, que el Gobierno tampoco es un espacio desordenado, ya que mantiene una lógica cooperativa y de influencia recíproca, si bien no tanto para buscar generar una perfecta coincidencia y congruencia entre todas las organizaciones gubernamentales.

Así también señala que la organización gubernamental existe un comportamiento multidimensional. Por una parte, deben responder a una lógica global y externa, relativamente explícita, que es su referente de existencia.

Este tipo de organizaciones no existen por sí mismas sino por una misión y una legalidad externas. Pero para responder a esta lógica deben reinterpretar su misión, reinterpretación que llevan a cabo los actores en turno. Igualmente deben buscar esos fines reinterpretados a partir de los instrumentos y en las circunstancias propias de su situación.

Del Castillo A., (2000), hace alusión a que para el discurso tradicional de la modernización de la administración pública es fundamental que, en los procesos de cambio organizacional, el pensar preceda a la acción; que la acción responda a ciertos propósitos; y que los propósitos estén definidos en términos de un conjunto de objetivos consistentes y preestablecidos.

Sin embargo, tal percepción de orden ha contribuido a la subestimación de la complejidad que encierra el proceso de reforma organizacional. El cambio es a menudo difícil de describir, por ejemplo, preguntas como cuándo una decisión se realizó, quién la hizo y con qué consecuencias, generalmente no se pueden contestar a entera satisfacción.

Muchas decisiones de cambio se toman de manera espontánea, y muchos procesos decisorios se inician ante problemas definidos sin que éstos, jamás, se lleguen a resolver con toda plenitud. Las decisiones de reforma pueden tomarse independientemente de que exista un proceso explícito, y los procesos de cambio en ocasiones fracasan en la identificación de acciones concretas.

Si se considera al cambio o transformación organizacional, como una innovación, de acuerdo a lo que algunos autores afirman (Cabrero, et.al., 2000), que para que la dirección de una innovación sea eficaz se requiere:

- ▶ Planeación para la innovación,
- ▶ Estructuración para la innovación
- ▶ Orientación a la oportunidad

Distintos autores han observado que las necesidades y oportunidades que el medio ambiente presenta a las organizaciones, ocasionan cambios en sus decisiones estratégicas exigiendo de esta forma la transformación de las estructuras para adaptarse a la nueva situación. A partir de este punto han existido variados intentos teóricos para definir principios que sirvan para mejorar la ejecución organizacional por medio del mejoramiento de la estructura. En este sentido, se ha sugerido también que los hechos tecnológicos tienen una influencia clara y persistente sobre la estructura de las organizaciones, es decir, las organizaciones que realicen tareas diferentes habrán de estar estructuradas de manera distinta, por lo que cualquier variación en las formas en que se realicen las tareas acarrearán, asimismo, un cambio en el arreglo organizacional vigente.

En este punto, es necesario recordar una de las observaciones más relevantes hecha por Drucker, - cuyas ideas han sido pilares para la concepción de las organizaciones-, que refiere a que la estructura

organizacional condiciona el comportamiento de aquellos que componen a la organización, es también un medio para alcanzar los objetivos y las metas y coadyuvan al alcance de los objetivos a través de tres formas:

- ▶ Mediante la estructura básica que distribuye de manera formal las personas y los recursos a las tareas que deben ejecutarse
- ▶ Mediante mecanismos estructurales de operación como órdenes permanentes o procedimientos de operación que puedan delinear la forma en que deben ejecutarse las tareas
- ▶ Mediante mecanismos de decisión, que abarquen las provisiones para ayudar a la toma de decisiones y los requisitos asociados con el procesamiento de la información

Es común que se presenten algunos problemas especialmente en cuanto a:

- ▶ El tiempo o con el ritmo del proceso de intervención
- ▶ La dimensión técnica o administrativa de la nueva realidad que se ha modelado, por ejemplo las nuevas tecnologías de administración, a las normas, los procedimientos, los sistemas y los controles que se emplearán en la nueva organización
- ▶ La gestión de los recursos humanos involucrados en la nueva organización. En la etapa de transformación resulta absolutamente esencial buscar el cambio a nivel de las personas, porque son ellas las que, en definitiva, llevarán adelante la construcción de la nueva realidad organizacional

Dichas transformaciones, consisten en la identificación y ajuste de los parámetros que afectan la división del trabajo y los mecanismos de coordinación; y el resultado de la dinámica de las fuerzas internas y los factores contextuales a los que se enfrenta la organización.

El desarrollo de un cambio integral en una organización requiere afectar diversos espacios organizativos que van desde las estructuras y procedimientos hasta las relaciones institucionales que posicionan a la organización con su contexto.

Es tal la dinámica de estas organizaciones que la fuerza predominante tiende a ser moderada por las demás. Así, es probable que coexistan en equilibrio dinámico dos fuerzas distintas, es decir, la organización puede combinar diferentes formas en diferentes lugares, dando pie a híbridos que reflejan tanto las transformaciones que sufren durante los ciclos de vida como el cambio de una configuración a otra.

La forma en cómo una organización se adapta a los arreglos de funcionamiento legítimos varían considerablemente. Sin embargo, en términos generales, este tipo de procesos de cambio adaptativo se explican a partir de la categoría conceptual de isomorfismo. Específicamente, el

concepto de isomorfismo se ha empleado para designar cierto tipo de relaciones que se pueden establecer entre organización formal y su medio ambiente.

“El proceso de innovación organizacional se puede considerar como el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamiento y relaciones con el contexto) que puede ser capaz de afectar la estructura organizacional gubernamental.” Cabrero, et.al., (2000)

El nivel de la innovación se relaciona, por su parte, con el hecho de aceptar la dualidad de las organizaciones gubernamentales como formalmente predeterminadas por el marco normativo que rige su funcionamiento y, además, con una lógica interna propia.

Dicha dinámica interna de la organización, será susceptible no sólo de generar innovaciones sino de modificarlas en el curso de su implementación. Así cuando una organización alcanza el concepto de innovadora, se caracteriza por que tiene una estructura orgánica muy elevada, con poca formalización, trabajo especializado basado en el conocimiento, una tendencia a grupos de especialistas en unidades funcionales, trabajo en equipo y descentralización considerable. En este tipo de configuración se combina una estructura orgánica, que responde a contextos dinámicos, con estructuras descentralizadas, que enfrentan altos niveles de complejidad. Sin embargo, adhocracia innovadora tendera también, a través del tiempo y si la dinámica de generación innovadora no se mantiene, a burocratizarse.

El cambio estructural en organizaciones gubernamentales Dependiendo de la etapa en que se encuentre la organización en términos de su ciclo de vida (surgimiento, expansión, madurez o crisis), las funciones que deba cumplir determinarán el tipo de estructura que adopte; sin embargo, es claro que un cambio en la estructura no necesariamente debe ser antecedido por una redefinición de las funciones de la organización. Visto en esta forma, cualquier proceso de cambio en organizaciones gubernamentales debiera pasar por una transformación, rediseño y configuración de sus estructuras organizacionales, de tal forma que a partir del modelo de organización tradicional caracterizado por ser piramidal, altamente formalizada, estable y con papeles definidos se logre consolidar una estructura horizontal, flexible y cambiante frente a un contexto dinámico, CONAMED, (2007).

Cabrero, et. al., (2000), refiere al trabajo de KleinSpeer, cuando menciona que las innovaciones a veces fracasan por una mala implementación, que se requiere un modelo integrador que identifique los determinantes de una implementación eficaz, por lo que propone un modelo con seis posibles situaciones resultantes de diferentes combinaciones entre ambiente organizacional y valores individuales que pueden afectar la implementación de una innovación.

En este sentido, se explica que el supuesto del éxito o fracaso del proceso de cambio organizacional estará en función, en buena medida, de lo que se quiere modificar, de cómo se quiere llevar a cabo dicho cambio, pero, sobre todo, de la percepción que se tenga de la organización y del propio proceso de reforma. Culebra, (2000)

En general, se puede analizar en tres dimensiones el proceso de cambio a partir del tipo de problemas que los origina, Del Castillo A. , (2000):

- Los procesos encaminados a resolver problemas de eficiencia, que tienen como objetivos el cambio de técnicas y procedimientos para mayor racionalización;
- Los dirigidos a resolver problemas de eficacia, que se orientan hacia el cambio de estructuras organizacionales y el cambio de la dinámica organizacional y ajuste de los procesos de identidad; y
- Los que se originan para resolver problemas de legitimidad, que buscan el cambio de las formas de interlocución y participación entre el Estado y la sociedad.

De acuerdo al enfoque de cambio adaptativo, es importante, hacer hincapié que cambiar una organización es mejorar su funcionamiento a partir de un plan de reestructuración organizacional y que cambiar, son todas aquellas modificaciones cotidianas que se registran a diario en las organizaciones, casi imperceptibles algunas y otras radicales, que le ayudan al sistema a mantenerse en el tiempo y sobrevivir; cambiar son todas aquellas acciones que vinculan de forma fortuita, accidentalmente, distintos individuos con problemas y soluciones diferentes.

Así de una manera simple, fundamentada en los principios de la planeación referidos en el marco conceptual, se puede decir que el cambio organizacional es un proceso secuencial en el que:

- a) se identifica un problema o conjunto de actividades disfuncionales;
- b) se realiza un diagnóstico que permita identificar cuáles son y qué propicia esas disfuncionalidades;
- c) se adoptan ciertas medidas correctivas; y
- d) el problema se resuelve

2.1.6 La sostenibilidad organizacional

La sostenibilidad, es entendida como aquella que, al paso del tiempo, no agota su base de recursos al exceder la producción sustentable, ni produce más contaminantes de los que puede absorber la naturaleza. Para su estudio, considera tres puntos de vista –económico, ecológico y social- con la finalidad de buscar un equilibrio entre la eficiencia económica (asignación óptima), la equidad social (distribución óptima) y la escala óptima del subsistema económico.

Por ende, llevar a cabo la sostenibilidad implica un alto grado de solidaridad, y la subordinación de la dinámica económica a los intereses de la sociedad y el medio ambiente.

No obstante, cuando se habla de sostenibilidad, la mayoría de las personas se refieren a la protección ambiental y carecen de las otras dimensiones de la sostenibilidad. Esto se observa particularmente a través del eslabón perdido entre el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

El enfoque de desarrollo sustentable, supone una reestructuración que garantice la cooperación y participación de todas las naciones, y promueva un estilo de desarrollo participativo a todas las instancias, hecho que hasta hoy no ha sido realizable. Una forma en que podemos alcanzarlo es a través del establecimiento de mecanismo de planeación estratégica, que permitan la interacción entre la tribuna política, el sistema administrativo, la comunidad y otros actores relevantes.

El país debe priorizar estrategias de planificación y desarrollo para alcanzar el anhelado crecimiento socioeconómico y reducir los alarmantes niveles de desigualdad y pobreza.

El fortalecimiento institucional de la Administración Pública, se puede alcanzar mediante la creación de procesos de planificación participativa, integrada y holísticos; una adecuada, integrada y compartida planeación, está fundamentada en la viabilidad económica, social y ecológica, incorporando el enfoque integral de políticas públicas.

La planeación, en materia de desarrollo sostenible, es probablemente aún más amenazante, ya que se basa en difusos objetivos globales. Actualmente, El Plan Nacional de Desarrollo del país adopta la sustentabilidad, promoviendo la participación social en la toma de decisiones, identificando los recursos naturales claves, como asuntos de seguridad nacional, proponer la valoración económica y social de los mismos, y exige la aplicación de la legislación ambiental sin excepción.

No obstante, dentro de la amplitud de instrumentos que existen para la gestión de la sustentabilidad, la que más importancia está cobrando actualmente es, la llevada a nivel municipal; debido a su papel crítico en la protección y mejora de los entornos urbanos, a través de la entrega y manejo apropiado de la tierra, el agua, la energía, el transporte, y los residuos, a la vez que salvaguarda la biodiversidad, el agua y promueve la prosperidad económica, equidad social y el bienestar humano de las generaciones actuales y futuras.

Por lo tanto, se busca crear políticas que generen dinámicas participativas y de implicación ciudadana. La participación de la sociedad, es un precepto constitucional expresado en diferentes ordenamientos jurídicos y administrativos que regulan la acción pública del desarrollo sustentable nacional Garizurieta et.al., (2013).

2.1.7 Antecedentes de aplicación de metodologías y herramientas de Planeación en la Administración Pública

Del Castillo (2000), en sus reflexiones sobre la transformación institucional afirma que el cambio estructural menciona que el discurso de la modernización administrativa predominante, se basa en ciertos supuestos racionales y deterministas que describen al cambio organizacional como un proceso susceptible de ser controlado y que en varias ocasiones se ha sostenido que "para que la

modernización se lleve a cabo en forma idónea, es requisito indispensable identificar la capacidad de transformación de los agentes que la instrumentarán, así como de quienes buscarán impulsarla y dirigirla.

Así, los cambios que se inducen en la estructura, los procesos y la estrategia organizacional se justifican a partir del discurso que subraya la "mejor" funcionalidad, eficiencia y eficacia de la organización. Visto desde esta perspectiva, el proceso de reforma es una cadena continua entre causas y efectos, que se inicia con las intenciones de transformación por parte de los directores o reformadores, que se desarrolla en varios tipos de cambio y finaliza con nuevas formas de comportamiento y estructuración.

Esta interpretación del cambio en términos de la organización como un instrumento, parte de una visión unidireccional y jerárquica del liderazgo y del poder. Esta perspectiva asume que los reformadores tienen una total capacidad de organización, es decir, que pueden distribuir la autoridad, iniciar los procesos de cambio organizacional y tener el poder suficiente para desarticular cualquier tipo de resistencia. Lo cual significa que el reformador o grupo de reformadores se pueden concretar a diseñar la "mejor" alternativa de reforma a seguir. Esto supone que es posible hacer una distinción entre lo que se piensa y lo que se hace; entre la toma de decisiones, por un lado, y su ejecución, por otro.

Así, se puede pensar que la transformación organizacional es un proceso secuencial en el que:

1. se identifica un problema o conjunto de actividades disfuncionales;
2. se realiza un diagnóstico que permita identificar cuáles son y qué propicia esas disfuncionalidades;
3. se adoptan ciertas medidas correctivas; y
4. el problema se resuelve

Según este autor, esta descripción es, por ejemplo, el tipo de razonamiento empleado por las técnicas de administración del cambio, entre las que se encuentra el Desarrollo Organizacional, la Auditoría Administrativa, el Ciclo de Control, el Desarrollo Gerencial y, más recientemente, la Gestión de Calidad y la Reingeniería, entre otras. Técnicas que han servido como referentes metodológicos para el diseño y la ejecución de procesos de reforma o modernización administrativa en nuestro país.

Ejemplo de ello es el ejercicio que realizó en la década de los noventa, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), un proceso de modernización administrativa que estuvo inspirado en las técnicas de calidad total y reingeniería denominado "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". De la experiencia se intentó generar una guía metodológica para la reforma organizacional en organismos gubernamentales.

Por otra parte, menciona que, existen variadas referencias que sostiene que la mayoría de las veces los procesos de reforma organizacional son más bien procesos anárquicos que describen un conjunto de acciones y relaciones poco claras y más bien ambiguas. De acuerdo con estos autores, la reforma organizacional es un conjunto de procesos decisorios en los que es difícil establecer las relaciones que guardan entre sí los problemas, las soluciones y los participantes de la organización; en donde los reformadores tienen tan sólo un control limitado sobre las consecuencias de sus decisiones.

Alrededor del mundo se han hecho intentos por desarrollar estrategias de cambio en las Organizaciones Públicas, que a la fecha siguen vigentes, pero sin conseguir el éxito esperado en la mayoría de los casos. Soltani, et.al. (2007), identificaron los siguientes, como Programas de Cambio Organizacional más comunes:

- ▶ Backward Mapping (Trazado retrospectivo)
- ▶ Balanced Scorecard (BSC siglas en inglés)
- ▶ Benchmarking
- ▶ Reingeniería de procesos
- ▶ Mejora Continua
- ▶ Cambio cultural
- ▶ Involucramiento de los empleados
- ▶ ISO9000
- ▶ Conocimiento de la administración
- ▶ Organización que aprende
- ▶ Administración por objetivos
- ▶ Diseño Organizacional
- ▶ Resultados basados en evaluación
- ▶ Gestión de la Calidad Total

Los cuales han sido orientados para realizar cambios a largo plazo en:

- ▶ La forma en la que se hacen las políticas
- ▶ Como se entregan los servicios
- ▶ Como se emplea la tecnología
- ▶ La forma en la que el servicio público es valorado

Los mismos autores, refiere al menos 3 razones por las que las iniciativas de cambio han fracasado en el sector público:

- ▶ No reconocen la dificultad y complejidad de su administración
- ▶ La forma de pensar de la organización
- ▶ Resistencia en el personal operativo y la alta dirección
- ▶ El tiempo necesario para realizar un cambio transformacional
- ▶ No se encuentra la forma de hacer suficientemente transparente cómo hacer las metas y los métodos para que los empleados tomen riesgos calculados
- ▶ La alta dirección y la gerencia media se le dificulta manejar el estrés que genera el personal, la organización y los retos a superar
- ▶ No se documentan, ni clarifican los resultados del programa
- ▶ No ha sido posible cuantificar su costo efectividad

La conjunción de los distintos enfoques teóricos, metodológicos, técnicos y de herramientas; permite identificar elementos con los que se integre un modelo teórico-práctico en el que se diseña una estrategia de intervención basada en los objetivos que la organización espera alcanzar a corto y largo plazo.

2.2 Enfoque sistémico, estratégico y de contingencia de la organización

2.2.1 Enfoque de Sistemas de la organización

Los últimos años de la década de los 40's, se pueden pensar como el inicio del fin de la revolución industrial y el inicio de la Era de los Sistemas, cuyo precursor de la Teoría General de Sistemas, Ludwig Von Bertalanffy, desarrolla un nuevo marco intelectual, en la cual estos principios se sustituyen por sus opuestos: el expansionismo, el pensamiento sintético y la teleología. El Expansionismo, es el principio que sustenta que todo fenómeno es parte de un fenómeno mayor.

El desempeño de un sistema depende de cómo se relaciona con el todo mayor que lo envuelve y del cual forma parte. El Expansionismo no niega que cada fenómeno esté constituido de partes, pero su énfasis reside en el enfoque del todo, del cual aquél fenómeno forma parte. Esa transferencia de la visión enfocada en los elementos fundamentales para una visión del todo se denomina enfoque sistémico.

La Teleología, es el principio según el cual la causa es una condición necesaria, pero no siempre suficiente para que surja el efecto. En otros términos, la relación causa-efecto no es una relación determinística o mecanicista sino simplemente probabilística, la teleología es el estudio del comportamiento con la finalidad de alcanzar objetivos e influyó poderosamente en las ciencias.

Mientras en la concepción mecanicista el comportamiento se explica por la identificación de sus causas y nunca de sus efectos, en la concepción teleológica la conducta se explica por aquello que la conducta produce o por aquello que es su propósito u objetivo producir.

El estudio de las funciones, metas y propósitos de los individuos y grupos han resultado en una gran habilidad para evaluar y mejorar su desarrollo, mucho mejor que con un enfoque mecanicista Ackoff R. , (1973).

A partir de del desarrollo de estos conceptos superan la relación causa-efecto como producto de un razonamiento lineal que intenta solucionar problemas a través de un análisis variable por variable, la lógica sistémica busca entender las interrelaciones entre las diversas variables, a partir de la visión de un campo dinámico de fuerzas que actúan entre sí, el cual produce un emergente sistémico: el todo es diferente a cada una de sus partes. El sistema presenta características propias que no existen en cada una de sus partes integrantes. Los sistemas se visualizan como entidades globales y funcionales en búsqueda de objetivos.

En ese mismo momento, los filósofos norteamericanos Langer y Morries, argumentaban sobre la definición de símbolo definiéndolo como un elemento cuyas propiedades físicas carecen esencialmente de importancia y construyen un marco de referencia para el trabajo científico sobre los símbolos y del todo del que del cual forman parte, los lenguajes. Años después los laboratorios Bell desarrollan una teoría matemática que dirige la atención a un fenómeno todavía mayor, la comunicación. Robert Wiener, en su libro Cibernética, puso a la comunicación en un contexto aún mayor que el control. Ya en la década de los 50's, Bertalanffy, integra estos dos elementos, control y

comunicación, a un contexto superior, el concepto de sistema, el cual no era nuevo, pero ha sido ampliamente reconocido como el nuevo concepto de organización de la ciencia.

El desarrollo de la sistematización y procesamiento ha requerido conocer el proceso mental que permite observar, registrar y procesar datos, comunicarlos y usarlos para la toma de decisiones y el control de las relaciones. Desde 1940 existen un número de disciplinas que se han desarrollado para generar y aplicar el conocimiento y entendimiento de los procesos mentales: ciencias de la comunicación y de la información, cibernética, ingeniería de sistemas, investigación de operaciones y ciencias de la administración y del comportamiento. Chiavenato, (2006)

El concepto de sistemas según Ludwig Von Bertalanffy lo define como:

Un sistema es un conjunto de elementos de cualquier tipo, por ejemplo, conceptos objetos o personas, que presentan las siguientes propiedades:

- ▶ Las propiedades o comportamiento de cualquiera de las partes del conjunto, tiene un efecto en las propiedades o comportamiento del conjunto como un todo.
- ▶ Las propiedades o comportamiento de cada parte y la forma que afecta al todo depende de las propiedades o comportamiento de al menos alguna otra parte en el conjunto. Aunque ninguna de las partes tiene efecto independiente en el todo.
- ▶ Cualquier subgrupo posible de elementos en el conjunto presentan las dos primeras propiedades. Cada una tiene un efecto, y ninguna puede tener un efecto independiente en el todo. Por lo tanto, los elementos no se pueden organizar en subgrupos independientes.

Debido a estas tres propiedades el conjunto de elementos que conforman el sistema, siempre tienen algunas características y presentan un comportamiento que ninguno de sus elementos o subgrupos puede. Los elementos pierden sus propiedades esenciales, cuando se integran al todo. El poder de un miembro del grupo es incrementado o reducido por los miembros del grupo. Por eso se dice que "Un sistema es más que la suma de las partes, es un todo indivisible".

Los elementos de un sistema pueden ser en sí mismo un sistema y cada sistema puede ser parte de un sistema mayor, el cual es el fundamento del pensamiento sintético, porque explica el comportamiento como parte de un todo y por el papel que desempeña en ese sistema mayor, es pensar hacia dentro Ackoff, (1971).

Tipos de sistemas y modelos

Existen diferentes tipos de sistemas y diferentes formas de representarlos o modelarlos Ackoff y Gharajedaghi, (2003).

Por ejemplo, pueden clasificarse por su tamaño por su disciplina (física, química, biología, psicología etc.) por su localización, por su función y muchas otras formas también. La elección de un esquema de clasificación normalmente depende de su propósito de uso Ackoff, (1971):

- ▶ Las moléculas existen dentro de células, que existen dentro de tejidos que componen los organismos, y así en adelante
- ▶ Los sistemas son abiertos. Es una consecuencia de la premisa anterior. Cada sistema existe dentro de un medio ambiente constituido por otros sistemas. Los sistemas abiertos se caracterizan por un proceso infinito de intercambio con su ambiente para cambiar energía e información
- ▶ Las funciones de un sistema dependen de su estructura. Cada sistema también obtiene un objetivo o finalidad que constituyen su papel en el intercambio con otros sistemas dentro del medio ambiente

De acuerdo a varias tipologías para clasificarlos, los tipos de sistemas pueden ser, en cuanto a su constitución, físicos o abstractos:

- ▶ Sistemas físicos o concretos. Se componen de equipos maquinaria objetos y cosas reales. Se denominan hardware. Pueden describirse en términos cuantitativos de desempeño
- ▶ Sistemas abstractos o conceptuales. Se componen de conceptos, filosofías, planes, hipótesis e ideas. Aquí, los símbolos representan atributos y objetos, que muchas veces sólo existen en el pensamiento de las personas. Se denominan software

En cuanto a su naturaleza, pueden ser cerrados o abiertos:

- ▶ Sistemas cerrados No representan intercambio con el medio ambiente que los circunda, pues son herméticos a cualquier influencia ambiental. Siendo así, no reciben influencia de él. No reciben ningún recurso externo y nada producen que sea enviado hacia afuera. En rigor, no existen sistemas cerrados en la acepción exacta del término. La denominación de sistemas cerrados se da a los sistemas cuya conducta es determinística y programada y que operan con pequeño y conocido intercambio de materia y energía con el medio ambiente. También el término se utiliza para los sistemas estructurados, en donde los elementos y las relaciones se combinan de forma peculiar y rígida, produciendo una salida invariable. Son los llamados sistemas mecánico, como las máquinas y los equipos
- ▶ Sistemas abiertos Presentan relaciones de intercambio con el ambiente por medio de innumerables entradas y salidas. Los sistemas abiertos cambian materia y energía regularmente con el medio ambiente. Se adaptan, para sobrevivir deben reajustarse constantemente a las condiciones del medio. Mantiene un juego recíproco con el ambiente y su estructura se optimiza cuando el conjunto de elementos del sistema se organiza a través de una operación de adaptación. La adaptabilidad es un continuo proceso de aprendizaje y auto organización

Más recientemente Ackoff y Gharajedaghi, (2003), han definido tres tipos básicos de sistemas y modelos, además de meta-sistema, es decir uno que contiene todos los tres tipos de partes de este:

- Determinístico: Sistemas y modelos en los cuales ninguna de sus partes ni el todo, son intencionados
- Animado: Sistemas y modelos en los cuales el todo es intencionado, pero sus partes no
- Social: Sistemas y modelos en los cuales ambas partes y el todo, son intencionados

En virtud de lo anterior, el enfoque sistémico, permite una visión global y se refiere a la forma o manera en que un conjunto de elementos se organiza para realizar una función con un objetivo determinado.

Baena Paz, (2004), menciona que el pensamiento sistémico nos permitirá entender a los sistemas complejos en estructuras sistémicas. Para ello requiere de un proceso que desarrolle una capacidad analítica y un pensamiento libre.

Un sistema es un conjunto de elementos, materiales o no que dependen recíprocamente los unos de los otros constituyendo un todo organizado. Todo conjunto social constituye un sistema. Los estados futuros de un sistema son potencialmente conocidos si se conoce a la perfección la dinámica de tal sistema.

Cuando tenemos un conocimiento científico macroscópico de la dinámica del sistema es posible conocer los estados futuros.

Las estructuras de un sistema son una red de relaciones entre sus elementos inmersa en una dinámica; lo más interesante de un análisis es precisamente considerar esa dinámica de interacciones entre el todo y sus partes.

La autora refiere a Immanuel Wallerstein, creador del concepto sistema-mundo, para explicar que cada vez los problemas que tenemos son más complejos y difíciles de entender, de ahí que requiramos de nuevas herramientas para ello. El análisis de estos sistemas nos permite entender mejor qué sucede y planear lo que puede suceder, o lo que queremos que pase, el mejor futuro dentro de las condiciones en las que estamos. El problema es que no todas las estructuras sistémicas se pueden estudiar, algunas son visibles, pero hay otras no visibles y las hay invisibles y, lo que es peor, en diferentes niveles que a su vez requieren diferentes niveles de análisis.

Un reto del pensamiento sistémico es construir un pensamiento libre. En una de sus corrientes, la Prospectiva plantea un futuro como espacio libre, sin colonizar, sin arrastrar las cadenas del pasado, sin los avatares de un presente que condiciona y paraliza.

En particular, para hacer un planteamiento sobre la organización objeto de estudio de esta propuesta, se considera el concepto de sistema productivo que en términos generales se define

como la forma o manera de cómo un conjunto de elementos humanos, físicos y mecánicos, interrelacionados y estructurados desempeñan la función de producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades de la sociedad.

2.2.2 Enfoque de la planeación en el cambio organizacional

En su concepto más general, la Planeación es la aplicación racional de la mente humana en la toma de decisiones anticipatoria, con base en el conocimiento previo de la realidad, para controlar las acciones presentes y prever sus consecuencias futuras, encausadas al logro de un objetivo plenamente deseado satisfactorio Noriega Giral, (2014).

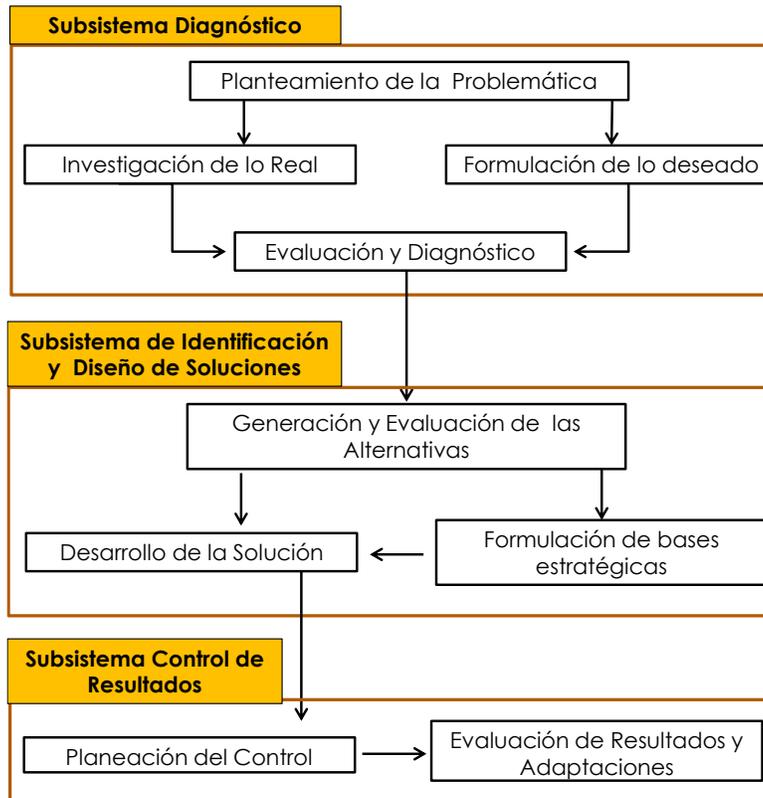
Se puede afirmar que la planeación Monroy, (1989) como la base del enfoque hacia el cambio organizacional es un proceso de toma de decisiones, caracterizado por:

1. Acción que se realiza antes de llevar a cabo la acción: es toma de decisión anticipatoria. Es el proceso de decidir qué hacer y cómo hacerlo antes de la acción si se desea que, para algún tiempo futuro, un cierto estado ocurra, toma tiempo decidir qué y cómo hacerlo, tomar las decisiones antes de la acción. Si las decisiones se pudieran tomar rápidamente sin pérdida de eficiencia, la planeación no sería necesaria.
2. Necesaria cuando el estado futuro deseado involucra un conjunto interdependiente de decisiones, un sistema de problemas. La principal dificultad de la planeación se deriva de esta interrelación entre las decisiones. El conjunto de decisiones que requieren de planeación tienen las siguientes características:
 - a) Es un conjunto de numerosas decisiones como para manejarla todas simultáneamente. Por lo que la planeación debe dividirse en etapas o fases que se lleven a cabo secuencialmente por un solo grupo decisor, o simultáneamente por diferentes grupos o combinación de esfuerzos. La planeación debe planearse.
 - b) El conjunto de decisiones necesarias no se puede dividir en subconjuntos independientes ya que forman un sistema. Esfuerzos secuenciales, simultáneos o combinados. Deben considerar la relación sistémica. Por ejemplo, decisiones que se tomen al principio del proceso de planeación debe considerarse en la toma de decisiones posterior y las primeras revisarse a la luz de las últimas. Esto muestra porque la planeación debe hacerse antes de la acción.
3. Es un proceso dirigido a producir uno o más estados de futuros deseados que no se espera que ocurran a menos que se haga algo. La planeación se preocupa tanto con evitar acciones incorrectas, como con fallar en utilizar oportunidades. La planeación tiene una componente pesimista y otra optimista. La efectividad en la resolución del problema organizacional de la era de los sistemas del auto-control y de los otros dos, depende de manera crítica en utilizar el mejor proceso de planeación disponible y mejorarlo.

Aunque existen diversas definiciones de planeación, según el autor y el enfoque que le quiera dar, para este trabajo se define a la planeación Fuentes y Sánchez Guerrero, (1990) como el proceso por el cual un sistema (el objeto a planear) es conducido, a partir de una situación presente, hacia un estado deseado, empleando los medios y los recursos necesarios y disponibles.

También se plantea que el proceso de la planeación es posible integrarlo en tres subsistemas o fases: el diagnóstico, la identificación y diseño de soluciones y el control de resultados (Ver figura 1).

Figura 1. Sistema de Planeación



Fuente: Fuentes y Sánchez Guerrero, (1990)

Es importante considerar que en su ejecución como un proceso es en lo que radica su éxito y los beneficios que provee. La planeación es holística y de carácter sistémico, es continua y participativa es decir no es un hecho aislado y la participación aumenta las posibilidades de éxito Fuentes y Sánchez Guerrero, (1990).

Cada enfoque le imprimen un sello particular, tales como que la planeación es plural, contingente, racional, comprensiva, satisfaciente, instrumento de cambio, transaccional, interactiva, proceso de aprendizaje, etc. De naturaleza interdisciplinaria, la planeación se ha enriquecido de diversas disciplinas científicas y técnicas e incluso artísticas, dando por resultado múltiples tipos y enfoques, integrándose un campo de conocimiento, que en ocasiones resulta difícil delimitar sus fronteras.

2.2.3 Planeación Prospectiva

Para fines del presente trabajo el desarrollo conceptual relativo al enfoque prospectivo de la planeación se base textualmente en el trabajo de Baena, (2004). Quien toma por definición el concepto, planeación, de Sachs, como una toma de decisiones anticipatoria. La planeación debe estar motivada por el deseo de obtener un estado futuro de cosas y/o el deseo de evitarlo. El paso siguiente es la planeación estratégica; de hecho, toda gestión debería ser estratégica.

Pese a que la planeación está dirigida hacia el futuro, da como resultado decisiones presentes que conciernen a la realidad presente. Lo diferente es que las decisiones se hacen anticipando el futuro, un presente que se extiende hacia el futuro.

El concepto de planeación prospectiva fue acuñado por los franceses en su esfuerzo por encontrar la fórmula que permitiera, por un lado, guiar la reconstrucción de posguerra, y por otro, el desarrollo nacional.

Es así como, para nuestros propósitos, podemos definir cuatro tipos de planeación:

- ▶ *Planeación reactiva* Ackoff, (1999). Planear para el presente ineludible. La planeación ha existido desde que empezó la administración a perfilarse como disciplina sin embargo en el principio era una planeación reactiva, ante los hechos que ya habían sucedido.
- ▶ *Planeación inercial o proyectiva*. Proyecciones tendenciales o meramente inerciales como herramienta de análisis. Insuficiente para fenómenos complejos. Extrapolar tendencias del pasado. Después se volvió una planeación que no concretaba en acciones el proceso, de ahí que en México a muchos planes de gobierno se les conociera como el “zopilote estreñado”, porque se “planea sin obrar”.
- ▶ *Planeación estratégica*. La planeación estratégica trajo un nuevo aliento a la administración, que requirió también de volverse estratégica. Sin embargo, se trabajaba en una sola parcela, la que tenía que ver con la empresa, y la planeación se ceñía a problemas de carácter estándar y soluciones tradicionales, frente a problemas cada vez más difíciles en situaciones que determinaban desde afuera lo que se deseaba resolver adentro. Se requiere una administración estratégica para una planeación estratégica. Es un concepto surgido de la calidad total y que actualmente ha implantado una serie de experiencias nuevas en las modalidades de trabajo. Aplicaciones como “Just in time”, “Benchmarking” o el “outsourcing” han revolucionado la manera de abordar la administración actual, algunas veces en detrimento de las jornadas laborales y de las conquistas de los trabajadores.
- ▶ *Planeación prospectiva*. Toma en cuenta los cambios de todo orden y su dinámica en los parámetros centrales de cada sistema complejo.

Se requería de una herramienta de planeación que pudiera trabajar el contexto y sus diferentes niveles que de una y otra manera incidían en la empresa o institución, fue así como surgió la planeación prospectiva.

Es importante tener claro que la planeación prospectiva no es sinónimo de planeación estratégica, algunas veces se llama a la planeación prospectiva, estratégica porque por su definición es estratégica, no porque sea similar de la otra.

En la planeación prospectiva, a diferencia de la tradicional, se determina primero el futuro deseado, creativamente y libre de restricciones, y se diseña; el pasado y el presente no se consideran como restricciones, sino hasta un segundo momento cuando se tiene la imagen del futuro deseado y se exploran cuáles serían los futuros factibles. De ahí seleccionamos el más satisfactorio. Todo el proceso debe darse de manera muy creativa y con gran imaginación. En la planeación prospectiva el proceso, más que el producto, es el importante.

Hay dos orientaciones en el análisis de los sistemas cuando hacemos planeación prospectiva:

- ▶ *Decisional*: escoger los objetivos del sistema y determinar los medios y recursos para alcanzarlos, así como prever el comportamiento del sistema para elegir la mejor opción.
- ▶ *Cognoscitivo*: refleja la complejidad del sistema para comprenderlo con vistas a un aspecto u objetivo del estudio apoyándose en una teoría o en el conocimiento empírico. La autora refiere a Decouflé, quien piensa que la Prospectiva está ubicada entre estos dos tipos de análisis, y el centro de su acción es influir en el cambio futuro y los medios para alcanzarlo basándose en un conocimiento profundo del sistema, sus relaciones y su dinámica. Así, la investigación determina los cambios del contexto percibiendo las relaciones del sistema con su entorno.

Las características de la planeación prospectiva son:

- ▶ *Visión sistémica*: Sirve para lograr una comprensión más completa del conjunto de elementos que caracterizan al sistema constituido por el fenómeno estudiado y por su entorno, las variables que lo afectan y las interrelaciones de las mismas.
- ▶ *Participación*: Es un proceso de reflexión colectiva que toma en cuenta las opiniones de todos los involucrados para que los miembros de una organización puedan desarrollarse, comprender mejor a la misma y ser más eficientes. Promueve el consenso y el compromiso entre actores sociales, así como favorece la creatividad.
- ▶ *Continuidad y flexibilidad*: Se realiza de manera continua considerando la modificación de los planes para adecuarlos a los cambios dinámicos del entorno. Todos tienen que aprender a aprender por medio del rediseño de decisiones y planes. Flexibilidad se refiere a la capacidad de la empresa para cambiar el plan estratégico ante el surgimiento de amenazas y oportunidades. Permite eliminar obstáculos cuando el cambio es necesario.

- ▶ *Aprendizaje organizacional*: Las organizaciones reflejan necesariamente las transformaciones y renovaciones producidas por la adquisición de conocimientos, cultura y valores de cada uno de los individuos que las conforman; con ello el aprendizaje organizacional se presenta como el proceso por medio del cual una organización obtiene y utiliza nuevos conocimientos, herramientas, comportamientos y valores. El aprendizaje ocurre cuando se detectan y se corrigen errores (diferencias entre lo intentado y lo obtenido).
- ▶ *Creatividad e innovación*: La creatividad entendida como la capacidad humana de enfrentarse con un conflicto nuevo y encontrar la respuesta y la innovación como la producción, asimilación y aprovechamiento con éxito de una primicia o idea, es descubrir algo diferente. Con ellas se pretende encontrar soluciones nuevas y de futuro a diferentes problemáticas que enfrentan las organizaciones. Ofrecen soluciones originales a los problemas de las mismas.

2.2.4 Enfoque estratégico de la organización

El modelo de sistemas abiertos nos facilita el primer paso para desarrollar un marco de trabajo organizativo, o lo que llamamos enfoque estratégico de sistemas. El modelo de sistemas abiertos identifica o conlleva la existencia de varios componentes clave de las organizaciones. El paso siguiente es identificar sistemáticamente las dimensiones organizacionales. Por ello, se debe empezar a identificar el conjunto de características que directivos y estudiosos deben reconocer si quieren entender las relaciones complejas que existen dentro de las organizaciones actuales Hodge, et. al., (2003).

En términos generales, la planeación estratégica se puede entender como una herramienta administrativa que consiste en el establecimiento de la misión y visión organizacionales, seguido del análisis de las fortalezas y debilidades de la organización, así como de las oportunidades y amenazas del entorno organizacional, con el fin de llegar a establecer los objetivos estratégicos, estrategias y metas que permitan a la organización cumplir con la misión y visión establecidas de antemano De la Rosa Alburquerque, (2010).

2.2.5 Objetivos Organizacionales

La palabra objetivo proviene de dos raíces: *jactum*, que significa lanzado; y la preposición "ob": hacia. Implica esta etimología, por tanto, que un objetivo es aquello que se lanza hacia una meta concreta y precisa.

Puede considerarse por ello, como sinónimos de objetivo, las palabras "metas", "goles", estándares y, sobre todo, fines. En realidad, cuando se fija un objetivo, lo que se señala son los fines que se quieren alcanzar.

Algunos autores Terry y Franklin, (2003) definen los objetivos en la administración como "metas intentadas que describen o establecen un determinado criterio y señalan dirección a los esfuerzos del administrador".

Otros Koontz y Wehrich, (2007), en vez de dar una definición de los objetivos, señalan que éstos son diversamente conocidos como “propósitos”, “misiones”, “metas” o “blancos” y que “nadie puede especificar cómo cumplir un objetivo vago e indeterminado” ... “por lo que los objetivos deben estar identificados, de tal forma, que pueda determinarse el éxito o fracaso final”.

Reyes, (1985), considera que su identificación más precisa es la de considerarlos como los fines que nos proponemos, si lo entendemos como aquello que se pretende obtener en toda operación o actividad. Afirma que la idea de objetivos tiene gran conexión con el concepto de “resultados”, el principio de todo proceso administrativo, es la fijación de los objetivos o fines que queremos obtener. Pero el fin de todo el proceso es precisamente la obtención de los “resultados” que se habían fijado en esos objetivos: los resultados que se esperaban. Teóricamente, lo mismo es fijar los objetivos que se habrán de conseguir para que ellos sean los que orienten toda acción administrativa o bien precisar los resultados que se desean obtener, para que el mismo fin sirva de base, de guía, de impulso y de medida en todo el proceso. Cuando se piensa en los objetivos, como se sitúan al principio de proceso, fijan más bien el camino que se debe recorrer, en los medios que a priori se juzgan aptos para alcanzar esos resultados, más que en la determinación precisa de lo que se quiere lograr. Los objetivos es la base de eficacia de todo proceso administrativo.

El mismo autor precisa una clasificación, bajo un criterio relativo, de objetivos como particulares, como los que forman “parte” de otros objetivos más amplios; como generales aquellos que comprenden dentro de sí mismos el logro de objetivos particulares, esto significa que un objetivo puede ser, bajo un aspecto, particular y bajo otro, general, según se le compare con otro más amplio, o más concreto. Por otro lado, los objetivos subordinados aquellos que son meros medios para alcanzar los objetivos básicos o principales, sino se obtienen previamente, no se lograr los principales; los objetivos básicos o principales, en cambio, aquellos en los que de alguna manera se detiene la intención de la persona o institución. Los objetivos colaterales, por su parte, son aquellos que, si no se buscan como objetivos básicos, no son medios para llegar a los básicos, sin embargo, se pueden utilizar para lograr algo útil para la organización. Los objetivos suelen considerarse a corto plazo, cuando son de un año o menos. Suelen, por el contrario, tomarse como objetivos a largo plazo, cuando implican más de un año. Suelen denominarse a los primeros operacionales y a los segundos estratégicos.

La importancia de los objetivos puede evaluarse por los siguientes aspectos:

- Los objetivos proporcionan una directriz o una finalidad común
- Permiten el trabajo en equipo y eliminan las tendencias egocéntricas de grupos existentes en la organización
- Sirven de base para evaluar planes y evitan errores debidos a la omisión
- Mejoran las posibilidades de previsión del futuro. La organización debe dirigirse a su destino, en lugar de someterse a las fatalidades o la casualidad
- Cuando los recursos son escasos, los objetivos ayudan a orientar y a prever su distribución con criterio

Criterios de selección de los objetivos

Los criterios para la selección de los objetivos se establecen de acuerdo con la prioridad y su contribución para el alcance de los resultados clave de la empresa:

- ▶ Buscar las actividades que tengan mayor impacto sobre los resultados
- ▶ El objetivo debe ser específico, medible, claro y basarse en datos concretos: qué, cuánto y cuándo
- ▶ Enfocar los objetivos en la actividad y no en la persona
- ▶ Detallar en cada objetivo metas parciales
- ▶ Usar lenguaje comprensible para los gerentes o líderes del proceso
- ▶ Mantenerse dentro de los principios de la administración
- ▶ Concentrarse en los blancos vitales del negocio y no dispersarse en actividades secundarias
- ▶ El objetivo debe indicar los resultados que deben alcanzarse, pero no deben limitar la libertad de selección de los métodos. Indicar el cuánto, pero no el cómo
- ▶ El objetivo debe ser difícil de alcanzar, y requerir de un esfuerzo especial, pero no hasta el punto de ser imposible
- ▶ El objetivo debe presentar una tarea suficiente para todo el ejercicio fiscal de la organización
- ▶ El objetivo debe estar conectado al plan de utilidades de la organización, que debe ser, para algunos autores, el último objetivo

Cada área de actividad de la organización presenta una fuerte tendencia a maximizar sus objetivos y resultados, de tal forma que el esfuerzo de un área anula el de otra. Cada objetivo maximizado lleva a la empresa a transformarse en un sistema centrífugo de esfuerzos: los esfuerzos se separan más de lo que se conjugan, y tienden a salir del sistema. Lo ideal sería el efecto no de la suma de los esfuerzos, sino de su multiplicación, el sinergismo. La sinergia significa el efecto multiplicador de la combinación de los recursos, pues los recursos utilizados en forma conjugada producen un efecto mayor que su suma.

Jerarquía de objetivos

Como las organizaciones persiguen varios objetivos, surgen el problema de cuáles son los más importantes y prioritarios. Los objetivos necesitan escalonarse en un orden gradual de importancia, de relevancia o de prioridad, en una jerarquía de objetivos, o en función de su contribución a la organización como un todo. Cada organización tiene su jerarquía de objetivos. Los objetivos estratégicos están por encima de los tácticos y éstos por encima de los operacionales:

- ▶ **Objetivos estratégicos:** Son los llamados objetivos organizacionales; es decir, objetivos amplios que abarcan la organización como una totalidad. Sus características básicas son: globalidad y largo plazo
- ▶ **Objetivos tácticos:** son los llamados objetivos departamentales, es decir, referentes a cada departamento de la organización. Sus características básicas son: conexión con cada departamento y mediano plazo
- ▶ **Objetivos operacionales.** Son objetivos referentes a cada actividad o tarea. Sus características básicas son: desglose y corto plazo

La jerarquía de objetivos sufre cambios, sea en la inclusión de nuevos objetivos, sea en la sustitución de objetivos por otros diferentes. Los objetivos pueden facilitar el alcance de otros provocando el efecto de sinergia, como también pueden dificultar e impedir el alcance de otros. Para que la jerarquía de objetivos pueda equilibrarse, se necesitan los cuidados que se presentan a continuación:

- ▶ Los objetivos deben traducir las aspiraciones fundamentales de la organización
- ▶ Deben hacer que todos los órganos de la organización contribuyan con una parte del esfuerzo general
- ▶ Deben tomar en cuenta la necesidad de varias alternativas para su ejecución, así como la relativa eficiencia y el costo de cada una de ellas
- ▶ Deben comunicarse a todos los interesados para que cada uno comprenda las metas de la respectiva función y sus relaciones con los objetivos fundamentales de la organización
- ▶ Deben reexaminarse y reformularse periódicamente, para actualizarlos de acuerdo con el cambio de las condiciones del mercado

De acuerdo a lo expuesto, se puede resumir su papel y funciones como:

Importancia de los Objetivos como guía para:

- ▶ Toma de decisiones
- ▶ Evaluación de desempeño
- ▶ Coherencia de una organización

Funciones.

- ▶ **Representación de una situación futura:** se establecen objetivos que sirven como una guía para la etapa de ejecución de las acciones
- ▶ **Fuente de legitimidad:** el objetivo justifica las actividades de una organización

- ▀ Sirven como estándares: para evaluar las acciones, la eficacia, verificar la eficiencia y comparar la productividad de la organización

De esta manera se puede decir que, los objetivos son unidades simbólicas o ideales que la organización pretende alcanzar y transformar en realidad. Toda la organización debe buscar condiciones para mantenerse y funcionar con eficiencia, se puede entonces mantener dos modelos de organización Chiavenato, (2006):

- ▀ Modelos de supervivencia: cuando la organización desarrolla objetivos que le permiten sencillamente existir y mantener su continuidad
- ▀ Modelo de eficiencia: cuando una organización desarrolla objetivos que le permiten no solamente existir, sino también funcionar dentro de estándares de creciente excelencia y competitividad

El establecimiento y jerarquización de los objetivos es intencional, pero no siempre racional, se trata de un proceso de interacción entre la organización y el ambiente.

2.2.6 Enfoque de la contingencia

Como su nombre lo indica el enfoque de la contingencia Hodge, et. al., (2003) mantiene que las relaciones entre las características organizacional, principalmente las relaciones entre estructura, tamaño, tecnología y entorno, son contingentes o dependientes de la situación o contexto. Los teóricos rechazan el modelo organizativo del modelo del único y mejor camino propuesto por otras teorías de la administración. Por tanto, se debe entender el contexto de la organización con el fin de prescribir la estructura apropiada.

En este sentido se define a la contingencia como la dependencia de una cosa con otra. El enfoque afirma que no existe la mejor manera ni más apropiada forma de estructurar y organizar a todas las organizaciones. La estructura mejor adaptada depende del contexto en el que se encuentre la organización.

El enfoque de la contingencia, sustenta la hipótesis que no existe la mejor estructura y eficiencia organizacional, por lo que cada organización debe ser analizada y contextualizada para adecuar las decisiones congruentes a su entorno.

2.3 Concepto y tipos de intervención organizacional

La intervención organizacional y su metodología

Para fines del presente modelo y basado en los planteamientos de Cruz Herrera,(2011), se entiende por intervención, un conjunto de saberes teórico, metodológico y técnico que permiten una acción práctica para la modificación de estructuras y dinámicas de las organizaciones, en la que pueden participar, un subsistema de referencia externo, denominado consultoría el cual representa, un conjunto de saberes teóricos, metodológicos y técnicos que permiten una acción práctica para la

modificación de estructuras y dinámicas de las organizaciones, cuyo propósito es de tipo instrumental y que ofrece o promueve servicios de consulta a las organizaciones para la resolución de necesidades; y el gestor, que se encuentra dentro de la realidad de la organización, de dónde precisamente se generan los cambios, por lo que su conocimiento se vuelve netamente especializado y fundamentalmente práctico para la solución de problemas o la generación de técnicas o tecnologías para el cambio.

García. R., (2009), plantea que la intervención organizacional es un problema de conocimiento, que demanda del interventor poner entre paréntesis sus supuestos para asumir una actitud vigilante sobre sus intenciones, objetivos, problemas de conocimiento, así como de las consecuencias de plantear estrategias de cambio en la organización, así como de cuestionarse sobre los dispositivos analíticos a utilizar. Así, se reconoce que el trabajo de interventor organizacional implica una vigilancia epistemológica, sobre la naturaleza en la producción de los saberes en torno a la Intervención, no de una metodología, sino de metodologías, según el lugar que se ocupe dentro de las posiciones teóricas y disciplinarias, por lo tanto, el abordaje tiende a ser transdisciplinario, tal y como lo concibió Ackoff desde sus primeros trabajos. En este mismo sentido, menciona que la intervención organizacional no parte de un abordaje disciplinario, sino de la naturaleza compleja de su objeto de estudio, la organización, lo que exige necesariamente, acercamientos interdisciplinarios. Para este autor, el término de intervención organizacional remite a cinco cosas:

- ▶ El objeto(s) donde recae la acción de intervenir: las organizaciones
- ▶ La acción (es) que recae sobre las organizaciones: el proceso de intervención
- ▶ El sujeto(s) como el actor(es) que realiza la acción de intervenir: el interventor
- ▶ Los objetivos del sujeto interventor
- ▶ Los niveles de análisis del proceso de intervención organizacional: el teórico, el metodológico y el práctico

Dicho autor, en estos términos, destaca el lugar de la organización como un actor que realiza la acción de intervenir, es decir la intervención organizacional entendida como la acción misma de las propias organizaciones, no solamente como una acción para la modificación de su propia estructura y dinámica organizacional.

Lo cual refuerza las dos posturas posibles, que vienen a ser distintos modos de acceder a los problemas, uno desde la visión del consultor, fincado como un problema de conocimiento, y el otro desde el enfoque del gestor, referido como un problema de disfuncionalidad de la organización. Los objetos de conocimiento definidos desde cualquiera de estos ángulos producen su propio instrumental metodológico para el abordaje de la intervención organizacional. El problema metodológico entonces, no reside en cómo resolver un problema o dificultad dentro de una organización, sino, cómo abordar la propia intervención como problema de conocimiento. Según Sescovich Rojas (2006), es importante considerar que el objetivo de una intervención organizacional es cambiar la realidad no conocerla, aunque, obviamente una cosa exige la otra. Como el objetivo es una acción concreta que busca fines prácticos, la metodología para implementarla debe estar orientada a validar el conocimiento involucrado preferentemente por su eficacia, más que por su

coherencia teórica, es decir, en la óptica de esta autora, un conocimiento es válido cuando mayor es su poder explicativo o alcance.

Como resultado de estas reflexiones, cabe destacar algunas puntualizaciones que establece en su trabajo Cruz Herrera (2009) para dirigir el trabajo técnico- instrumental requerido en las intervenciones, las cuales sustentan los planteamientos y la selección metodológica que se hace para el modelo estratégico de intervención organizacional, tales como:

- ▶ Debe existir un sesgo democratizador en la toma de decisiones, en el reconocimiento activo de los sujetos que componen a la organización; de esta manera se reconoce que en el trabajo de intervención se contemplen herramientas que privilegien el proceso de conocimiento de manera interactiva
- ▶ Reconocer que:
 - La misma naturaleza de la realidad a modificar no es objetiva, que existen interpretaciones diversas de la realidad en los sujetos que componen a las organizaciones
 - No existe predictibilidad, por lo que hay que establecer escenarios posibles
 - Existen estructuras de poder, y que estas variables políticas influyen para el proceso de intervención dentro de una organización
 - Se requiere capacidad de innovación no para que la organización cambie sino porque la organización cambia
- ▶ La metodología con alto grado de racionalidad, se vuelve un instrumento para el control del proceso y para asegurar los fines perseguidos
- ▶ El comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones administrativas es intencionado, es decir, están orientados hacia metas y objetivos. Esta intencionalidad o finalidad trae como consecuencia una integración en el modelo de comportamiento, porque si la administración consiste en conseguir que se hagan las cosas por grupos de personas, la finalidad proporciona un primer criterio para determinar cuáles son las cosas que hay que hacer

Sescovich Rojas Rojas (2006), establece que toda intervención organizacional afecta necesariamente las estructuras de poder existentes y esta variable "política" constituye un marco "restrictivo" para el proceso de intervención.

Sescovich Rojas, describe los siguientes ámbitos en los cuales puede operar cualquier intervención organizacional:

- ▶ Procesos técnicos. A través de los cuales se ejecuta la producción-ya sea de bienes y/o servicios- y que constituyen la razón de ser de la organización
- ▶ Procesos administrativos. Ordenan los procesos técnicos de producción de bienes o servicios
- ▶ Las relaciones sociales (de trabajo). Se generan al poner en movimiento los procesos técnicos y administrativos relacionados con la producción de bienes o servicios y que toman cuerpo en el conjunto de políticas que orientan la gestión de los recursos humanos
- ▶ Normas y valores. Ordenan el sistema de relaciones concretas que surge a partir de los procesos técnicos. Este ámbito se ubica a nivel de lo que se conoce como cultura organizacional
- ▶ Relaciones de la organización. Con su entorno dentro del cual, en el caso de una organización de servicios, se ubica la relación con los usuarios y en el caso de una empresa productiva, la relación con los clientes

El proceso de intervención organizacional Sescovich Rojas Rojas, (2006) implica generar una realidad social nueva a partir de otra pre-existente. La naturaleza esencialmente social -más que técnica- de este proceso implica que los conocimientos que le sirven de sustento se irán constituyendo a lo largo de un proceso interactivo en el cual debieran tener cabida todos los actores sociales involucrados en él. A partir de esos conocimientos sobre el entorno y sobre la realidad organizacional existente se pueden modelar situaciones organizacionales futuras que den respuesta a los problemas que dieron origen a la intervención. Cuando se diseña la metodología de intervención es fundamental tener presente tres elementos que se dan en cada una de las etapas de desarrollo y que se relacionan con el carácter intencional de toda intervención:

- ▶ La direccionalidad, esto es, hacia dónde queremos ir.
- ▶ La viabilidad que es la confrontación entre lo que queremos hacer y lo que podemos hacer.
- ▶ La operacionalidad que es la confrontación entre los modelos concebidos a nivel teórico y su posterior implementación práctica.

En todo el proceso que va desde el conocimiento de la realidad organizacional hasta el modelamiento e implementación de una realidad futura se pueden distinguir, al menos cuatro momentos metodológicos básicos o etapas:

- ▶ Diagnóstico, en la cual se da cuenta de la realidad de partida y se precisan los objetivos de la intervención.
- ▶ Normativa, en la cual se define y modela la situación organizacional futura a la cual se desea llegar.

- Estratégica, en la cual se definen los caminos para llegar desde un punto al otro.
- Transformación, en la cual se construye la nueva realidad organizacional.

El carácter metodológico de todas estas etapas debe ser, por un lado, fundamentalmente interactivo, como lo contrapuesto a lineal y, por otro lado, participativo.

El entorno en el que se mueven las organizaciones de trabajo, cualquiera sea su naturaleza, hoy en día ha cambiado drásticamente, esto es un hecho y en su origen hay múltiples factores que van desde el surgimiento de nuevas formas y nuevas herramientas de comunicación hasta una nueva realidad económica, política y social cuyo elemento esencial es el cambio permanente, rápido y, muchas veces, sorpresivo y difícilmente predecible.

Al mismo tiempo, al interior de las organizaciones es tanta la diversidad de recursos materiales y humanos que existe actualmente además de que estos están en permanente cambio dados los niveles de innovación tecnológica alcanzados lo que obliga a disponer de procesos de gestión cada vez más sofisticados para que se logre poner esos recursos al servicio eficiente de los objetivos y metas organizacionales, se podría decir, entonces, que dinámica y transformación es lo que determina la vida de las organizaciones sociales en la actualidad. Frente a esta realidad, la pregunta que cabe plantearse es ¿cómo esas organizaciones deben enfrentar el cambio para mantener sus niveles de eficacia o eficiencia; incluso a veces tan sólo para sobrevivir?

Para responder esta interrogante, la primera observación es destacar la actitud fundamental con la cual los responsables de la organización enfrentan el cambio. Dicha actitud no debiera ser reactiva, como frecuentemente lo es. Por el contrario, debiera ser proactiva y planificada de manera tal que se pueda garantizar que la direccionalidad del cambio sea la deseada. Es en este sentido que se abre paso el concepto de intervención organizacional, entendida como un conjunto de acciones específicamente definidas para diseñar, implementar y hacer el seguimiento de un proceso de cambio organizacional.

En este escenario, cualquier organización debe armonizar, al menos, cuatro aspectos para lograr los niveles de eficiencia y eficacia aceptables:

- Su capacidad para detectar e interpretar correctamente los cambios significativos que se dan en el entorno
- Su capacidad para desarrollar los instrumentos que le permitan hacer frente a dichos cambios, desde el desarrollo o adquisición de nuevas tecnologías hasta el diseño de las estrategias para responder a los cambios políticos
- La correcta definición de los requerimientos internos que le permitan lograr un proceso de mejoramiento continuo y responder, así, a las expectativas sociales en el caso de las organizaciones estatales o a las expectativas del mercado en el caso de la empresa privada

- ▶ La capacidad para redefinir permanentemente los requerimientos individuales y sociales del recurso humano que conforma los equipos que dan vida y permiten el desarrollo de la organización.

La intervención organizacional se puede dar sobre cualquiera de los elementos que les permiten a las organizaciones armonizar esos cuatro aspectos que se han señalado.

Sescovich Rojas (2006), recomienda identificar algunos factores de orden práctico que pueden facilitar el éxito del proceso:

- ▶ Para una adecuada conducción del proceso debe considerarse:
 - Los estilos de liderazgo
 - Funcionamiento del equipo gerencial que supervisará el proceso de intervención
 - La relación entre dicho equipo y los miembros de la organización
- ▶ Resulta aconsejable hacer el trabajo duro, los cambios más drásticos, primero
- ▶ Utilizar herramientas participativas a nivel de diseño e implementación
- ▶ Comunicar permanentemente los avances
- ▶ Determinar con claridad los estándares esperados y asignar con claridad las responsabilidades de cada uno
- ▶ Estimular toda conducta que sea coherente con el nuevo modelo y desincentivar las otras

A mayor abundamiento en los recursos humanos, la intervención es entendida entonces, como acto relacional entre actores. Llamamos actores a todo sujeto y/o evento, que, en el establecimiento de una relación, está en condiciones de generar significaciones, de producir diálogos. Esto es, estamos frente a individuos que no solo hablan y hacen cosas, sino también frente a cosas que son capaces de producir simbolizaciones y efectos a los hombres cuando éstos se encuentran en relación. En consecuencia, se genera un campo de tensiones, entre quien interviene y lo intervenido, entre el que interpreta y el sujeto de la interpretación; una tensión sobre las versiones que se tienen de una realidad en particular cuando los cambios no son compartidos. Cruz, (2011)

De acuerdo con Cruz, (2011) algunos teóricos del tema, proponen un modelo general que considera cuatro objetos fundamentales sobre los cuales se puede realizar una intervención organizacional:

- ▶ Las macro estructuras organizacionales
- ▶ Los objetivos y políticas que les sirven de base de sustentación
- ▶ Los procesos de trabajo que se dan a su interior
- ▶ Las políticas relativas a la gestión de los recursos humanos que los realizan

Cada proceso, cada fenómeno de la realidad que se va a intervenir debe ser analizado de manera sistémica, incorporando esos cinco niveles porque ellos, como ya se mencionó, se afectan mutuamente. En virtud de lo anterior, la metodología de intervención que se diseñe, debería incorporarlos.

Si la necesidad de intervención responde a la incorporación de cambios tecnológicos significativos, como en las organizaciones que producen bienes, entonces la intervención cae en el ámbito de la reingeniería y sus objetivos son:

- Combinar de manera distinta los recursos humanos, materiales y financieros a nivel de aquellos procesos que se ven directa o indirectamente afectados por la introducción de nuevas tecnologías
- Corregir el ajuste entre el trabajador y un nuevo puesto de trabajo con la adecuada implementación de técnicas que la gestión moderna de los recursos humanos ha puesto a disposición de la organización
- Corregir el ajuste entre la organización del trabajo, esto es, entre la definición de funciones, puestos de trabajo y responsabilidades y las nuevas tecnologías
- Aumentar la rentabilidad o la productividad en todos aquellos procesos de trabajo que agregan valor

Es importante considerar que los objetivos de una intervención organizacional es cambiar la realidad y por lo tanto exige conocerla. Como el objetivo es una acción concreta que busca fines prácticos, la metodología para implementarla debe estar orientada a validar el conocimiento involucrado preferentemente por su eficacia más que por su coherencia teórica. Es decir, un conocimiento es válido cuanto mayor es su poder explicativo o su alcance Sescovich Rojas, (2006).

En la medida que una intervención organizacional busca cambiar la forma de hacer las cosas, implicará necesariamente, desencadenar un proceso de cambios que alterarán la relación de las personas con los procesos de trabajo, las relaciones entre las personas y la relación entre los tres componentes básicos de cualquier organización productiva: dirección, trabajadores y usuarios o clientes.

Como el objeto del conocimiento pasa por las personas, y estas a su vez tienen sus propias visiones de la realidad, *la metodología debe contemplar herramientas que privilegien el elemento interactivo en el proceso de conocimiento.*

Derivado de lo anterior, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que, dada la multiplicidad de actores que participan en la realidad que se va a intervenir, habrá probablemente explicaciones alternativas de la misma realidad.

Se considera fundamental, para diseñar una metodología de intervención, que *las personas que la realizan, formen parte de la realidad que van a cambiar.* En este contexto, si quienes intervienen se ponen por sobre o fuera de la realidad que intervienen y actúan como si no coexistieran en esa realidad con otros actores, los que de hecho también intervienen la realidad por el mero hecho de

actuar en ella; se corre el riesgo de implementar acciones ineficaces. Cuando se dice que las personas son las que configuran la realidad, desde el punto de vista metodológico se afirma que son ellas las que definen, diseñan, acotan las variables que serán consideradas para caracterizar esa realidad, es decir no existe una sola realidad, o "la realidad".

En la medida que los actores y sus acciones forman parte de la realidad que se interviene y como tal contribuyen a definirla, la metodología debe dar cuenta de este fenómeno con el objeto de transparentar el conjunto de conocimientos que ello genera. Todo lo anterior conduce a la conclusión básica de que cuando un actor interviene procesos de naturaleza social lo que ocurre es que trata con problemas semiestructurados, esto es, que tienen soluciones abiertas a la creación de otros actores y, por ende, al conflicto tanto de intereses como de visiones distintas.

Toda intervención organizacional afecta necesariamente las estructuras de poder existentes y esta variable "política" constituye un marco "restrictivo" para el proceso de intervención. Pero, metodológicamente, es necesario considerar las variables políticas como endógenas. Se reconoce que cualquier intervención en la realidad genera o puede generar resistencia entre los actores involucrados en la estructura de poder existente. Esos son conflictos esencialmente políticos y deben considerarse como parte integrante de la situación (endógena). Es decir, deben ser incluidos como variables dadas que forman parte del modelo explicativo.

Por otro lado, el hecho de que esos elementos se afectan mutuamente pone en evidencia el carácter interactivo del proceso de conocimiento que se pone en juego cuando se diseña y se implementa una intervención organizacional. Dado ese carácter interactivo, lo más aconsejable es recurrir a metodologías de intervención también interactivas para dicho diseño e implementación. Y una metodología interactiva conduce directamente a intervenciones de carácter participativo.

El diseño participativo de las acciones de intervención Sescovich Rojas, (2006), que implica involucrar a los diversos actores comprometidos en su diseño y en su evaluación y seguimiento, debe realizarse sobre la base de una direccionalidad previamente definida y con una metodología estandarizada. Si ello no es así, quien interviene la realidad corre el riesgo de perder el control de dicha intervención.

Desde otra perspectiva de análisis es importante considerar que toda metodología de intervención debe considerar ciertos elementos básicos que tienen directa relación con la intencionalidad de dicha intervención, conforme se mencionó al inicio del presente apartado.

La Direccionalidad de la intervención, relativa "para qué" la realizaremos. Por un lado, es necesario tener claro el sentido de la intervención lo que nos conduce a la relación entre los fines organizacionales que se persiguen y los medios que se diseñarán para alcanzarlos. Eso, a su vez, implica necesariamente la definición de juicios de valor, lo que se contrapone con la aspiración a la "objetividad" del conocimiento. También tiene que ver con su alcance, definir hasta dónde tengo intención de llegar implica establecer con la mayor precisión posible la relación entre los fines y los recursos disponibles. Y debe ser considerado cuando se elige o cuando diseña instrumentos metodológicos para la intervención.

La operacionalidad de la intervención, se refiere a la definición del "qué" deseamos construir en concreto, se trata de construir un modelo que dé cuenta de la realidad a la cual deseamos llegar, considerando, además, su implementación y su posterior gestión. En este aspecto, debemos distinguir

dos niveles conceptuales bien diferenciados. Por un lado, el interventor debe recurrir a lo que podríamos denominar teorías sustantivas, entendiendo por tales aquellas teorías que proporcionan explicaciones sobre los fenómenos esenciales que configuran la realidad: teorías económicas, teorías administrativas, teorías del comportamiento humano, etc., pero, además, es necesario contar con modelos formales que permitan simular las situaciones concretas que definimos como ámbito de la intervención. En ese sentido, es adecuado llevar a modelos formales, tanto la realidad presente como la realidad a la cual se desea llevar los procesos de trabajo. Entre teoría sustantiva y modelo debe existir coherencia lógica, del contrario se diseñan normas y acciones no viables o ineficaces. De lo anterior se deduce que la elección de las teorías explicativas de la realidad y de los modelos para intervenirla es de vital importancia. Pero dicha elección enfrenta el problema de la dimensión subjetiva que necesariamente posee el concepto de realidad. Recordemos que la realidad consiste no sólo en lo que es “objetivamente”, sino también en lo que los actores involucrados en la situación creen que es, puesto que sus acciones -que configuran también esa la realidad- derivan de esa creencia.

La Viabilidad de la intervención, es la relación con el “cómo” hacer el tránsito desde la realidad existente hacia la realidad que deseamos crear. Se trata de tomar en consideración la capacidad real que tiene el sujeto social que interviene un proceso de trabajo para crear, justamente, una nueva situación concreta y específica, una nueva realidad organizacional, que sea significativamente distinta a la inicial pero que, al mismo tiempo, siga la dirección esperada. Se vincula no sólo con la lógica del cómo sino también con la lógica del “puede ser”, es decir, la viabilidad debe dar cuenta de las restricciones que la realidad impone al proceso. Cuando se analiza la viabilidad no se debe perder de vista la naturaleza social del trabajo.

En este sentido, es necesario considerar, como orientación práctica, que el modelo debe surgir, y/o al menos, constituirse como una necesidad interna y no como algo impuesto desde el exterior como respuesta a necesidades o intereses de otros, que se ubican en niveles más altos, o incluso fuera, de la realidad que se va a intervenir. Un modelo que no respeta este principio corre el riesgo de quedar en el papel. También en este ámbito del cómo intervenir es interesante recurrir a ciertas técnicas como el cálculo interactivo y los análisis estratégicos.

CAPITULO 3. MODELO ESTRATÉGICO DE INTERVENCIÓN ORGANIZACIONAL PARA LA TRANSFORMACIÓN Y CAMBIO SOSTENIDO

3.1 Descripción del modelo estratégico de intervención organizacional

El modelo estratégico de intervención organizacional se define como el constructo teórico-práctico basado en una metodología de intervención organizacional por el cual el laboratorio de control de salud pública, puede generar una transformación y cambio organizacional sostenido que le permita resolver de una manera ordenada, estructurada y sistematizada los obstáculos que se les presentan para alcanzar sus metas.

El fundamento teórico-práctico del modelo estratégico de intervención organizacional para la transformación y cambio sostenido en un laboratorio de control de Salud Pública, se sustenta desde el enfoque de la planeación a partir del análisis de la organización en su función económica, social y productiva; la cual está centrada en una visión sistémica, donde se define a la organización como una estructura que se relaciona o tiene cierta interdependencia entre sus diferentes partes y a su vez estas interactúan entre sí para alcanzar metas organizacional. Para este trabajo se han considerado algunos conceptos básicos conforme se describe en los siguientes párrafos.

De acuerdo a los conceptos y enfoques descritos en el capítulo anterior, el modelo estratégico de intervención organizacional, concibe a la organización objeto de estudio, como un sistema abierto con distintos niveles de interacción identificados como entornos de primer y segundo orden, integrado por subsistemas interrelacionados y distintos actores participantes de la dinámica interna, lo cual permitirá evaluar las condiciones del ambiente y la orientación que deberá tomar la estrategia de cambio, partiendo del conocimiento de la condición actual para definir el futuro deseado o al que se aspira como visión.

Considera también, las características de las organizaciones públicas, que tienen determinada su misión y en consecuencia sus objetivos más generales por un marco legal y normativo. Ver figura 2.

Figura 2. Las Organizaciones Públicas desarrollan su organización y funciones a partir de su Misión, la cual se fundamenta en la Ley Orgánica de la Administración Pública.



Elaboración Propia, con base en el marco jurídico, establecido por Ley Orgánica de la Administración Pública, (2015)

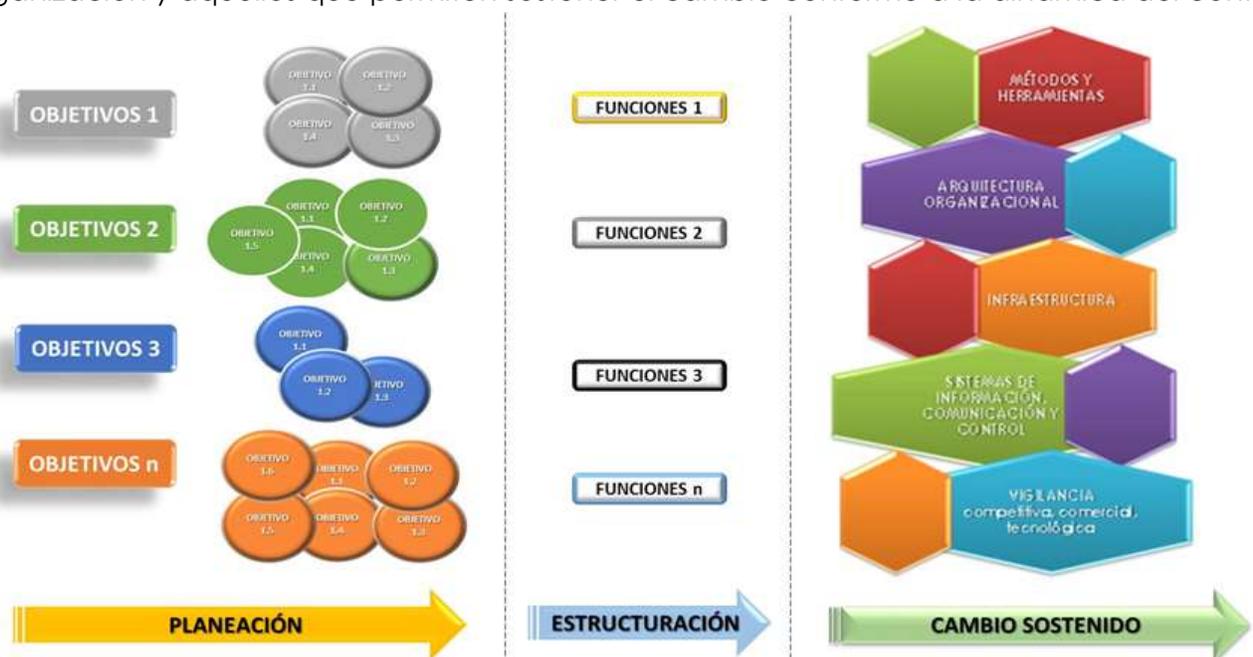
Las organizaciones públicas, tienen la obligación de alinear sus objetivos particulares al Plan Nacional de Desarrollo a través de los Programas sectoriales y específicos, los cuales legitiman su existencia. Dichos objetivos deben construirse estableciendo primero una base de objetivos estratégicos que son generales y de cumplimiento a largo plazo, de los cuales a su vez se derivan objetivos con mayor especificidad que permiten establecer el cómo llegar a las metas establecidas para la institución y son de cumplimiento a mediano plazo y finalmente los objetivos operativos que definen en particular cada tarea o actividad y que son de cumplimiento a corto plazo. Es precisamente esta descomposición de los objetivos que sirve de base al modelo de intervención propuesto en virtud de que los objetivos definen la Misión de las organizaciones públicas y por ende todas ellas tendrán estos elementos necesarios para lograr integrar su estructura, organización y funcionalidad acorde a las atribuciones que les confiere la Ley orgánica de la administración pública, es decir que todas las organizaciones públicas deben contar con objetivos alineados a los objetivos superiores del Gobierno.

En tal virtud, el modelo parte de considerar que los objetivos deben incidir en los ámbitos relevantes de la vida, funcionalidad y operabilidad de las organizaciones públicas no sólo en un momento determinado sino de manera dinámica a lo largo de su existencia, logrando mantenerla vigente, funcional y respondiendo a las expectativas de sus entornos de primer y segundo orden. Si las

organizaciones deben realizar cambios adaptativos a las condiciones del país de manera ágil y sostenida, es necesario que, de forma metódica, ordenada y estructurada, diseñe y ejecute intervenciones que incidan en ámbitos como los procesos técnicos administrativos, en las relaciones de trabajo internas y con su entorno, así como con su cultura organizacional. La presente propuesta finca este proceso de abordaje, en la construcción de un futuro deseado a partir del establecimiento, de manera participativa, de los objetivos y agrupándolos por el fin que persiguen:

- ▶ Los objetivos estratégicos, que conducen al futuro deseado, que son de largo plazo y base de los objetivos estructurales y de cambio sostenido
- ▶ Los objetivos estructurales, que permiten construir la estructura necesaria para mantener la funcionalidad de la organización. Los cuales deberán ajustarse a las necesidades de respuesta que se le exijan a la organización en cada momento, y
- ▶ Los objetivos para el cambio sostenido, los cuales se definen de forma general desde la planeación estratégica, pero su cumplimiento se plantea en el futuro y su gestación se desarrolla durante el curso de vida de la organización, de acuerdo al aprendizaje que ésta logre para mantener su respuesta actualizada a los entornos de primer y segundo orden. Para mantener la dinámica en un cambio sostenido, estos objetivos deben incidir en la adaptación y adopción: de los métodos y herramientas empleadas en los procesos técnicos y administrativos, en la arquitectura organizacional, en la infraestructura que le da soporte, en los sistemas de información, comunicación y control y en las acciones de vigilancia corporativa, comercial y tecnológica, que le permiten monitorear los entornos, (Figura 3)

Figura 3. Representación de la agrupación de objetivos de acuerdo a sus fines: los objetivos estratégicos que conducen al futuro deseado, los relativos a la estructura que define las funciones de la organización y aquellos que permiten sostener el cambio conforme a la dinámica del contexto.



Elaboración Propia, con base en el planteamiento establecido para fines del presente trabajo

La agrupación y ejecución de los objetivos en aquellos que se orientan a la Planeación, a la Estructuración y al Cambio Sostenido, abordan precisamente dichos ámbitos en los que ha de transformar una organización para su adaptación a la realidad de su entorno.

Una vez defina la base de trabajo, en donde la guía del proceso de cambio serán los objetivos en estas tres categorías, es necesario establecer la táctica para su ejecución, decidiéndose por el diseño de una intervención organizacional estratégica, en virtud de que toma como guía que marca el camino al futuro deseado, el establecimiento y cumplimiento de tres conjuntos de objetivos.

La intervención organizacional que busca el modelo, implicará necesariamente, desencadenar un proceso de cambios que alterará la relación de las personas con los procesos de trabajo, las relaciones entre las personas y la relación entre los tres componentes básicos de la organización: dirección, trabajadores y usuarios o clientes.

La metodología propuesta generará explicaciones alternativas y aplicará herramientas para su evaluación, de manera que aquel que intervenga la realidad tenga plena conciencia de que al elegir una explicación está realizando una opción que, necesariamente, dejará fuera otras explicaciones. Es por ello que, en este tipo de procesos, el conocimiento que servirá de base para la sustentación de las acciones no puede dar cabida a las verdades absolutas, unidimensionales o preestablecidas.

Como resultado, de la aplicación de esta metodología, las personas que realizarán la intervención organizacional, deberán sensibilizarse para asumir que forman parte de la realidad que van a cambiar. Todo ello, considerando que son ellos mismos los que configuran la realidad, desde el punto de vista metodológico; ya que definirán, diseñarán y acotarán las variables que serán consideradas para caracterizar esa realidad. Con ello, queda entendido que no existe una sola realidad, o "la realidad". Es decir, cuando un actor interviene en el proceso lo que ocurre es que trata con problemas semiestructurados, esto es, que tienen soluciones abiertas a la creación de otros actores y, por ende, al conflicto tanto de intereses como de visiones distintas, Sescovich Rojas, (2006).

Metodológicamente, la intervención diseñada, define a las variables políticas como endógenas, reconoce que cualquier intervención en la realidad genera o puede generar resistencia entre los actores involucrados en la estructura de poder existente. Éstos son conflictos esencialmente políticos y deben considerarse como parte integrante de la situación (endógena). Es decir, deben ser incluidos como variables dadas que forman parte del modelo explicativo.

En este proceso de intervención se da prioridad a prácticas interactivas y participativas que involucren a los diversos actores comprometidos en su diseño y en su evaluación y seguimiento, bajo una dirección definida para evitar perder el control de la intervención

El diseño del modelo estratégico de intervención organizacional fue concebido considerando que la intervención puede armonizar los cuatro aspectos para mejorar la eficacia y eficiencia referidos por Sescovich Rojas (2006): desarrollar capacidad para detectar e interpretar los cambios del entorno, para desarrollar instrumentos para contender con esos cambios, definición de los requerimientos internos para la mejora continua y la capacidad para redefinir permanentemente los requerimientos de individuales y sociales de los recursos humanos para el desarrollo sustentable de la organización

Así mismo, sin omitir un enfoque general de intervención organizacional, se consideran: las macro estructuras organizacionales y los objetivos y políticas que les sirven de base de sustentación, los procesos de trabajo que se dan a su interior y las políticas relativas a la gestión de los recursos humanos que los realizan.

El reto, de la metodología de la intervención, tal como establece Cruz (2011), consiste en que al mismo tiempo en que se diagnóstica un problema dentro de una organización, el modo de producción de ese saber constituye un reto para la generación de conocimiento entre los actores implicados dentro de esa relación en particular, el cual será para este modelo se considera la base del cambio sostenido.

Piezas fundamentales del presente planteamiento tiene que ver con los actores y su participación específica en el análisis de los entornos y en el diseño de las posibles soluciones, por ello el resultado de llevar a cabo este proceso en forma idónea, está determinado en:

1. Reconocer quiénes fungirán como agentes transformadores e impulsores
2. Identificar la capacidad de transformación de los agentes que la instrumentarán, así como de quienes buscarán impulsarla y dirigirla
3. Preparar las condiciones factibles para el cambio
4. Controlar el cambio en forma tal que no desequilibre a quienes estén involucrados.

De esta forma, los cambios que se inducen en la estructura, los procesos y la estrategia organizacional se justifican a partir de buscar la "mejor" funcionalidad, eficiencia y eficacia de la organización. Esta perspectiva asume que los actores del cambio organizacional tienen una total capacidad de organización, es decir, que pueden distribuir la autoridad, iniciar los procesos de cambio organizacional y tener el poder suficiente para desarticular cualquier tipo de resistencia. Lo cual significa que los actores pueden concretar a diseñar la "mejor" alternativa de cambio a seguir.

La propuesta, busca ser útil para cualquier organización pública al considerar que el cambio organizacional no sólo puede tener diferentes orígenes sino, además, que puede tener múltiples tipos de resultados, que el cambio puede ocurrir tanto en los medios como en los fines, es decir, los objetivos que buscan y los métodos empleados para conseguirlos. Ya se ha comentado que el entorno cambiante hace a las metas sean mutables, que la organización puede modificar sus propósitos aun sin cambios en el medio, o tener objetivos similares en ambientes distintos y que para ello será necesario la transformación y adaptación de sus comportamientos internos.

3.2 Objetivo del modelo

La actual propuesta de modelo estratégico de intervención organizacional, busca contribuir a lograr la transformación y cambio sostenido en un Laboratorio de control de Salud Pública; a través de una metodología que permita generar conocimiento y aplicación de herramientas de planeación para el logro de los objetivos institucionales en el corto y largo plazo, con un grado de flexibilidad que asuma y contienda con los eventos generadores de futuro.

Dicho modelo justifica su objetivo al dimensionar el entorno en el que se mueven las organizaciones cualquiera que sea su naturaleza, que hoy en día ha cambiado drásticamente. Esto es un hecho y en su origen hay múltiples factores que van desde el surgimiento de nuevas formas y nuevas herramientas de comunicación hasta una nueva realidad económica, política y social cuyo elemento esencial es el cambio permanente, rápido y, muchas veces, sorpresivo y difícilmente predecible.

Frente a esta realidad, la pregunta que cabe plantearse es cómo la organización debe enfrentar el cambio para mantener sus niveles de eficacia o eficiencia y que este sea sostenible en el corto, mediano y largo plazo

A lo anterior, el modelo implícitamente a partir de su objetivo pretende dar atención a esta interrogante, la primera observación que es importante destacar se relaciona con la actitud fundamental con la cual los responsables de la organización debe enfrentar el cambio. Dicha actitud no debe ser reactiva, como frecuentemente lo es, por el contrario, debe ser proactiva y planificada de manera tal que se pueda garantizar que la direccionalidad del cambio sea la deseada.

De ahí que se plantee el desarrollo de una intervención organizacional, entendida como un conjunto de acciones específicamente definidas para diseñar, implementar y hacer el seguimiento de un proceso de cambio organizacional.

Ante ello, el modelo plantea como primera fase un proceso de cambio planeado a partir de la definición de los objetivos y su agrupación conforme a sus fines en términos de la planeación estratégica, la estructura y el cambio sostenido. Y en una segunda fase, para mantener el cambio logrado a través del tiempo de manera dinámica, se propone retomar los elementos del enfoque de cambio adaptativo, a través una intervención organizacional diseñada a partir de la experiencia del gestor, pero aplicando además elementos metodológicos y técnicos proporcionados por el enfoque de la planeación, en particular la prospectiva, de manera que los actores se apropien de la problemática y sus posibles soluciones. Dentro de la fase estratégica de la intervención propuesta, se considera el cambio sostenido a través de la aplicación de los conceptos básicos del enfoque de organizaciones inteligentes, incluyendo la inteligencia competitiva. El cambio sostenido se considera un componente fundamental del modelo, debido a que para ello es necesario identificar las circunstancias y factores que influyen en la estrategia de adaptación que habrá de instrumentar la organización, en cada momento que así lo exijan las condiciones específicas de su entorno interno y externo.

Por consiguiente, se espera que el proceso de cambio organizacional sostenido a partir del modelo estratégico de intervención organizacional puede ser susceptible de ser controlado, es decir, un proceso que ha sido pensado, instrumentado y entendido como una solución o conjunto de soluciones a ciertos problemas previamente identificados, en términos de un proceso racional participativo y flexible.

3.3 Etapas o momentos metodológicos de la intervención

Como parte de la metodología del proceso de intervención partiendo del enfoque basado en la planificación situacional, se distinguen cuatro momentos, los cuales se representan el siguiente diagrama para facilitar su comprensión, (figura 4).

En este modelo de intervención se considera tres momentos estáticos, el Explicativo, el Normativo y el Estratégico, en virtud de que en ellos, se definen las acciones necesarias para la transformación de la organización; y un momento en el que se ejecutan cada una de las acciones, que es dinámico y transversal, es decir que los tres primeros momentos establecen qué hacer, mientras que el último el cómo hacerlo. (Ver figura 4).

Los momentos de la intervención se vinculan de forma similar a un sistema de toma decisiones, el proceso de la intervención es continuo, se pasa por los cuatro momentos de manera transitoria y para fines de la presente propuesta, se considera que el momento táctico operativo, la Fase del Hacer, es continuo o transversal durante toda la intervención, debido a que en cada uno de los momentos de desarrollan actividades en las que se aplican las distintas metodologías y herramientas de la planeación para obtener los productos y resultados de los otros tres momentos de la intervención . (Ver figura 5)

Figura 4. Momentos metodológicos de la intervención. **Momentos Estáticos** Intervención: Explicativo, Normativo, Estratégico, **Momento Dinámico:** Táctico Operativo. Y sus fases: Diagnóstica, de Direccionalidad, de Viabilidad y de Hacer.



Elaboración Propia, con base en las consideraciones metodológicas para el diseño de una intervención organizacional de Sescovich Rojas, (2006).

Figura 5. Interacción de los Momentos metodológicos de la intervención. El momento táctico operativo que comprende la Fase “del hacer”, se ejecuta a lo largo de la intervención respondiendo a lo definido en las fases: diagnóstica, de direccionalidad y de viabilidad como se observa en la línea y flechas punteadas en rojo. Las flechas azules que se observan en dos sentidos se deben a la dinámica entre la fase de definición y la fase de hacer en la que se obtienen “los productos” que alimentan a la siguiente fase de definición o planteamiento.



Elaboración propia, con base en las consideraciones metodológicas para el diseño de una intervención organizacional de Sescovich Rojas, (2006).

3.3.1 Momento Explicativo: diagnóstico

Es necesario iniciar con la ubicación y descripción del sistema objeto de estudio, en virtud de que permite ubicar al sistema en su contexto, establecer los subsistemas concretos, así como definir sus interacciones y funciones.

El conocer a detalle el sistema y su ubicación dentro de su supra sistema, facilita la elaboración del diagnóstico de las condiciones iniciales en las que se encuentra el sistema objeto de estudio, además de que se identifica a los actores involucrados, lo que facilita la determinación de la ponderación que cada uno tendrá en el proceso de cambio por el que pasará el sistema, así como prever las posibles resistencias potenciales al cumplimiento de los objetivos.

Una vez que se cuenta con el constructo del sistema a estudiar, se requiere definir, con la mayor precisión posible, los problemas que se desea resolver, fundamentado en un diagnóstico de la situación. La explicación constituye un modelo teórico de la realidad, que tratará de explicar la situación o problemática que produce el o los problemas que dan origen a la intervención, así como definir las variables que se considerarán básicas de operacionalizar. Contribuye a la definición de objetivos de cambio y definición de variables que participan del mismo a partir del diagnóstico resultante. Esta es una de las etapas metodológicas que justifican, precisamente, la elección de una metodología participativa.

Se trata de tener siempre presente la diferencia entre los síntomas de una situación, es decir la problemática y la causa raíz de éstos denominado problema, lo que no resulta sencillo hacer, debido a que los fenómenos sociales se encadenan en múltiples interacciones y como establecen varios de los autores referidos, raramente se presentan bajo la forma de relaciones causales lineales. Aunque existen varias herramientas que se pueden utilizar para desarrollar esta fase (Fuentes Zenón & Sánchez Guerrero, 1990), para el presente modelo se considera que es necesario que las fuentes de información empleadas sean prácticas y de fácil acceso dentro de las organizaciones, además tener en cuenta la confiabilidad de las mismas, por ello se propone emplear el análisis de los objetivos y las políticas imperantes en la organización y del grado de adecuación de estas en relación al entorno, tanto interno como externo; generar grupos de trabajo especialmente integrados por los actores involucrados en los distintos procesos, así como personal operativo.

Se deben considerar también fuentes de información adicionales como resultados de la medición de clima laboral imperante ejecutado por el área de recursos humanos, de ser posible encuestas de satisfacción de usuarios, reportes de actividades y de resultados de la organización, reportes de auditorías, recomendaciones de otros órganos rectores o supervisores del desempeño con la finalidad de identificar sus percepciones respecto de los problemas que han generado la intervención, esencial para dar luces respecto de la profundidad de los problemas organizacionales.

Como resultado del diagnóstico, se definen los objetivos de cambio que justifican el proyecto de intervención; se definen sus vínculos con los objetivos estratégicos establecidos para la organización en su conjunto y para aquellas unidades que serán objeto de la intervención. Se fijan, también, los resultados esperados de la intervención.

3.3.2 Momento Normativo: direccionalidad

En éste se inicia el diseño de los contenidos propositivos de la intervención, se especifica cómo debiera ser la realidad en contraposición con lo que es. Es esencial, en esta etapa, mantener el enfoque sistémico y metódico, tener claro que las condiciones iniciales que se generen necesariamente marcarán la situación futura; considerar la realidad como multidimensional y tener conciencia de que nadie puede actuar sobre una dimensión del sistema social sin producir efectos en todas las otras dimensiones. Para esta etapa se ha considerado emplear herramientas que permitan un acercamiento cualitativo, de manera que se alcance un grado importante de objetividad en los juicios, orientaciones y decisiones que impactarán el rumbo de la organización.

En la Fase de la direccionalidad, se diseña la transformación que debe sufrir la organización, la cual se fundamenta dos elementos clave:

- ▶ Se deben fijar las bases para enfrentar la intervención de cambio organizacional, es decir las condiciones vigentes en la organización, sus fortalezas y debilidades, pero también las condiciones vigentes en el entorno, a través de la identificación las amenazas y oportunidades, en un análisis participativo, honesto y lo más objetivo posible, teniendo en cuenta que se estructura a partir de la percepción de los gestores internos.
- ▶ Se establecen las estrategias generales, es decir la dirección de las acciones que alterarán la situación inicial y la conducirán hacia la situación deseada, de ahí se plantean los objetivos de la organización y se agrupan de acuerdo a sus fines cuya prioridad será definida durante la fase de viabilidad

Teniendo la experiencia dentro del sector público, en particular en el sector salud, se considera que existen diversas circunstancias que dificultan el obtener los resultado de transformación que plantea toda iniciativa de cambio, por ello la propuesta de intervención, objeto de este documento, pretende en aras de facilitar la comprensión del rumbo a seguir para alcanzar su visión, de acuerdo a sus propósitos, establecer como parte fundamental, una vez definido los objetivos estratégicos, que éstos se ordenen en tres rubros de acuerdo a sus fines: los objetivos de planeación aquellos que refieren a la estrategia que se ha seguir de planeación, de estructuración, aquellos que definen la transformación de estructura organizacional, funciones, procedimientos entre otros y objetivos que conducen cambio sostenido, los cuales deben ser flexibles para facilitar la adaptación al entorno interno y externo.

Se considera que esta agrupación permite, identificar con mayor claridad los objetivos específicos y su correlación, en virtud de que la organización es vista como un sistema abierto y por lo tanto, los objetivos finalmente se podría describir como una red, en los que unos prosiguen a otros y se entrecruzan con otros más, a medida que se profundiza en el ámbito operativo, por ello es necesario desde el inicio tener claridad de a dónde conduce un determinado objetivo porque en esa medida permitirá identificar con qué objetivos se encuentra involucrado y de cuál es dependiente.

Con ello será más sencillo establecer las rutas tácticas-operativas, dando un orden a la acción y sustentando la toma de decisiones consecutivas necesarias para instrumentar la transformación buscada. La intervención, entonces, se diseña de manera racional y objetiva dando como resultado un proceso de cambio producto de decisiones secuenciales.

Aún con este arreglo, no debe pensarse que los objetivos guiarán linealmente las acciones y sobre todo las actitudes de los actores participantes o los posibles conflictos o resistencias que respondan a intereses u objetivos propios, que pueden ser contrarios al sistema, de ahí que es necesario identificar y conocer a los actores y definir las herramientas participativas más adecuadas para construir el cambio.

3.3.2.1 Objetivos de Planeación

Estos son los objetivos que se sitúan al inicio del proceso, son generales y establecen el camino que habrá de recorrerse y deben ser la base de la eficacia del proceso.

Para la presente propuesta, estos objetivos se refieren a los objetivos estratégicos que se plantean a mediano y largo plazo y dan las pautas de dirección para los objetivos de estructuración y cambio sostenido, es decir que comprenden en sí mismos el logro de varios objetivos particulares.

Desde la presente propuesta, concebirlos de esta manera también facilitará el orden secuencial de las decisiones, sin embargo, no se debe olvidar la dinámica del entorno interno y externo, por lo que es necesario considerar cierta flexibilidad en su definición y construcción a través de la retroalimentación que reporte el sistema a lo largo del proceso de transformación por el que atraviesa.

3.3.2.2 Objetivos de Estructuración

Como se ha señalado anteriormente las organizaciones gubernamentales no son estáticas ni monolíticas, el diseño de la estructura en una organización en el sector público es importante en la medida en que se convierta en el marco dentro del cual los actores participan, negocian, interactúan e interpretan el sentido de sus acciones y de los demás; por ello, para los individuos, las configuraciones no son tan solo organigramas y procedimientos, son también una cultura y una forma de vida, (Culebra, 2000).

La necesidad de innovación estructural se da más comúnmente como resultado de un cambio en el contexto, el cual exige de la organización la adopción de una nueva estructura para poder responder a las nuevas exigencias del medio. Aquí cabe señalar que, aunque muchas veces se ha asociado el cambio de estructura con un cambio previo en la estrategia, una vez más esta relación no es necesariamente causal. Los detonadores de la innovación a nivel funcional-estructural pueden ser de muy diversa índole y el proceso que desencadenen puede ser adaptativo, conciliando la nueva estructura con la estrategia vigente, (Cabrero , Arellano, & Amaya, 2000), la cual en la intervención estratégica propuesta se encuentra definida por los objetivos de planeación.

De aquí la relevancia de identificar aquellos objetivos que conducen a una nueva configuración la cual no se refiere exclusivamente al organigrama y todos sus elementos sino a su estructura, funciones, comportamientos y relaciones, los cuales deberán incidir en dichos mecanismos. El grado de éxito del proceso innovador en este nivel se reflejará en una transformación de los procesos de toma de decisiones o tendrá un impacto directo en los mecanismos de colaboración-coordinación que permiten la adecuada implementación de las políticas públicas.

Estos objetivos, serán responsables de la consistencia interna y externa de acuerdo a la dinámica del entorno y permitirán la correlación necesaria para la ejecución de las acciones y en la búsqueda de su acoplamiento o adaptación a su contexto.

La transformación organizacional como resultado de la innovación estructural debe partir del supuesto de generar una organización abierta generadora del aprendizaje; esto permitirá en el corto plazo generar cambios controlados y asimilables de las diferentes situaciones a las que la organización puede enfrentar.

3.3.2.3 Objetivos para el Cambio sostenido

Se ha mencionado a lo largo de este trabajo, la necesidad de innovar de las organizaciones públicas provocada y dirigida por una serie de variables algunas de alto grado de complejidad como las relaciones y la presión política existente en algunos casos. Se ha descrito, también el proceso de adaptación, el cual es dinámico a través de la vida de la organización, es entonces de vital importancia mantener un espíritu innovador constante, de ahí que los objetivos para el cambio sostenido, desde la óptica de la intervención estratégica que se propone, son flexibles y se ajustan constantemente de acuerdo al rumbo de los cambios contextuales, sobre todo los cambios tecnológicos, de demanda, políticos, sociales de su entorno externo y a las relaciones y presiones del entorno interno.

Un elemento fundamental en este proceso es el agente de cambio quien debe ser una persona con liderazgo para llevar a cabo las dimensiones de la tarea y con la capacidad de dimensionar el clima y dinámica psicosocial prevalente, para ello consolidar la intervención en equipo, con una visión clara de las decisiones y rumbo que deben alcanzar, Sescovich Rojas, (2009).

Para Cabrero, et.al., (2000), el liderazgo, la dirección y conducción son elementos fundamentales, en particular, menciona que el liderazgo, el apoyo, las expectativas, la etapa profesional y el estilo de resolución de problemas están significativamente relacionados con el comportamiento innovador individual, afirma que el grado de éxito del proceso innovador en este nivel se reflejará en una transformación de los procesos de toma de decisiones y/o tendrá un impacto directo en los mecanismos de colaboración-coordinación que permitirán la adecuada implementación de la estrategia de cambio.

Así pues, para esta perspectiva, algunas de las respuestas al cambio se han basado en la necesidad de predecirlo en la forma más precisa y a tiempo, con la finalidad de poder responder a él de la mejor manera. De acuerdo con esta idea, la solución al problema del cambio está en mejorar el pronóstico, el aprendizaje y la adaptación, por lo que es fundamental conocer los modos de comportamiento de las variables ambientales y estar en situación de simular y procesar estados futuros de su ambiente.

Es fácil suponer que las condiciones externas siguen una tendencia constante, entonces el proceso de cambio al interior de la organización deberá seguir una dirección igualmente constante con ajustes incrementales. Pero, cuando el sistema está estrechamente relacionado con su ambiente, éste puede demandar ciertas respuestas a la organización que impliquen un cambio abrupto. Por ejemplo, por una variación o desequilibrio en su entorno interno, la organización podría modificar la decisión insatisfactoria mediante, reglas de acción definidas; en un segundo momento puede proceder a una reevaluación de los fines e incluso, ya en una tercera fase, de persistir los problemas, reconsiderará sus propias reglas de decisión o la misma naturaleza del sistema.

La intervención objeto de este trabajo propone incrementar la factibilidad de cumplir con los objetivos de cambio sostenido, que la organización vaya haciendo una adaptación sucesiva, retroalimentada por la vigilancia o seguimiento de sus entornos, la cual necesariamente repercutirá

en un ajuste y flexibilización de los objetivos de estructuración, de ahí la idea de que estos tres grupos de objetivos definidos en el modelo de intervención estratégica se encuentran interrelacionados a modo de red y su cumplimiento en una secuencia determinada, en donde el ajuste o consecución de alguno de ellos necesariamente afecta a otro u otros, el comportamiento de dicha red se encuentra fuera de los alcances del presente trabajo.

La clave para comprender y controlar este cambio organizacional y disminuir la resistencia al mismo, está dado en la conformación de una visión sistémica, donde la retroalimentación continúa basada en la generación, recolección y análisis de información de los entornos, contribuirá a mantener una dinámica de ajuste en la organización.

Resistencia al Cambio

Una vez establecidos los objetivos, se agruparon de acuerdo a los fines que persiguen, de planeación, estructuración o de cambio sostenido, es necesario establecer los planes de trabajo y su ejecución, es el momento de ejecutar la transformación. De acuerdo con Sescovich Rojas, (2006), en la fase estratégica deben considerarse el impacto de los problemas políticos, relacionados con el manejo de la autoridad y el poder organizacional, que en su conjunto constituyen el marco "restrictivo" de cualquier acción organizacional, que resulta el grado de resistencia que puede generarse entre los actores involucrados en la estructura de poder existente. La autora los define como conflictos de naturaleza esencialmente política y deben considerarse, desde el punto de vista de la metodología, como parte integrante de la situación.

Esto, a su vez, nos lleva a plantear que la viabilidad de cualquier proyecto, puede abordarse desde tres tipos de estrategia, Sescovich Rojas, (2009):

- Cooperación: acordar vías comunes de acción donde cada actor cede una parte de sus intereses en beneficio del todo
- Cooptación: quien elabora el programa de acción gana la voluntad de los otros actores, ya sea por argumentación o utilizando posiciones de poder
- Conflicto: los responsables de implementar una intervención abren las contradicciones existentes entre diferentes actores para dirimir a través de un proceso de negociación el peso relativo de los actores

Dadas las condiciones del objeto de estudio y los planteamientos y acciones que se requieren para lograr su transformación, es necesario recurrir a metodologías que permitan comprender la resistencia al cambio, y actuar sobre ésta en la búsqueda de disminuirla.

Hasta aquí se han descrito los tres momentos denominados estáticos y sus fases, en los cuáles se ha definido el qué, establecen lo que se debe hacer, para ejecutarlo en el momento continuo o transversal que es el momento táctico- operativo con su fase del hacer.

3.3.3 Momento Estratégico: viabilidad

Es en este momento, donde se define entre el "debe ser" y el "puede ser". En esta instancia, la preocupación central pasa a ser la viabilidad de los proyectos que constituyen el núcleo de la intervención organizacional.

En palabras textuales de Michel Godet: "la complejidad de los problemas y la necesidad de plantearlos colectivamente imponen el recurso a métodos que sean tan rigurosos y participativos como sea posible, al objeto de que las soluciones sean reconocidas y aceptadas por todos". Navarrete Jiménez, (2009)

Para evaluar la viabilidad de las acciones, se propone emplear la prospectiva, que tiene por objeto proponer las orientaciones y las acciones estrategias apoyándose en las competencias de la organización en función de los escenarios de su entorno y competencia, que se identificaron en la fase de direccionalidad.

Se trata de construir el futuro, definir escenarios basados en el presente y evaluarlos desde distintos ángulos de manera que las decisiones estratégicas sean las opciones con mayor viabilidad y aceptadas por sus ejecutores.

Se parte de un planteamiento del futuro inercial o en otras palabras, aquel más probable de alcanzar si la organización no hace ningún cambio o adaptación en función de los entornos en curso.

Para fines del modelo de intervención, para el desarrollo del Momento Estratégico, se retoman los siguientes conceptos de futuro, (Navarrete Jiménez, 2009):

- ▶ *El futuro deseable*: estado de cosas que se ambicionan porque reflejan nuestras aspiraciones y valores
- ▶ *El futuro posible o futuro probable*: involucra la acción y el esfuerzo, dictamen de viabilidad que afirma que contamos con el poder suficiente para llevar a cabo aquello que ambicionamos
- ▶ *El futuro factible o probable*: denota acontecimientos que pueden suceder, existen razones aparentemente suficientes fundamentadas en el pasado o presente para creer que determinados eventos se presentarán

En el análisis que se plantea en la intervención, los tres conceptos de futuro, juegan un papel importante, el primero futuro deseable, se visualiza cuando se quiere llegar a ser una organización que aprende para lograr el cambio sostenido, el futuro posible cuando se identifica la visión de la organización y el futuro probable, cuando, en el caso del objeto de estudio se mantenga en las condiciones en las que inició el estudio, es decir cuando no hiciera nada por lograr un cambio.

La esencia de esta fase se base en el concepto de escenario como el conjunto formado por la descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación de origen a otra futura.

Para el Modelo Estratégico de Intervención en su fase de viabilidad se retoma el enfoque de la planeación estratégica y prospectiva e inicia con el modelo organizacional de los tres vectores (Valdés Hernández, 2014), para llevar a cabo el análisis de condiciones actuales o diagnóstico, como punto de partida para desarrollar la prospectiva estratégica de un sistema, de acuerdo a la adaptación de técnicas y métodos dirigidos al análisis prospectivo y estratégico de la caja de herramientas de Godet, desarrollado por Navarrete en 2009.

3.3.4 Momento Táctico-Operacional: Hacer

Este es el momento dinámico de la intervención, la implantación, es definitivamente, la etapa clave. Si se fracasa en ella, el modelo, por coherente que sea, fracasará. Sescovich Rojas (2006), afirma que "un modelo con menor calidad en sus inicios puede ser mejorado en el transcurso de una buena etapa de implementación: la realidad es, en definitiva, más fuerte que la dimensión conceptual cuando se trata de este tipo de procesos".

Aunado a lo anterior y después de abordar desde distintas ópticas a las organizaciones públicas, se visualiza la dificultad de aplicar metodologías o modelos existentes que no han considerado en sus planteamientos ya sea por desconocimiento o dificultad para valorar las características identificables en las organizaciones gubernamentales, que de acuerdo a Del Castillo A. , (2000), pueden resumirse como que:

- ▶ Las organizaciones públicas deben responder a una lógica global y externa, relativamente explícita, que es su referente de existencia, ligadas a una misión y una legalidad externas
- ▶ Dentro de ellas, se actúa con un lineamiento "desde arriba" (política pública), en una interacción adaptativa con la sociedad, sus grupos, asociaciones y ciudadanos, Cabrero, et.al., (2000)
- ▶ La gestión es más dinámica y compleja derivado de la interacción sociedad y gobierno
- ▶ Se ven impactadas por las presiones de naturaleza social y política, no sólo por las de carácter económico
- ▶ No existe la libre actuación, lo define su marco normativo y funcional
- ▶ El establecimiento de sus objetivos puede ser desordenada, confusa, ambigua y plural
- ▶ Reciben fuertes presiones internas y externas, que dificultan la eficacia y la eficiencia de la gestión
- ▶ Están obligadas a cumplir ciertos principios, que afectan sus estructuras y retardan sus acciones
- ▶ La gestión de recursos financieros es rígida, ante controles a los que se encuentran sometidas

Derivado de los criterios anteriores, el Modelo Estratégico de Intervención Organizacional toma como elementos básicos para la adaptación a su entorno, la estrategia, la planeación y la estructura para lograr la transformación y un cambio sostenido.

En esa virtud y después de llevar a cabo una revisión de diversos enfoques que pudiera ajustarse a las necesidades de ejecución del Modelo se consideró a la planeación prospectiva por la compatibilidad de sus características con los principios del Modelo:

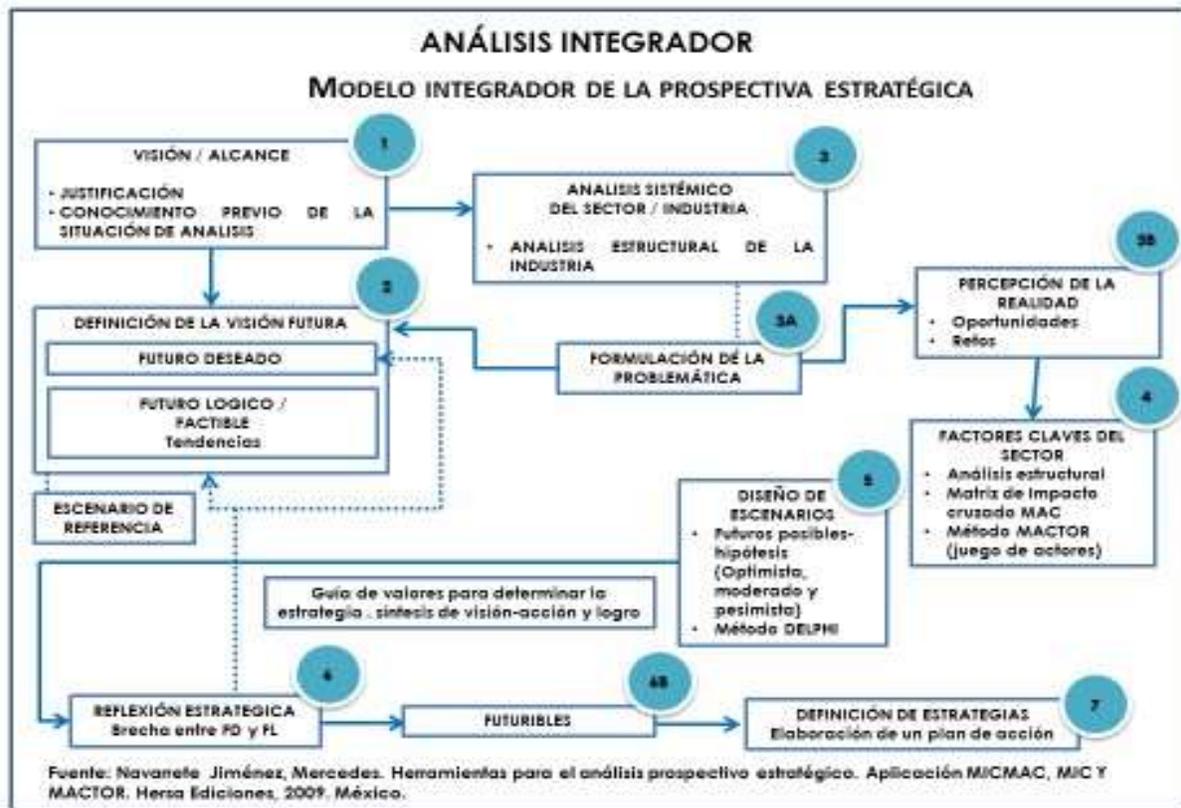
- ▶ Visión sistémica
- ▶ Participación
- ▶ Continuidad y flexibilidad
- ▶ Aprendizaje organizacional
- ▶ Creatividad e innovación

Con ese enfoque, se identificó el Modelo Integrador de la Prospectiva Estratégica, que, a través del Análisis Integrador, es aquel, que, en función de sus componentes, puede cubrir los conceptos esenciales para lograr una adecuada implantación de la Intervención que propone el Modelo Estratégico, debido a que:

- ▶ Con el orden de su ejecución genera una perspectiva que permite observar a las organizaciones en su totalidad, tanto interna como externa
- ▶ Permite enfocar a la organización como una configuración, es decir, la combinación y relación de sus atributos internos y su acoplamiento en el exterior
- ▶ Identifica y facilita la comprensión de los procesos vigentes y los necesarios para el cambio e innovación al establecer el futuro deseable

Navarrete, presenta el Modelo Integrador de la Prospectiva Estratégica, que pretende llevar un hilo conductor a través del análisis prospectivo, hasta el planteamiento de las estrategias. Su elaboración parte de un enfoque sistémico y una visión holística, que toma como punto de partida el definir la situación de análisis o problemática de estudio y realizar de esta manera, un acercamiento a la realidad. Cabe señalar que el ejercicio debe ser participativo y buscando conformar un grupo multidisciplinario. Figura 6

Figura 6. Esquema del Modelo Integrador de la Prospectiva Estratégica



Elaboración Propia con base en Modelo Integrador de la Prospectiva estratégica Navarrete, (2009)

De acuerdo al esquema de la Figura 6, el Modelo Integrador de la Prospectiva Estratégica se compone de:

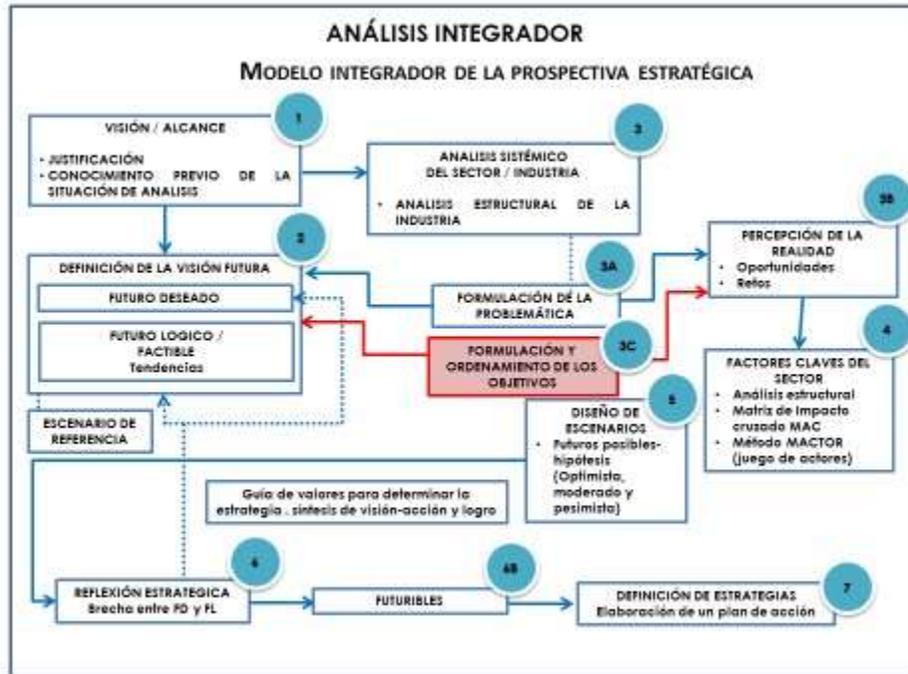
1. Tras el análisis y la discusión se define la visión de futuro deseada (1 y 2); el análisis permite también definir el futuro tendencial o lógico, el que sucede si no hacemos nada para cambiarlo
2. Se realiza un análisis sistémico de la problemática de estudio y se plantea de manera más clara y concisa la situación actual, de tal manera que esta percepción de la realidad permita identificar oportunidades y retos a enfrentar (3, 3ª y 3b)
3. Se procede a la aplicación de las herramientas del análisis prospectivo estratégico que propone Godet (2000), que son: el análisis estratégico, la matriz de impacto cruzado y el juego de actores (4)
4. Las siguientes preguntas permiten analizar los resultados para crear escenarios, - son una manera de esquematizar una determinada interpretación de la realidad, que describen el paso de un sistema social dado de una situación presente a una futura, y muestran las rutas o trayectorias que pueden suceder en dicho paso o transición de futuro-, según los resultados obtenidos. Las respuestas a estos interrogantes permiten elaborar los escenarios de futuro sobre la base de un futuro deseable, uno tendencial y el o los futuribles (5):

- a) ¿Cuál sería el escenario futuro para la problemática o situación de estudio?
- b) ¿Existe alguna brecha entre el Futuro Deseable y el Futuro tendencial?
- c) ¿Estamos encaminándonos hacia el Futuro Deseado?
- d) ¿Cuáles son las estrategias por seguir para hacer frente a la problemática actual?
- e) De acuerdo con este análisis, ¿es viable el futuro deseado? ¿Se diseña un futuro viable?

5. Tras una reflexión estratégica y colectiva se elige el escenario (6 y 6b y 7) y se procede a plantear las estrategias para lograrlo
6. Se definen los objetivos estratégicos y se elabora el plan de acción, donde se detallan acciones concretas a emprender, nombrando responsables y destinando los recursos necesarios para lograrlo

Este Modelo permite el desarrollo de todas y cada una de las tres fases del Modelo Estratégico, sin embargo, tomando la base conceptual que dió origen a la propuesta de intervención, es necesario ajustar el Análisis Integrador de la Prospectiva Estratégica, incluyendo un paso adicional denominado 3C en el esquema de la Figura 7, el cual contempla el establecimiento de los objetivos generales a partir de las estrategias definidas y su agrupación de acuerdo a sus fines, Planeación, Estructuración y Cambio sostenido.

Figura 7. Esquema del Modelo Integrador de la Prospectiva Estratégica ajustado al Modelo Estratégico de Intervención. Inclusión del Paso 3C que aparece sombreado.



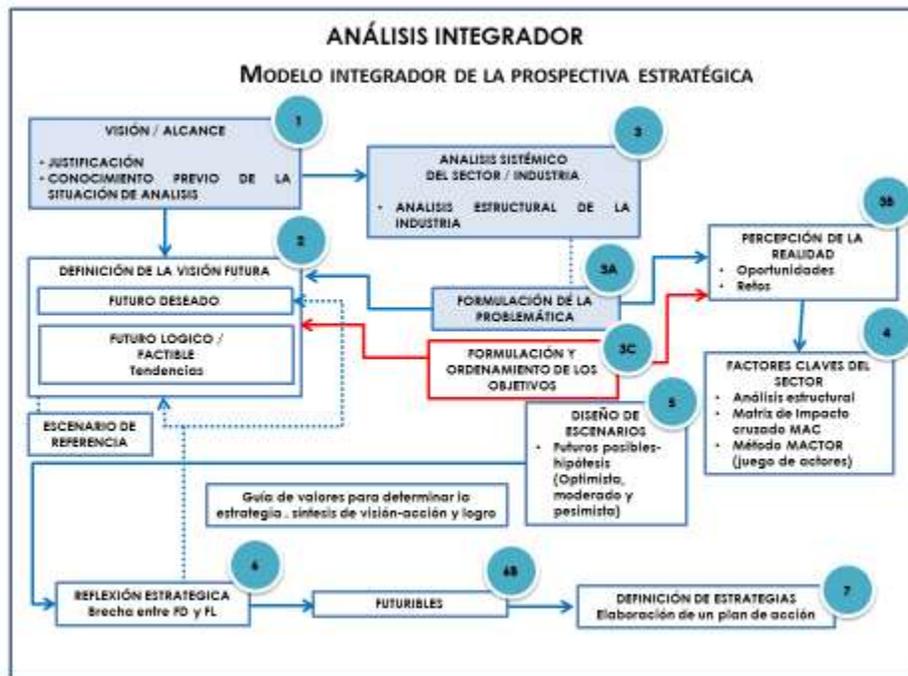
Elaboración Propia con base en Modelo Integrador de la Prospectiva estratégica Navarrete, (2009)

El Análisis de va desarrollando paso a paso en cada una de las Fases de la Intervención propuesta tal y como se describe en los siguientes apartados.

3.3.4.1 Fase Diagnóstica

La fase Diagnóstica como punto de partida, ubica, construye y describe el sistema objeto de estudio y empleando el Modelo de Tres Vectores, analiza la estructura de la organización y de los entornos y subsistemas que lo componen y su contribución para el logro de la Misión, completando el diagnóstico Figura 8 paso 1, 3 y 3 A

Figura 8. Esquema de pasos desarrollados durante la fase de Diagnóstica del Modelo Estratégico de Intervención Organizacional



Elaboración Propia con base en Modelo Integrador de la Prospectiva estratégica Navarrete, (2009)

3.3.4.1.1 Focalización del sistema objeto de estudio

Es necesario considerar que la presente tesis se ha dirigido especialmente a las organizaciones del sector público, por lo que la aplicación del Modelo Estratégico de Intervención Organizacional, éstas se consideran como un conjunto de variables (objetivos, estructura, recursos humanos, tecnología y procedimientos administrativos) que modifican sus propias configuraciones y sus sistemas de interacción con el resto de las variables en función de las exigencias del entorno de la organización. Es decir, el cambio organizativo sólo puede generarse a partir de un cambio previo en las condiciones externas para lo cual deben gestionarse los inputs, transformación y outputs para mantener la estabilidad organizacional, Goodman y Kurke, (1984).

3.3.4.1.2. Ubicación y Construcción por descomposición del Objeto de Estudio

Punto de inicio es ubicar al sistema dentro del sector correspondiente identificando los entornos que lo circundan, así como establecer las bases generales de su construcción, la propuesta considera el modelo de caja negra de Ochoa Rosso, (1997), para acotar el sistema objeto de estudio, en este caso en particular dentro del sector Salud.

Se eligió la construcción del sistema por descomposición, que Negroe, (2005), textualmente describe como el procedimiento que más se aproxima al espíritu sistémico. Se parte del sistema hacia sus componentes y construye una forma típica de enfoque integral. Se basa en la descomposición funcional, la cual es ampliamente utilizada en cibernética, consiste en desmembrar al sistema en

subsistemas, cuyas funciones y propiedades aseguran las del sistema en su conjunto, mediante una organización adecuada.

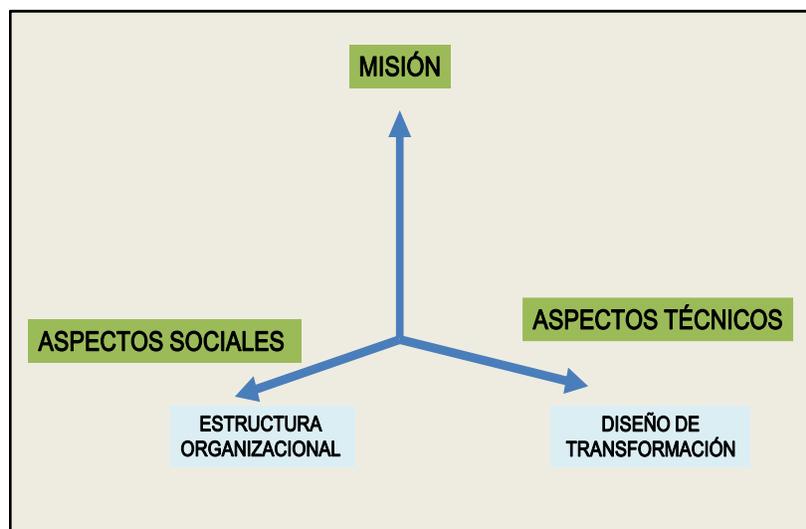
Para realizar la construcción se presentan dos aspectos, llamados estructura externa e interna del sistema en consideración. El primero se establece a través de conocer el papel que juega en su supra sistema, que se logra definiendo los objetivos y funciones totales, es importante, dentro del supra sistema, la determinación de otros sistemas del mismo nivel, los cuales se clasificarán de acuerdo a sus respectivos objetivos y funciones, así como sus interrelaciones. La estructura interna del sistema, en particular su estructura funcional, se obtiene por una descomposición por funciones, que ese presenta como un agregado hipotético de subsistemas interconectados, de tal forma que aseguran el funcionamiento del sistema, por medio del cual se busca alcanzar ciertos objetivos dentro del citado supra sistema, Negroe Pérez,(2005)

3.3.4.1.3. Modelo Organizacional de los Tres vectores

El modelo organizacional de tres vectores (Valdés Hernández,1998), permite identificar y establecer el sistema generado por la organización y su entorno, - fue desarrollado para la administración de la tecnología en las organizaciones-, se aplican en el diagnóstico, en el pronóstico y prospectiva tecnológica.

El sistema organizacional surge de la interrelación existente en tres dimensiones, de los elementos llamados vectores, del entendimiento de estas relaciones surgen las mejores opciones estratégicas. Dichas dimensiones son: misión de la empresa, aspectos sociales representados por la estructura organizacional y de los aspectos técnicos que se integran en un diseño de integración. Ver figura 9.

Figura 9. Vectores del Sistema organizacional.



Fuente: Valdés Hernández, El Sistema Tecnológico en las Organizaciones y su Administración, (1998)

La adecuada comprensión de estos vectores, así como de sus limitantes, es el elemento sustantivo para el proceso de administración estratégica además de ser inicio de la integración del sistema organizacional.

El primer vector o el principal es la Misión, en donde se identifica el mercado, los clientes y sus necesidades y la competencia estos elementos marcan la orientación de la organización, es el que determina la estrategia de la organización.

El segundo vector representa las relaciones sociales que se desarrollan y establecen en las organizaciones dentro de sus estructuras, son las responsables de la cultura organizacional, este es el vector que deba ayudar al cumplimiento de la misión, está representado por la estructura organizacional, la estructura depende la estrategia, por ello en un entorno turbulento las organizaciones establecen estrategias que su vez demandan nuevas estructuras, por ello las estructuras deben ser flexibles para responder a los cambios del entorno. Entre los aspectos que se consideran dentro de la estructura organizacional:

- a) Aspectos horizontales: división del trabajo, grado de especialización, relaciones lineales y la departamentalización de las tareas organizacionales
- b) Aspectos verticales: delegación, descentralización, números de niveles jerárquicos, tramo de control y sus efectos tales como la satisfacción del trabajador y la toma de decisiones
- c) Cultura organizacional donde se identifica el sistema de trabajo para la optimización de ideas, actitudes de servicio, visión compartida, principios y valores compartidos, compromiso, disciplina, liderazgo, entre otros.

El tercer vector es el diseño de la transformación, en donde se producen productos con las características necesarias para satisfacer los requerimientos explícitos e implícitos de los clientes. Este vector está conformado por tres elementos y un efecto:

- 1. Tecnología de Proceso: aquí se ubica el conocimiento básico, la teoría referente al proceso de transformación, nuevas tecnologías de proceso (conocimientos) demandarán nuevas tecnologías de operación
- 2. Tecnología de Operación: la experiencia acerca del diseño de la transformación es un elemento decisivo en la competitividad de la organización. La experiencia (tecnología de la operación) desarrollada en un determinado diseño, después de ser analizada y asimilada, pasa a formar parte de la tecnología de proceso (teoría) cuando se intente aplicar a un diseño de transformación diferente
- 3. Tecnología de equipo: la parte física del diseño de la transformación se efectúa en diversos activos, sus características dependen del mercado, del proceso y de la experiencia. Estos tres tipos de tecnología integran el proceso de transformación para obtener el producto, que es

considerado el cuarto tipo de tecnología, puesto que sumado a los anteriores integra el diseño de la transformación

4. Las características inherentes del producto son el resultado del diseño de la transformación y estos deberán ser de acuerdo a los requerimientos del mercado objetivo

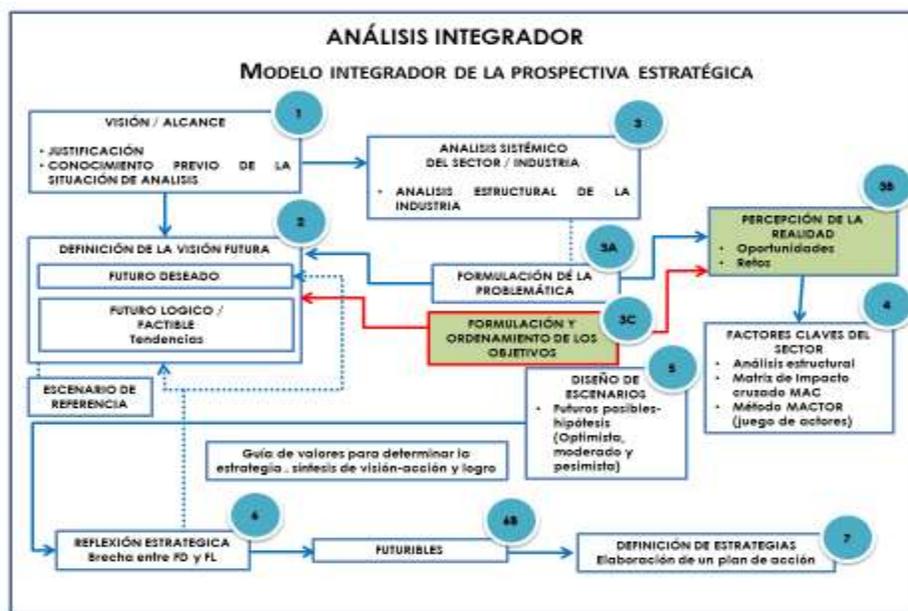
Pese a que en todas las organizaciones presentan estos tres vectores dependiendo del sector en el que se ubica, la etapa de su ciclo de vida, dependerán preponderantemente de algún vector o de parte de éste, limitando la incidencia de los restantes.

En el apartado 4.1.1 se describe la metodología con detalle para establecer la ubicación y descripción del sistema, diseñar el futuro posible y establecer los objetivos estratégicos para alcanzarlo en el laboratorio de control en salud pública, objeto de estudio.

3.3.4.2 Fase de la Direccionalidad

Continuando con el Modelo Organizacional de tres Vectores, la fase de Direccionalidad se inicia con el Diseño de la Transformación a partir de las características de los productos y servicios deseadas por los usuarios y los requerimientos técnicos y de recursos necesarios para cumplir con dichos parámetros, lo que implica el análisis de la realidad y de ahí la definición de estrategias generales que dan origen a los objetivos de Planeación, Estructuración y Cambio Sostenido, que se observa en los recuadros sombreados pasos 3B y 3C (Figura 10).

Figura 10. Esquema de pasos desarrollados durante la fase de Direccionalidad del Modelo Estratégico de Intervención Organizacional



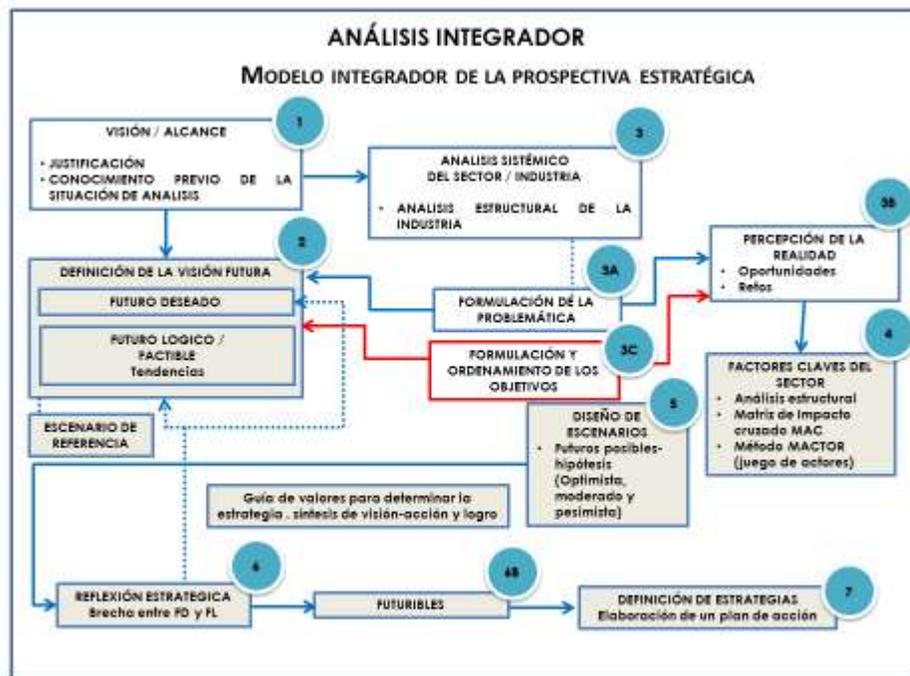
Elaboración Propia con base en Modelo Integrador de la Prospectiva estratégica Navarrete, (2009)

En esta fase el Modelo estratégico de Intervención Organizacional integra un paso más al diagrama, 3C en el esquema Figura 10, que es la esencia conceptual del dicho modelo, es decir el establecimiento de los objetivos y su ordenamiento de acuerdo a sus fines, ello facilita la construcción del futuro deseado, dado que el orden que se establece a los objetivos, permite visualizar con mayor facilidad su interrelación y el orden de su ejecución con miras a construir el camino hacia el cambio y a lograr mantenerlo de acuerdo a los ajustes de su entorno.

3.3.4.3 Fase de Viabilidad

La fase de Viabilidad se inicia con la construcción del futuro, Figura 11 paso 2, a partir del análisis de la situación presente, considerando las estrategias generales y los objetivos derivados de éstas. A partir de la aplicación de las Herramientas desarrolladas por Godet, Figura 11 pasos 4, 5, 6, 6B, se busca hacer una evaluación cuali-cuantitativa que dé objetividad a las decisiones que habrán de formalizarse a través del plan de acción resultante, Figura 11., paso 7

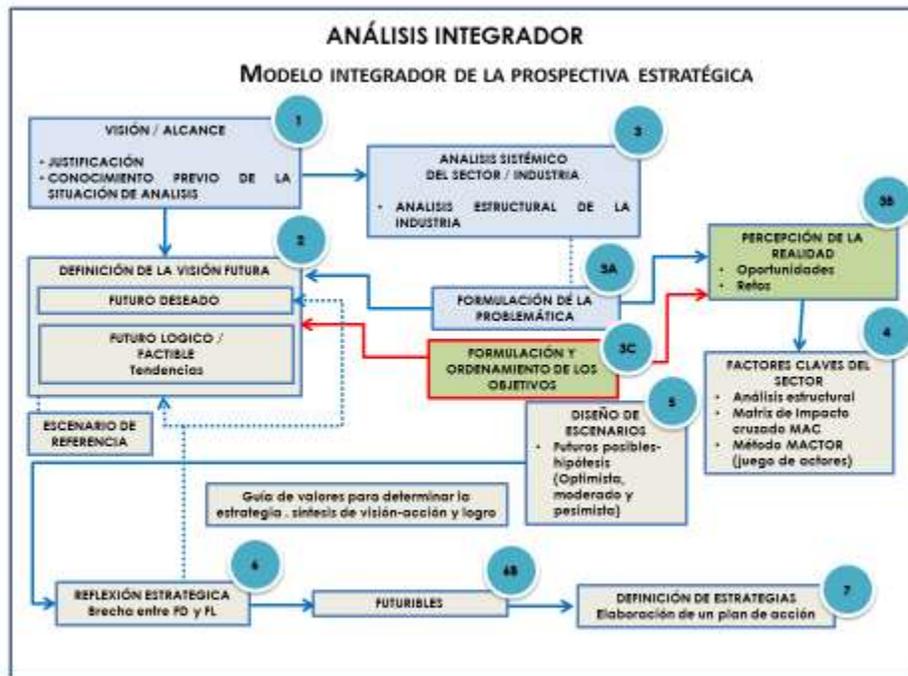
Figura 11. Esquema de pasos desarrollados durante la fase de Viabilidad del Modelo Estratégico de Intervención Organizacional.



Elaboración Propia con base en Modelo Integrador de la Prospectiva estratégica Navarrete, (2009)

Una vez que se ha cubierto las tres fases propuestas por el Modelo Estratégico de Intervención Organización se completa los pasos establecidos por el Modelo integrador de la prospectiva estratégica hasta la generación de un Plan de acción para la transformación de la organización, (ver figura 12)

Figura 12. Esquema del Modelo Integrador de la Prospectiva Estratégica ajustado al Modelo Estratégico de Intervención. Concluidas las fases: Diagnóstica, de Direccionalidad y de Viabilidad, el Modelo Integrador de la Prospectiva Estratégica ajustado, se completa hasta el séptimo paso, como se observa en los recuadros sombreados del esquema.



Elaboración Propia con base en Modelo Integrador de la Prospectiva estratégica Navarrete, (2009)

Con el Plan de acción, la implantación de las estrategias y el cumplimiento de los objetivos específicos y operacionales, requiere de una metodología que permita el cambio organizacional de manera eficaz para que posteriormente se logre el cambio sostenido, tal como se describe en los siguientes apartados.

3.3.4.3.1 Estructuración Gestión del cambio organizacional

La metodología la propuesta por Monroy, (2016), como supuesto primordial considera que los comportamientos humanos en la organización deberán sustentarse en estrategias racionales, donde las diversas actividades y prácticas rutinarias del laboratorio de control de salud pública estarán vinculadas a partir de herramientas de gestión.

Considerando lo anterior, la dinámica del entorno actual, cada vez más competitivo e inestable, propicia que los cambios organizacionales sean más dinámicos y los actores involucrados contribuyan en estabilizarlos a partir de dichas herramientas de gestión.

La metodología, pretende crear e introducir una herramienta que intervenga en la organización y contribuya a la estructuración de las representaciones conceptuales de las prácticas diarias que los involucrados tienen y la desestabilización de la organización. Sin embargo, la incertidumbre en las

actividades cotidianas no es excluyente, por ello, el modelo debe gestionar durante un proceso de cambio organizacional una administración de dichas variables inestables.

En este sentido la operatividad del cambio organizacional considerará dos tipos de herramientas:

- *Formales de racionalización:* Surgidas a partir de la regulación de control, propuestas por altos niveles organizacionales y sus instrumentos formales y legítimos para los actores a reserva de que su eficacia afecte sus prácticas y la eficiencia de la producción laboral
- *Herramientas autónomas:* Resultado de la práctica diaria de los actores, las cuales no son negociadas con los altos niveles de la organización.

Cabe señalar que vista la organización como un sistema que interactúa con otros subsistemas y que sus acciones impactan positiva o negativamente en su eficiencia; todo sistema social tiene un comportamiento basado en reglas producida por los actores y su interacción. Por tanto, se identifican como: el actor, las reglas y la regulación.

Así, al generarse algún tipo de regulación, de forma inmediata se genera un actuar colectivo, que, ante una posible afectación, provoca una resistencia al cambio de los actores por verse afectados en su regulación autónoma.

En este sentido, las reglas dirigen y controlan las acciones colectivas e individuales en a la organización, mientras que las herramientas apoyan y facilitan la acción colectiva.

De tal manera, la gestión del cambio organizacional debe contribuir a reducir la resistencia al cambio y por medio de ambas herramientas tanto formales de racionalización como autónomas, que en conjunto fortalezcan el actuar de forma colectiva. (Ver figura 13).

Figura 13. Esquema de gestión del cambio organizacional.



Elaboración propia, con base en Monroy (2016). Gestión del cambio organizacional.

Análisis del control

Por medio del cual se identificará el camino por el cual obtener las mayores oportunidades, en las que se deben ubicar el mayor número de problemas que habrán de superarse para no limitar o disminuir la eficiencia; esto lleva a considerar las causas y los efectos negativos que pueden ocasionarse, seleccionando aquellos que de forma contundente puedan impedir el logro de la estabilización de la organización.

Una vez que se hayan identificado los problemas, deberá definirse a los actores involucrados relacionándolos según corresponda a cada una de las problemáticas a resolver en el proceso de cambio organizacional. Por consiguiente, determinar las herramientas formales de racionalización vinculados de igual forma a cada problemática planteada.

El proceso final hasta este momento será definir las necesidades de la gestión del cambio organizacional, que en automático llevará a definir la ruta de oportunidad mencionada anteriormente. Por tanto, quedarán validados las causas y efectos vinculados a las acciones del actor.

Análisis autónomo

Por medio de la comprensión de la actividad diaria de los actores involucrados permitirá identificar las herramientas autónomas que convergen en un actuar colectivo con el que contribuyen a la actividad organizacional.

Estudiar dichas herramientas autónomas permite conocer el conocimiento y las experiencias en común que tienen los actores y en otro sentido, la confrontación que existe entre ellos mismos; extrayendo de esta forma los comportamientos comunes que conforma su actuar colectivo.

Definición de la herramienta de cambio

La importancia en este momento es la función conciliadora que permite reducir la resistencia al cambio organizacional como consecuencia de llegar al punto de coexistencia entre regulación y autonomía; las cuales interactúan y se integran con elementos de cada una de ellas en la vida diaria de la organización, generando un equilibrio que contribuye a la estabilización y a generar reductores de la resistencia al cambio organizacional.

3.3.4.3.2. Cambio sostenido

Organización Inteligente. Organizaciones que Aprenden

Como se ha expuesto con anterioridad en la búsqueda del cambio las organizaciones acumulan experiencia y conocimientos que en el mejor de los casos las conducen a la toma de decisiones fundamentadas en el camino ya recorrido.

Se ha reiterado la complejidad de los entornos en el que contienden las organizaciones, tal como refiere Senge (1990) "La proporción a la que las organizaciones aprenden puede volverse la única

fuerza sustentable de ventaja competitiva" es necesario generar una fuerza creativa motora para que la organización sobreviva a sus entornos cambiantes, para este autor la organización que aprende es aquella con una filosofía engranada para la anticipación, reacción y respuesta al cambio, la complejidad y la incertidumbre.

Lo aprendido las hace más adaptables al cambio, por ello el aprendizaje podría considerarse un concepto dinámico que acompaña a la organización durante toda su vida, si se prepara para aprender colectivamente para identificar, gestionar y emplear mejor el conocimiento generado y recuperado desde su entorno, fundamento de la inteligencia competitiva que se desarrolla y que para la propuesta de trabajo es una manera ordenada y continua de vigilar la dinámica de los entornos para ajustarse en tiempo a sus requerimientos.

Tal como lo establece Senge, desde sus primeras aportaciones, es necesario un cambio de paradigma a los esquemas occidentales, fortaleciendo el desarrollo de los actores conductores de las transformaciones, en primera instancia es indispensable el enfocar a las organizaciones como un sistema y generar capacidades específicas, soportadas en "cinco disciplinas" a saber, dominio personal, visión compartida, aprendizaje en equipo, modelos mentales y pensamiento sistémico en las cuales soportar la conceptualización aspiración, reflexión y diálogo dentro de la organización. Lo anterior exige una transformación de entorno interno en el que es necesario, desarrollar una arquitectura organizacional que se distinga por las ideas rectoras, la arquitectura social y las herramientas metodológicas participativas que aplique. (Ver Figura 14).

Así una organización que aprende es la que construye intencionalmente las estructuras y las estrategias para realzar y maximizar el aprendizaje organizacional.

El mismo autor enfatiza que las organizaciones que aprenden buscan asegurar constantemente que todos los miembros del personal estén aprendiendo y poniendo en práctica todo el potencial de sus capacidades, esto es la capacidad de comprender la complejidad, de adquirir compromisos, de asumir su responsabilidad, de buscar el continuo auto crecimiento, de crear sinergias a través del trabajo en equipo. El conocimiento se vuelve una habilidad social.

Figura 14. Esquematización de los conceptos de la Quinta Disciplina.



Elaboración Propia, con base en los conceptos establecidos en la Quinta Disciplina (Senge, 1990)

Este enfoque exige a los líderes un cambio de paradigma en su actuar, dado que la práctica del aprendizaje organizacional desarrolla actividades tangibles, nuevas ideas, innovaciones, nuevos métodos de dirección y herramientas para cambiar la manera en que la gente realiza su trabajo. Se parte del supuesto de que cuando se les da la oportunidad de tomar parte en estas nuevas actividades, los individuos desarrollan una capacidad perdurable de cambio.

El proceso recompensará a la organización con niveles más altos de diversidad, compromiso, innovación y talento, donde la gente "expande continuamente su aptitud para crear los resultados que desea, donde se cultivan nuevos y expansivos patrones de pensamiento, donde la aspiración colectiva queda en libertad y donde la gente continuamente aprende a aprender en conjunto". Una situación positiva de trabajo en equipo, de pertenecer a una gran institución sentida así colectivamente, hay que entender que ese equipo o esa institución no eran magníficos desde el principio, sino que aprendieron a generar resultados extraordinarios".

El autor de la Quinta Disciplina enfatiza en que "una organización que aprende es aquella que expande continuamente su capacidad de construir futuro, es la integración de talentos y funciones en una totalidad productiva", Senge, (1990).

Aunque ya han pasado varias décadas y existen algunas experiencias exitosas basadas en la aplicación de este enfoque, es necesario reconocer que las organizaciones públicas en el país, se encuentran todavía distantes de alcanzar una configuración de esta naturaleza, limitada en primer término por la estructura burocrática que las conforma y todos los elementos que de ello se desprende, sin embargo, el afán de incluirla dentro de esta tesis, se encuentra fundamentada en la

aspiración, que como funcionario público tengo, de que algún día, las organizaciones públicas alcance un desarrollo que las conduzca a los niveles de eficacia y eficiencia que el país requiere.

Manteniendo en mente el concepto dinámico del aprendizaje se propone en el siguiente apartado una metodología para lograr la adaptación e innovación a través de acciones anticipatorias que fortalecen la competitividad a lo largo del tiempo de vida de la organización y que se basa en una estrategia metódica para identificar, analizar y explotar información de distintas fuentes que permitan anticipar escenarios y prepararse oportunamente para contender con ellos.

Inteligencia Competitiva

En la actualidad, es imprescindible el uso e implementación de herramientas tecnológicas que conduzcan a la competitividad en las organizaciones. La importancia de mantener una constante y precisa vigilancia de situaciones actuales y futuras determina el grado de desarrollo de la misma.

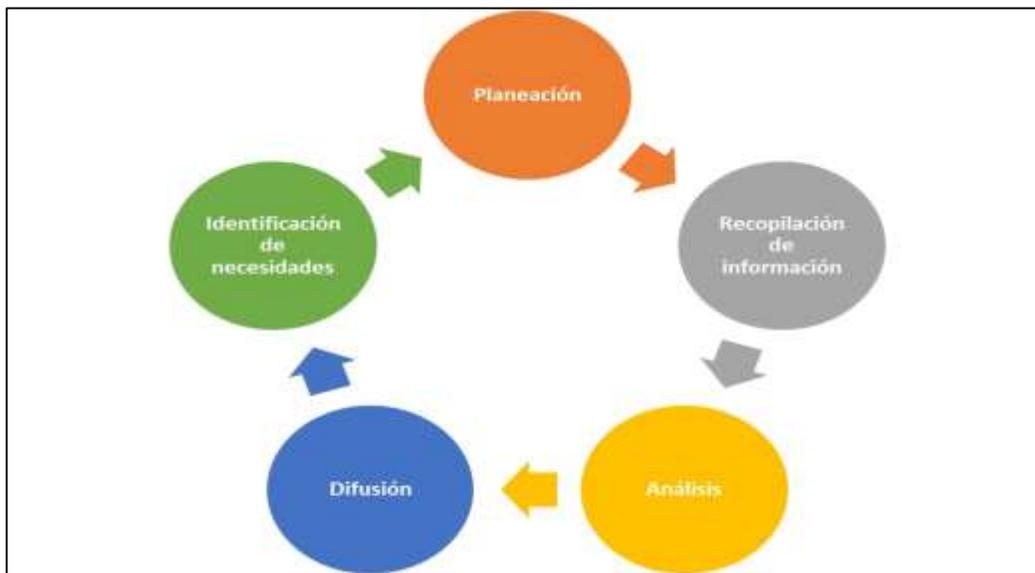
La vigilancia según De la Rosa, (2004) por su alcance puede ejecutarse en todos los niveles de la organización y se puede orientar principalmente en cuatro dimensiones: competitivo, comercial, tecnológico o de entorno.

También puede identificarse dos tipos de vigilancia: puntual y continua, donde la primera resulta ser un apoyo relevante en la toma de las decisiones y la segunda surge como un elemento anticipatorio o de alerta.

En este sentido las organizaciones generan, manejan y acumulan conocimiento e información (know-how) articulando procesos organizacionales. Por tanto, el objetivo del diseño de sistemas de inteligencia tecnológica es precisamente implementar esas acciones de vigilancia basados en la conformación de la información dispersa en información estratégica para las necesidades de la organización.

Para Rincón, (2002) es un proceso que incluye la identificación de las necesidades de información de los usuarios, la colección de información, su análisis y la obtención de conclusiones, que finalmente son transmitidos a los usuarios. Plantea de esta manera un esquema o proceso básico de la inteligencia tecnológica con base en cinco etapas (ver figura 15):

Figura 15. Etapas del proceso básico de la inteligencia tecnológica



Elaboración Propia, con base en Rincón, (2002)

1. Etapa de identificación de las necesidades del cliente

Surge con el reconocimiento de las necesidades del cliente, para ser discutido con el usuario: ¿Cuál es el propósito del estudio?, ¿Cuáles son los objetivos?, ¿Cuál será el alcance que se desea?, ¿para que se requiere dicha información?, etc.

2. Planeación y dirección

Establecimiento de lineamientos y el plan de trabajo a seguir que incluya:

- Entendimiento de las necesidades del usuario.
- Establecimiento del plan de colección de información y análisis
- Interacción con el usuario, comunicando la posibilidad de obtener o no cierta información y afinando los detalles que surgen durante la marcha del estudio.

3. Colección de la información

Obtención de la información bajo métodos legales y éticos.

4. Análisis de la información

Referente al procesamiento analítico de la información que se ha recolectado y su conversión en inteligencia para responder a las necesidades de la organización. Para lo cual se hace uso de diversas herramientas, modelos y técnicas.

5. Transmisión del conocimiento generado

Son el resultado del estudio que pretende resolver las interrogantes planteadas para la toma de decisiones.

Resulta pertinente aclarar que la presentación de los resultados de este proceso, debe procurar generarse de forma oportuna y que dichos resultados correspondan a las necesidades de los usuarios, sean específicos y no generales y tengan un alto nivel de veracidad.

Así mismo, De la Rosa, (2004) propone algunas de las herramientas de gestión estratégica, basadas en una serie de mapas o matrices que permiten comparar unidades de negocio o productos de organizaciones competidoras, donde se destacan:

- Representación matricial del Boston Consulting Group.
- Representación matricial de Mc Kinsey.
- Representación matricial de Arthur D. Little.

En lo que respecta a herramientas para la vigilancia tecnológica, propone evaluar no solo las cuestiones comerciales sino también la parte tecnológica que utilizan las organizaciones, es decir lo que realmente las hace lograr ser competitivas. Para ello debe analizar los puntos débiles y fuertes, así como, procesos, innovaciones, mejores prácticas que puedan contribuir para ello.

Algunas herramientas que pueden ser utilizadas para tal fin se enlistan a continuación:

- Árbol tecnológico (competencias básicas)
- Cartas tecnológicas
- Mapas tecnológicos
- Road Maps
- Posición tecnológica y de madurez de las actividades de la organización
- Brainstorming tecnológicos

3.4 Alcances y limitaciones del Modelo

El modelo estratégico de intervención organizacional tiene como alcance ser un instrumento para generar de forma metodológica un proceso dinámico, práctico y continuo de cambios planeados, a partir de diagnósticos realistas de situación de los cambios favorables o desfavorables en el entorno, utilizando estrategias, y herramientas que permitan de forma sistemática y sostenibles aumentar la eficacia y eficiencia de la organización, al mismo tiempo que contribuya a la asimilación de nuevos entornos y mediante mecanismos estabilizadores bajo un trabajo colectivo se asegure el logro de los objetivos del laboratorio de control de salud pública.

La propuesta limita su alcance al desarrollo detallado de la fase táctico-operativa hasta el planteamiento de los objetivos de la organización y deja planteada de manera explicativa el proceso

de estructuración y el cambio sostenido, debido a que estas dependen de la realidad actual y su contexto en un momento preciso.

Es decir que para reproducir el modelo es factible construir la situación en un momento específico con datos históricos, sin embargo, el cambio sostenido, se encuentra en el futuro y éste depende de la ventana en el tiempo que se explore, por esa razón la ejecución de dicho componente no se encuentra en los alcances del presente trabajo, para ello sería necesario fijar un punto y hacer la evaluación de la información recopilada en los procesos de vigilancia competitiva y a partir de ésta, establecer objetivos específicos para incidir en la infraestructura, métodos y herramientas, arquitectura organizacional, y sistemas de información, comunicación y control.

Para validar el componente relativo al cambio sostenido, entonces, sería necesario retomar en el momento actual a la organización y realizar el análisis del entorno vigente, de tal suerte, que de manera dinámica se hicieran los ajustes a los objetivos relativos a los procesos descritos en el párrafo anterior.

Operativamente, las limitaciones al modelo básicamente están dadas por su propia naturaleza de la ejecución de un cambio planeado, condicionado a que se logre una integración y correcta ejecución de los elementos que implica:

- El Sistema (en el que se llevará a cabo el cambio). Que puede ser un individuo o un grupo, una organización, y otros actores que intervengan o impacten al laboratorio.
- El Agente de Cambio (responsable de apoyar técnicamente el proceso de cambio). Uno o varios agentes de cambio, cuya función básica consiste en proporcionar al sistema el apoyo técnico o profesional necesario para que el cambio se lleve a cabo con éxito.
- Estado Deseado (las condiciones que el sistema debe alcanzar). Un estado deseado, que define las condiciones específicas que el sistema, con la ayuda del agente de cambio, desea alcanzar.

Por tanto, se puede decir que el cambio es un reto tanto humano como técnico; sin embargo, el reto principal a vencer y que puede limitar el éxito de la intervención y cambio organizacional estará dado en la capacidad que se tenga como organización de desarrollar aptitudes personales, cambiar tanto las relaciones individuales como los procedimientos de grupos y la sensibilización con el objeto de aumentar la eficacia del sistema.

CAPITULO 4. EJERCICIO DE APLICACIÓN DEL MODELO ESTRATÉGICO DE INTERVENCIÓN ORGANIZACIONAL EN UN LABORATORIO DE CONTROL DE SALUD PÚBLICA

La metodología que se propone para el desarrollo del presente ejercicio de aplicación, contempla conceptos de la planeación estratégica y prospectiva e inicia con el modelo organizacional de los tres vectores, Valdés (1998), para llevar a cabo el análisis de condiciones actuales o diagnóstico, como punto de partida para desarrollar la prospectiva estratégica de un sistema, de acuerdo a la adaptación de técnicas y métodos dirigidos al análisis prospectivo y estratégico de la caja de herramientas de Godet, desarrollado por Navarrete en 2009.

Conforme se describió en los alcances del Modelo, el presente ejercicio de aplicación se ha realizado con datos históricos.

4.1 Momentos de la Intervención

4.1.1 Momento explicativo de intervención. Fase Diagnóstica



4.1.1.1 Ubicación del Sistema objeto de estudio

Laboratorio de control de Salud Pública se ubica en el sector salud, como laboratorio de referencia en el ámbito sanitario, realiza pruebas de calidad sanitaria a productos de uso y consumo humano tales como alimentos, bebidas, productos de perfumería, belleza, aseo y pruebas de seguridad y eficacia a medicamentos, vacunas, fertilizantes y nutrientes vegetales, entre otros y responde, en ese ámbito de acción, a las contingencias sanitarias que se presenten.

Dentro de la Secretaría de Salud, el Laboratorio Nacional se encuentra ubicado en el ámbito desconcentrado, dentro de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, (COFEPRIS), -órgano con autonomía técnica, administrativa y operativa, que tiene por objeto el ejercicio de las atribuciones que en materia de regulación, control y fomento sanitario establece la Ley General de Salud -, como la herramienta objetiva que respalda la toma de decisiones, a través de la evaluación de la calidad sanitaria de los productos sujetos a regulación. Su ubicación actual dentro del sector salud se puede observar en la siguiente Figura 16

Figura 16. Ubicación del Objeto de estudio en el Sector Salud



Elaboración propia con base en el Estructura Organizacional del Sector Vigente

4.1.1.2 Descripción del Sistema Antecedentes

El objeto de estudio tiene su origen dentro del Departamento de Salubridad, en 1929, como Laboratorio de Servicio Químico para el control de calidad del agua, leche y realizaba algunas pruebas en medicamentos. (COFEPRIS, 2013). Posteriormente, en 1939 y como Parte del Instituto de Salubridad y Enfermedades Tropicales, el antiguo Instituto de Higiene se establece como el Laboratorio Central, siendo la entidad supervisora de sueros, vacunas, toxoides y medicamentos, extiende su capacidad al análisis de alimentos.

Durante la década de los 90's, el laboratorio fue reubicado por distintos periodos de forma temporal bajo la coordinación de las tres subsecretarías que conformaban a la Secretaría de Salud.

Finalmente, en 2001 como parte de la COFEPRIS, el laboratorio ofrecía distintos servicios además del analítico, tales como: venta de muestras control, sustancias y cepas de referencia, cursos de capacitación. Los recursos generados por estos servicios, se integraban al fondo de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, por lo que no contaba con un presupuesto propio, sino que dependía del recurso de la Comisión Federal y era otorgado en función de las prioridades anuales, de dicha Comisión.

En 1956 se crea la Dirección de Institutos y Laboratorios que agrupa a cinco unidades administrativas, entre ellas el Laboratorio Nacional. En 1959 esta Dirección cambia su nombre por Dirección General de Investigación en Salud Pública. Y en 1994, en cumplimiento con la política de racionalización del presupuesto federal, la Secretaría de Salud sufre varios cambios en su estructura y el Laboratorio

Nacional de Salud Pública surgió como órgano administrativo desconcentrado, dependiente de la Subsecretaría de Fomento Sanitario.

En 1997, se creó la Subsecretaría de la Subsecretaría de Prevención y Control de Enfermedades a la que se le adscribieron algunas Direcciones Generales y los órganos desconcentrados como la Coordinación de Vigilancia Epidemiológica, -posteriormente denominada Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica-, integrada por la Dirección Adjunta de Epidemiología, el Instituto Nacional de Diagnóstico y Referencia Epidemiológicos, el Laboratorio Nacional de Salud Pública, entre otros.

Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría, el 05 de julio de 2001, en una cuarta etapa de reorganización, entre las modificaciones más significativas a sus estructuras, se destacan, el fortalecimiento de áreas de apoyo al titular de la Secretaría y la conformación de dos órganos desconcentrados, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, la cual fue conformada por las siguientes áreas:

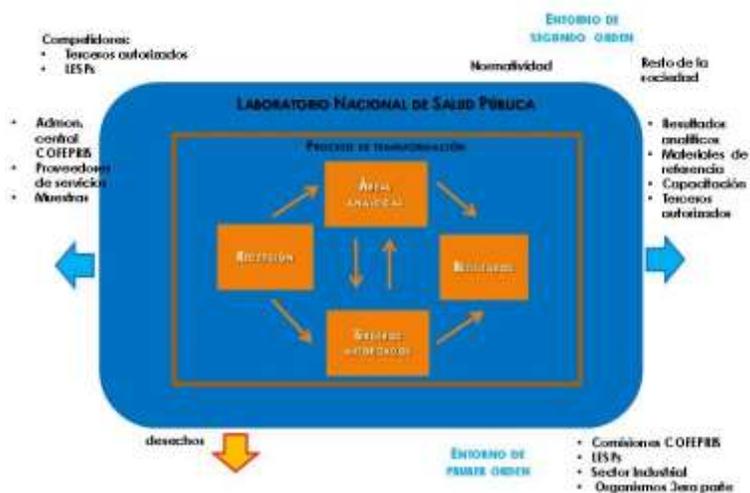
- Dirección General de Medicamentos y Tecnologías para la Salud;
- Dirección General de Control Sanitario de Productos y Servicios;
- Dirección General de Salud Ambiental;
- Dirección de Control Sanitario de la Publicidad, y el
- *Laboratorio Nacional de Salud Pública*

Las áreas que conformaron esta Comisión Federal dependían de la extinta Subsecretaría de Regulación y Fomento Sanitario, el Laboratorio Nacional de Salud Pública, como se mencionó anteriormente, se encontraba adscrito al Centro de Vigilancia Epidemiológica de la Subsecretaría de Control y Prevención de Enfermedades

El enfoque de sistema nos permite ubicar a la organización dentro de su entorno en los distintos niveles de organización, de acuerdo al modelo de caja negra (Ochoa Rosso, 1997), todo sistema productivo tiene una estructura con las relaciones que deben darse entre las jerarquías, funciones y obligaciones individuales para su eficiente operación, es decir, una organización respaldada y complementada por información.

Dicho autor establece que, todos los elementos mencionados proporcionan una acotación del entorno de primer orden, el cual se caracteriza por ser la envolvente de las interacciones más fuertes e importantes del sistema con el medio en que se encuentra; el entorno del segundo orden será la envolvente de las más débiles o secundarias, como las interacciones entre el sistema y el resto de la sociedad. En dicho esquema se ubica a los competidores con un componente en el entorno del primer orden y otro en el segundo, con lo que se intenta representar la poca importancia que tienen en algunas ocasiones y la gran relevancia en otras. (Ver figura 17).

Figura 17. Laboratorio de control de salud pública: Modelo caja negra del sistema

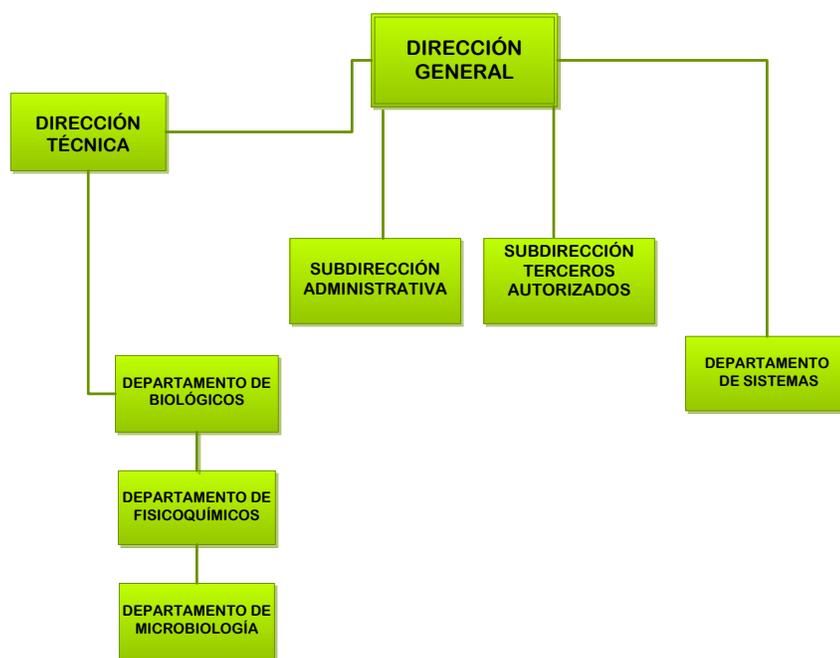


Elaboración propia con base en Ochoa Rosso, (1997)

Identificación de los subsistemas y sus relaciones

En mayo del 2003 el organigrama del Laboratorio, lucia de la siguiente manera, (Ver figura 18):

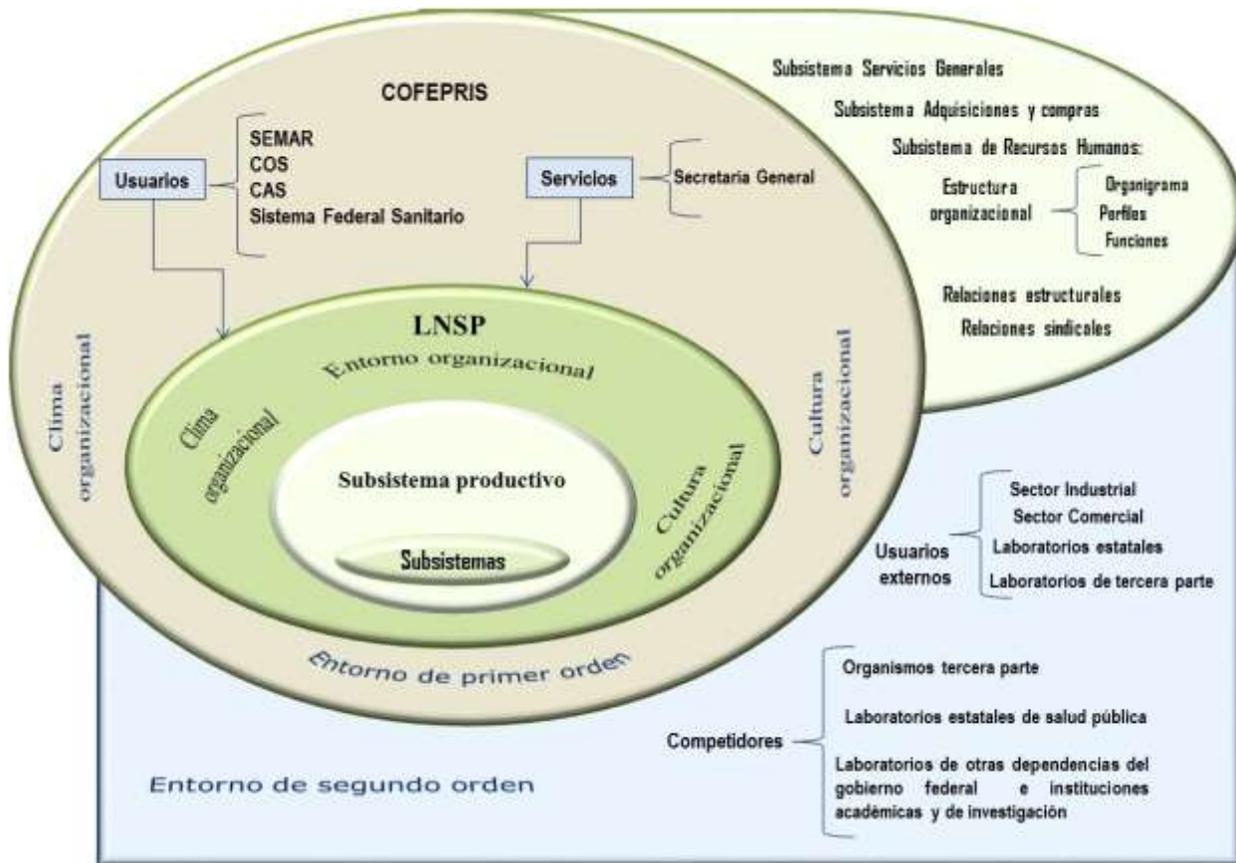
Figura 18. Organigrama del Laboratorio Nacional de Salud Pública



Elaboración Propia. Con base en el Manual de Organización de a COFEPRIS (2003)

Tal como se mencionó anteriormente el Laboratorio de control de salud pública como órgano administrativo desconcentrado, mantiene una interacción interna de sus propios subsistemas determinados por su estructura organizacional y en su actuar que deriva en su cultura y comportamiento organizacional. A su vez interactúa con los subsistemas que integran a la COFEPRIS a lo cual se le denomina entorno de primer orden y el subsistema de segundo orden donde intervienen los usuarios y competidores que tienen relación con este, tal como se muestra en la figura 19:

Figura 19. Laboratorio de control de salud pública Subsistemas y relaciones



Elaboración propia con base en Ochoa Rosso, (1997)

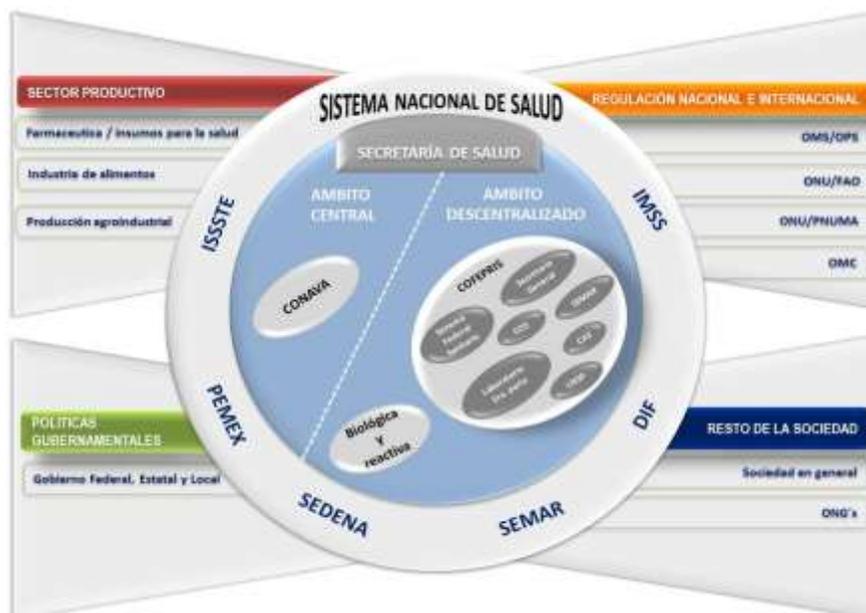
Identificación de la relación con otras organizaciones

Dentro de la Secretaría de Salud, el laboratorio de control se encuentra ubicado en el ámbito desconcentrado, dentro de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, (COFEPRIS), -órgano con autonomía técnica, administrativa y operativa, que tiene por objeto el ejercicio de las atribuciones que en materia de regulación, control y fomento sanitario establece la Ley General de Salud -, como la herramienta objetiva que respalda la toma de decisiones, a través de la evaluación de la calidad sanitaria de los productos sujetos a regulación. Mantiene relaciones principalmente con:

1. Con las Comisiones sustantivas de la COFEPRIS:
 - ▶ Evidencia y análisis de Riesgos Sanitarios
 - ▶ Fomento Sanitario
 - ▶ Evaluación y Autorizaciones Sanitarias
 - ▶ Operación Sanitaria
2. Laboratorios Estatales de Salud Pública, como órgano normativo
3. Organismos de tercera parte en el ámbito analítico y de certificación en materia de control sanitario, como órgano normativo
4. Instituto Nacional de Diagnóstico y Referencia Epidemiológico de la Secretaría de Salud, INDRE, como órgano homólogo en el ámbito sanitario
5. Consejo Nacional de Vacunación (CONAVA), como usuario del servicio
6. Biológicos y Reactivos, Empresa de participación Estatal Mayoritaria, usuario del servicio

Empleando el enfoque de Gestión del Cambio Organizacional (Monroy León, 2016), se identifican como relaciones generales y detalladas las siguientes (ver figura 20), las cuales permiten iniciar el diagnóstico organizacional e identificar las áreas con mayor número de relaciones y por lo tanto con mayor probabilidad cambio o reorganización:

Figura 20. Laboratorio de control de salud pública. Relación con otras organizaciones



Elaboración propia con base en Negroe Pérez, (2005)

4.1.1.3 Diagnóstico

Modelo Organizacional de los Tres Vectores

Para el desarrollo de la Fase Diagnóstica y a través del Modelo de los tres vectores se analiza al sistema integrado a sus entornos. Es importante destacar que, de acuerdo a dicho modelo cualquiera de los vectores, depende del sector en el que se ubica y la etapa del ciclo de vida en que se encuentre el sistema objeto de estudio.

Para iniciar el diagnóstico, en este enfoque sistémico, la organización se interrelaciona con su entorno, que es todo aquello que lo rodea y que no controla, de ahí que es necesario establecer las condiciones iniciales y algunos de sus antecedentes más relevantes para facilitar el reconocimiento del entorno que lo circunda, Figura 21

Figura 21. Integración del Sistema a su entorno

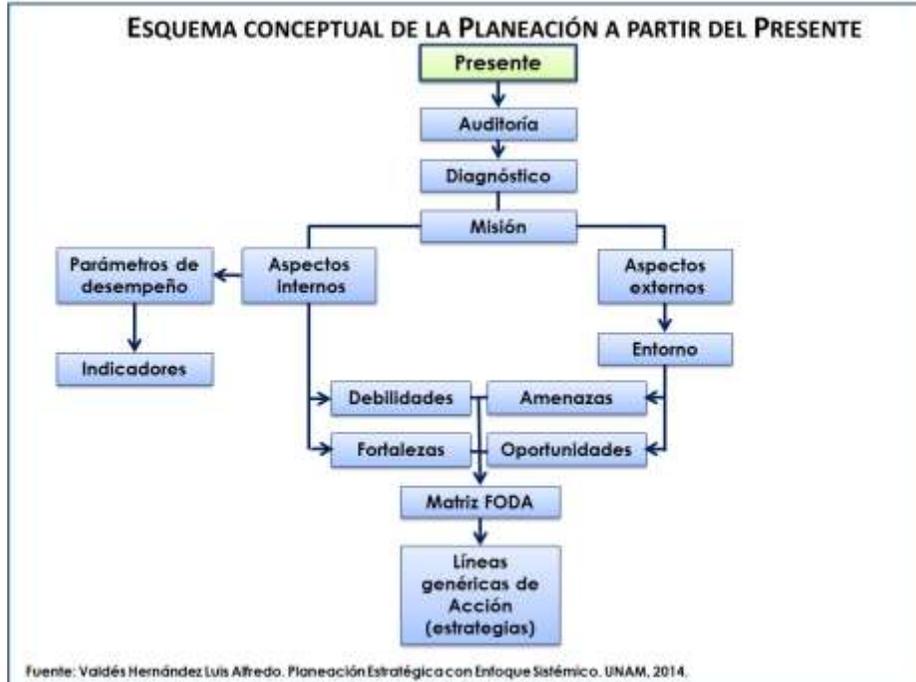


Análisis de condiciones actuales

A continuación, se presenta el esquema de análisis de las condiciones imperantes en el inicio del estudio, que representa el diagrama de flujo del proceso de análisis, Figura 22. Para el ejercicio no se realizó una auditoría propiamente dicha, sino que la información se tomó de archivos históricos que permiten analizar las condiciones existentes en el momento de inicio de la aplicación del modelo de intervención.

Como primera parte, se elabora el diagnóstico que permite llegar a establecer la Misión, conforme se desarrolla en los siguientes apartados. Posteriormente, en el momento normativo, en la fase de direccionalidad, se desarrolla el tercer vector, Valdés (1998), con el diseño de la transformación

Figura 22. Planeación a partir del momento de inicio del estudio



El punto de partida para el diagnóstico inicia con una evaluación de las características internas de la organización, las relaciones al interior y con el exterior, y con ello identificar las condiciones del entorno que la afectan. El resultado de este paso inicial permitirá recabar la información para elaborar una Matriz FODA más adelante.

El análisis inicial relativo al Laboratorio de control de salud pública, parte del planteamiento desde la Comisión Federal, sobre la evaluación respecto a las posibilidades del laboratorio para responder a las necesidades analíticas de la Comisión Federal a corto plazo u optar por la contratación de servicios analíticos por organismos de tercera parte reconocidos, acreditados y certificados por instancias nacionales e internacionales. Es por ello que el análisis se inicia a partir del 2003, "momento actual" de la evaluación de la decisión.

Condiciones vigentes en 2003

Misión

En el 2003 el Laboratorio Nacional de Salud Pública estableció como Misión en su Manual de calidad:

"Ser la institución técnica científica en la evaluación de calidad sanitaria de los alimentos, medicamentos, cosméticos y productos biológicos; y en la detección de riesgos, con base en la normativa vigente y en apoyo a los programas de prevención y protección de la salud"

Sin embargo, en términos generales la misión debe responder a preguntas como:

- ¿Qué ofrece?
- ¿A quién se lo ofrece?
- ¿Para qué se lo ofrece?

Para responder a estos cuestionamientos se realizó el siguiente análisis:

PRODUCTO

Dentro del subsistema productivo, tiene como salidas los productos que se describen a continuación, es importante mencionar que debido a que estos no son exclusivos del laboratorio de control, ver tabla 2, repercute en un contexto de competencia del mercado, la cual también debe considerarse dentro del análisis de la información que fundamenta el diagnóstico.

Tabla 2. Descripción de los bienes y servicios que produce el Laboratorio de Control de Salud Pública

PRODUCTOS (BIENES O SERVICIOS)	CARACTERÍSTICAS
Pruebas analíticas	Pruebas exigidas por el marco regulatorio en materia de control sanitario
Cepas de referencia	Microorganismos estandarizados para la realización de pruebas específicas en pruebas relativas al control sanitario
Muestras control	Proceso de evaluación de la conformidad de pruebas, a través de muestras ciegas, para la validación de resultados. Para pruebas fisicoquímicas y microbiológicas
Materiales de referencia	Materiales estandarizados que se emplean como referencia en pruebas analíticas
Cursos de capacitación	Sobre métodos analíticos normalizados, buenas prácticas de laboratorio y técnicas analíticas específicas de interés particularmente en la industria de alimentos
Evaluación técnica para autorización de organismos de tercera parte	Evaluación técnica del cumplimiento de requisitos establecidos para la autorización de tercera parte

USUARIOS

Con base en el constructo del sistema objeto de estudio, por el carácter de los servicios ofrecidos y la naturaleza de su relación se denominan usuarios en lugar de clientes, como se haría para una organización con fines de lucro. En la Tabla 3, se describen las características, necesidades y especialmente las características del satisfactor que se demandan a la oferta de servicios analíticos, como los que ofrece el Laboratorio de Control.

Tabla 3. Descripción de los Usuarios del Laboratorio de Control de Salud Pública

Usuarios	Características	Necesidades	Características del satisfactor demandado
Comisiones integrantes de COFEPRIS	<p>Por la naturaleza de su responsabilidad, las pruebas son requeridas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La evaluación de riesgos de eventos, condiciones y productos • Aplicación de sanciones, una vez que se sospecha de riesgo • Otorgar autorizaciones a productos y servicios que pretenden comercializarse 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios expeditos • Que puedan responder a contingencias sanitarias • Requieren información para toma de decisiones con impacto legal y de consecuencias en la salud de la población 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia • Contactos en diversas organizaciones académicas, de investigación y de servicio público relacionadas con los temas sanitarios
Industria farmacéutica	<ul style="list-style-type: none"> • Poder económico y político • Demandante de respuestas a su satisfacción 	<ul style="list-style-type: none"> • Métodos analíticos rápidos, reproducibles y precisos • Cumplimiento de tiempos de respuesta establecidos en el catálogo de pruebas 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia • Marco normativo establecido y en operación • Certificación y Acreditación en Normas de calidad aplicables
Industria de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa mediana, pequeñas y micros • No cuentan con laboratorios propios o que requieren documentación certificada para exportación • Cuando tienen laboratorios cuentan con sistema de calidad 	<p>Pruebas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requeridas por autoridades extranjeras para la exportación de sus productos • Para el control de calidad de sus productos • Necesarias para mantener sus sistemas de calidad vigente • material de referencia, cepas y muestras control para comprobar su competencia en el marco de su sistema de calidad • Cursos de capacitación en pruebas requeridas en el marco regulatorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia • Marco normativo establecido y en operación • Certificación y Acreditación en Normas de calidad aplicables • Reconocimiento por instancias correspondientes en el comercio internacional

Continúa

Usuarios	Características	Necesidades	Características del satisfactor demandado
Organismo de Tercera Parte	<ul style="list-style-type: none"> • En el ámbito de alimentos y medicamentos • Realizan pruebas en campos autorizados para fines oficiales: certificados exportación, importación, registro de medicamentos • Fuertes lazos con empresas farmacéuticas y del sector alimentario, agroindustrial y de la pesca 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorización para realizar pruebas con fines oficiales • Evaluación de cumplimiento de los requisitos de autorización • Supervisión y seguimiento para mantener vigente sus autorizaciones • Lineamientos y criterios de trabajo transparentes y consistentes • Marco analítico validado y autorizado • Tiempos de respuesta cortos 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco normativo establecido y en operación • Certificación y Acreditación en Normas de calidad aplicables
Sector Salud: <ul style="list-style-type: none"> • CONAVA • Biológicos y Reactivos 	Responsables de procesos de gran importancia para la Secretaría de salud: <ul style="list-style-type: none"> • Administración de las campañas de vacunación • Acondicionamiento y comercialización de vacunas 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios expeditos • Requieren información para toma de decisiones con consecuencias severas en la salud de la población infantil 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia • Marco normativo establecido y en operación • Certificación y Acreditación en Normas de calidad aplicables
Laboratorios de Salud Pública Estatales	Responsables de procesos de gran importancia para la Salud de su entidad: <ul style="list-style-type: none"> • Su campo de acción es sanitario y epidemiológico • Con sus resultados se toman decisiones de impacto legal • Algunas entidades se encuentran en condiciones muy limitadas de recursos en general • Requieren fortalecer las acciones de vigilancia sanitaria y epidemiológica en su entidad 	Orientación y capacitación en: <ul style="list-style-type: none"> • implantación de sistemas de calidad • validación de pruebas • desarrollo e instrumentación de pruebas • Fortalecimiento de infraestructura • Integración regional de capacidades analíticas dentro de la Red Nacional de Laboratorios 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia • Marco normativo establecido y en operación • Certificación y Acreditación en Normas de calidad aplicables

COMPETENCIA

Dentro del entorno del segundo orden, se identifica a otras organizaciones que compiten con el laboratorio de control, en virtud de los productos que éstos ofrecen y que entregan con mayor oportunidad y calidad, comparativamente con la respuesta que ofrece el objeto de estudio, ver tabla 4

Tabla 4. Identificación y descripción de los competidores del Laboratorio de Control de Salud Pública		
ORGANIZACIÓN	CARACTERÍSTICAS	PRODUCTO QUE OFRECE
Organismos de tercera parte	<ul style="list-style-type: none"> • Marco analítico amplio y actualizado • Cuentan con sistemas de calidad • Relaciones estrechas con el sector industrial que requiere las pruebas • Capacidad y recursos para actualizar y ampliar sus respuestas analíticas en periodos cortos • Reconocimiento internacional en el contexto de reconocimiento mutuo para sectores especializados y en el marco de relaciones entre particulares 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados de calidad • Oportunos • Precios más elevados respecto al Laboratorio Nacional
Algunos Laboratorios Estatales de Salud Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Marco analítico normativo • Cuentan con sistemas de calidad • Relaciones estrechas con el sector industrial local • Reconocimiento y liderazgo entre los miembros de la Red Nacional de Laboratorios de Salud Pública • Capacidad de gestión con autoridades locales • Visión global al encontrarse involucrado en el ámbito sanitario y epidemiológico 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados de calidad • Oportunos • Precios más reducidos respecto al Laboratorio Nacional y organismos de tercera parte • Fácil Acceso para usuarios locales • Desarrollo de pruebas analíticas dirigidas a necesidades locales
Laboratorios de otras dependencias del gobierno Federal e Instituciones Académicas y de Investigación: <ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría del Consumidor • Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA) • Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales (SEMARNAT) • Escuelas y facultades. UNAM • Escuelas. Politécnico 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco analítico normativo • Cuentan con sistemas de calidad • Capacidad para ampliar su marco analítico • Laboratorios en el interior de la República 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia • Marco normativo establecido y en operación • Certificación y Acreditación en Normas de calidad aplicables

El análisis anterior, de una manera sencilla se pudo identificar los productos y usuarios de los mismos, así como a otras organizaciones que se encuentran en el mismo mercado y que representan a la competencia directa. De esta manera se puede responder de una manera muy simplificada a las tres preguntas mencionadas al inicio:

- ▶ Ofrece una gran variedad de pruebas analíticas para productos diversos, así como capacitación especializada en ámbito de las ciencias químicas
- ▶ Los destinatarios, usuarios que requieren los productos forman parte de la vigilancia de la calidad sanitaria de alimentos, medicamentos, plaguicidas, los cuales deben cumplir con parámetros de eficacia y seguridad
- ▶ Los productos que ofrece, se encuentran orientados a la toma de decisiones para el control sanitarios de productos de uso y consumo humano y con ello evitar riesgos para la salud, así como asegurar que los productos cumplen también con eficacia para lo que fueron creados

De estas sencillas respuestas se desprende la Misión, que representa su razón de ser, la cual es de gran relevancia dentro de la regulación sanitaria, en virtud de que basados en los resultados oportunos y de calidad que expida el Laboratorio de Control, se toman decisiones legales y sobre políticas regulatorias y de comercialización de productos e insumos de consumo humano, las cuales impactan no solo en la salud de la población, sino a la estabilidad social y económica del país.

Por ello se puede establecer una nueva Misión con perspectiva del entorno al que responde la organización:

- ***MISIÓN: Generar resultados confiables y oportunos, para que la autoridad competente, tome las decisiones que permitan proteger la salud***

Continuando con el diagnóstico se analiza el segundo vector, que se refiere a los aspectos sociales de la organización derivados de la Estructura Organizacional, conforme Valdés (1998). Una vez establecida la Misión es necesario identificar y cuantificar el grado de participación de funcionarios y la contribución de los elementos de la estructura organizacional para el logro de dicha Misión. Para este ejercicio se parte del organigrama del Laboratorio de Control referido en la descripción del sistema y se analizan las funciones, responsabilidades y tramo de control Tabla 5 y se identifican los elementos que por su contribución deberán ser atendidos con especial cuidado para el logro de los objetivos estratégicos y en particular aquellos estructurales.

Tabla 5. Estructura Organizacional

NIVEL JERÁRQUICO	FUNCIONES	RESPONSABILIDADES	TRAMO DE CONTROL
<p>Primer Nivel</p> <p>DIRECCIÓN GENERAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar estrategias y planes alineados a los objetivos de la Comisión Federal • Establecer lineamientos generales para los procesos que se realizan en el Laboratorio • Dirige y organiza con el director técnico y subdirectores el rumbo de la organización • Evalúa el cumplimiento de los planes 	<p>Supervisar y evaluar el logro de las metas establecidas y comprometidas con la Comisión Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección técnica • Subdirección Administrativa • Subdirección de Terceros Autorizados • Departamento de Sistemas
<p>Segundo Nivel</p> <p>DIRECCIÓN TÉCNICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establece programas de trabajo de acuerdo a las indicaciones de la Dirección General y la carga de trabajo analítico • Controla que sus departamentos realicen el trabajo asignado • Coordina con la Subdirección administrativa la provisión de recursos necesarios para la operación del laboratorio • Coordina con la Subdirección de Terceros Autorizados la realización de las visitas requeridas por procedimiento de autorización • Proporciona información a la Dirección General para la toma de decisiones 	<p>Cumplir con los lineamientos señalados por la Dirección General</p>	<p>Departamentos analíticos</p> <p style="text-align: right;">Continúa</p>

Tabla 5. Estructura Organizacional

NIVEL JERÁRQUICO	NIVEL JERÁRQUICO	RESPONSABILIDADES	TRAMO DE CONTROL
Tercer Nivel DEPARTAMENTOS DE ÁREA	<ul style="list-style-type: none"> Operar los programas de trabajo que marca la Dirección Técnica Elabora reportes de resultados Supervisa y controla el trabajo de los analistas y auxiliares 	Dar cumplimiento con los objetivos señalados por la Dirección Técnica	Analistas y auxiliares en el área de laboratorio y de apoyo, limpieza, bioterio, preparación de materiales, soluciones, reactivos y medios
	Cuarto Nivel Operarios, analistas, auxiliares y apoyos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> Operar los programas de trabajo Entregar información a su jefe inmediato Elaborar los reportes específicos 	Cumplir con los objetivos señalados por su jefe inmediato

Para evaluar el grado en el que cada uno de los niveles contribuye en el cumplimiento de la misión de la organización:

1. Se establece un listado de los principales elementos que componen a la estructura organizacional
2. Se decide en consenso o entre los directivos lo que se entenderá por cada uno de ellos, para este caso se consideró la lista de definiciones proporcionada por Valdés (1998)
3. Se procede a la evaluación de su contribución, a través de una escala cualitativa, para el caso se consideró la Escala de Likert¹, por lo que la estimación depende de la experiencia y conocimiento que se tiene de la organización:

CALIFICACIÓN	CRITERIO
NULO	Si en la actualidad el elemento no aplica la organización
BAJO	Cuando, actualmente, proporciona poco soporte o es de baja importancia en el apoyo para lograr la misión institucional.
MEDIO	Se consideró un nivel más intermedio "Medio Bajo" y "Medio Alto" para dar oportunidad para ampliar las posibilidades y dar un poco de mayor precisión en la opinión sobre cada elemento
ALTO	Cuando, en la actualidad, es sustantivo o fundamental para el logro de la Misión

De acuerdo con los resultados, reportados en la Tabla 6, los elementos seleccionados presentan una alta contribución al logro de la Misión de la Organización por lo que es necesario que se incluya dentro de los objetivos tácticos y operativos las acciones para reforzar dichos elementos en la organización.

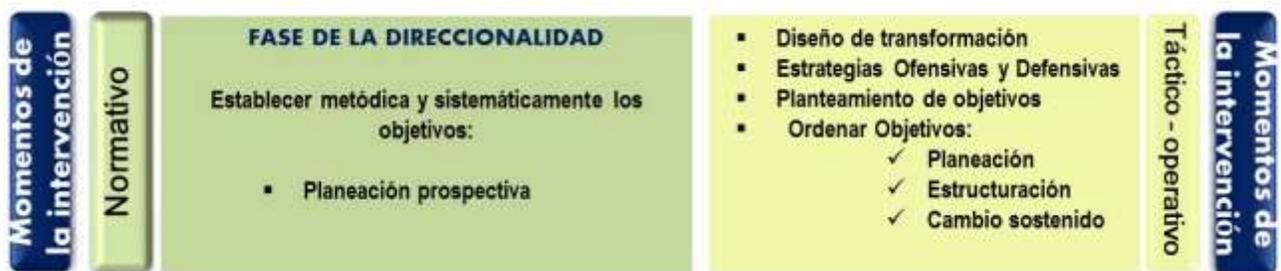
¹ La escala likerkt de Rensis Likert, está considerada como uno de los métodos más adecuados para medir actitudes ya que su estructura facilita la aplicación y calificación. Consiste en un conjunto de ítems en forma de afirmaciones o juicios, ante los cuales se pide a los participantes que exterioricen su reacción y elijan uno de los puntos de la escala. A mayor puntaje más positivas o favorables son las actitudes, a menor puntaje son negativas o desfavorables. Cuando el puntaje es intermedio e interpreta como medianamente negativa, medianamente positiva o neutra (Aldana de Becerra & Joya Ramírez, 2011)

Tabla 6. Grado en el que los elementos que componen la estructura organizacional apoyan el logro de la misión. (Año 2003)

Elemento o relación estructural	Nulo	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto
Almacén			■			
Presupuesto						■
Apoyo						■
Autoridad						■
Capacitación de personal						■
Comunicación de tareas					■	
Control Interno						■
Coordinación entre áreas						■
Delegación				■		
Estructura					■	
Función					■	
Liderazgo						■
Logística					■	
Manual				■		
Normatividad				■		
Reconocimiento						■
Reglamentos			■			
Responsabilidad						■
Selección de Personal						■
Sentimiento de identidad						■
Solución de conflictos						■
Tramo de control						■
Valores compartidos						■

Hasta este momento se cuenta con una definición y ubicación del sistema, además de identificar en particular los productos y servicios que ofrece, los cuales representan las salidas del sistema; los usuarios y competidores, es decir su entorno de primer y segundo orden y su diagnóstico del entorno interno y externo al identificar la estructura organizacional y sus necesidades

4.1.2 Momento Normativo. Fase de la Direccionalidad



4.1.2.1 Diseño de transformación

El análisis del tercer vector, Valdés (1998), relativo a los aspectos técnicos, es la base para el Diseño de la Transformación.

Se estructura a partir de las características de deseadas en los productos que servirán para satisfacer las necesidades implícitas y explícitas de los usuarios, definidas en el inicio del diagnóstico. Los aspectos técnicos de la organización están integrados por el conocimiento (teórico- práctico) necesario para elaborar el producto, un bien o servicio, así como los activos utilizados para tal fin, éstos son aspectos fundamentales que deben considerarse para el diseño de la transformación.

Siguiendo a metodología propuesta por Valdés (2014), se resumen la información relativa a los aspectos técnicos del Laboratorio de Control, tabla 7

Tabla 7. Aspectos técnicos existentes en el Laboratorio de Control de Salud Pública 2003	
Años de estudio del personal:	<ul style="list-style-type: none"> • 90 de 280 licenciados en rama químico biológica • Experiencia promedio en el área 15 años
Cuentan con manuales de procedimientos:	Se cuentan con manuales de procedimientos, pero no se emplean como es debido
El proceso de transformación:	El desarrollo es propio basado en directrices internacionales
El conocimiento actual es suficiente para el desarrollo del proceso:	No

Continúa

Tabla 7. Aspectos técnicos existentes en el Laboratorio de Control de Salud Pública 2003	
La experiencia práctica se concentra en alguna área específica:	<ul style="list-style-type: none"> • Certificados en la NOM ISO 9001-2000 y acreditados en al NOM ISO 17025 • Si, en el área de biológicos, pruebas de microbiológicas para productos de exportación y fisicoquímicos específicos en alimentos.

Tabla 7. Aspectos técnicos existentes en el Laboratorio de Control de Salud Pública 2003

	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario conocimiento y experiencia Pruebas inmunoquímica y biología molecular • Se requiere la Validación del marco analítico • Es necesario la ampliación del marco analítico
Equipo:	<ul style="list-style-type: none"> • 530 equipos, 5% especializados • Concentrado en áreas específicas • Falta de mantenimiento • Se aprovecha el 10% de su capacidad y especialidad
Instalaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Inadecuadas para los procesos y las características de los equipos • Sin mantenimiento • Instalaciones eléctricas e hidráulicas no cubren las especificaciones necesarias para el proceso y se encuentran en malas condiciones

Como parte fundamental de la transformación buscada en el Laboratorio de Control, es necesario establecer las características de los productos que satisfacen las necesidades de los usuarios, ya identificadas durante la fase diagnóstica y con base en ello establecer las características que los productos deberán reunir para satisfacer a los usuarios cautivos y potenciales.

Para ello se debe considerar que los productos poseen ciertas características de acuerdo a los requerimientos establecidos por los usuarios, en este caso se consideraron a los usuarios internos, es decir al resto de las Comisiones que conforman a COFEPRIS y a los externos como los laboratorios estatales y los autorizados como organismos de tercera parte, de acuerdo al modelo de caja negra del sistema ver figura 17.

En primer término, se identifican las características de los productos contrastándolas con las necesidades de los usuarios ver tabla 8.

Para determinar el grado de satisfacción de los usuarios, el cual se resume en la tabla 8 se consideraron las quejas externadas en y de los distintos niveles de la COFEPRIS, así como las aclaraciones y solicitudes específicas, de los usuarios a la Dirección General del Laboratorio de Control. Como puede observarse, sólo los Cursos de Capacitación y los Materiales de Referencia satisfacen medianamente las necesidades de los usuarios, esta información permite identificar las variables a reforzar en los productos y servicios

del Laboratorio, los cuales deberán formar parte de las estrategias para la transformación de la organización.

Tabla 8. Productos y características en el diseño de la transformación

PRODUCTO	CARACTERÍSTICAS	INDICADOR
Pruebas analíticas	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados de las pruebas aplicadas • Su entrega debe cumplir con los estándares de tiempo y calidad establecidos para cada una de ellas 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de respuesta respecto al estándar establecido • Número de pruebas de comprobación requeridas por el usuario
Visitas de evaluación a terceros autorizados	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de expedientes de cumplimiento de los solicitantes de autorización como terceros. • Es el elemento técnico que conforma el expediente para la autorización que ejecuta otra área de la Comisión Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de respuesta respecto al estándar establecido • Visitas Programadas contra realizadas
Muestras control	<ul style="list-style-type: none"> • Debe cumplir con calidad rigurosa en su composición • Sus resultados deben cumplir con el tiempo establecido en el estándar de calidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de respuesta respecto al estándar establecido
Cursos de capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustarse a las necesidades el usuario: tiempo, contenido, perfil de asistentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta de satisfacción
Materiales de referencia: cepas y sustancias	<ul style="list-style-type: none"> • Debe cumplir con calidad rigurosa en su composición 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta de satisfacción

Tabla 9. Grado de Satisfacción de los usuarios

PRODUCTO	NECESIDAD QUE SATISFACE	Nulo	Baja	Media baja	Media	Media alta	Alta
Pruebas analíticas	• Cumplir con Tiempos de respuesta		■				
	• Marco analítico amplio y aplicable a necesidades			■			
	• Métodos analíticos rápidos, reproducibles y precisos		■				
	• Capacidad de respuesta inmediata a contingencias sanitarias		■				
	• Información de calidad para toma de decisiones					■	
Visitas de evaluación a terceros autorizados	• Tiempos de respuesta		■				
	• Lineamientos y criterios de trabajo transparentes y consistentes		■				
Muestras control	• Tiempos de respuesta		■				
Cursos de capacitación	• Calidad y cumplimiento de requerimientos específicos solicitados					■	
Materiales de referencia: cepas y sustancias	• Calidad de los materiales estandarizadas					■	

La información generada hasta el momento, el cual conforma un diagnóstico integral de la situación inicial de la organización a transformar, el Laboratorio de Control, se desarrolla una matriz de fortalezas-oportunidades y debilidades-amenazas FODA, Tabla 10 , en la que se considera la posible interacción entre las fortalezas y las debilidades con las oportunidades y amenazas, de esta manera se anticipan los posibles efectos que dichas interacciones tendrían en la organización, con ello se deben establecer las estrategias que potencien o disminuyan los efectos no deseado.

Tabla 10. Matriz FODA conceptos

	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
FORTALEZAS	ESTREGIA FO (OFENSIVAS) Se utilizan las fortalezas para aprovechar las oportunidades	ESTARTEGIAS FA Se utilizan las fortalezas para enfrentar las amenazas
DEBILDADES	ESTRATEGIAS DO Se aplican superando las debilidades y aprovechando las debilidades	ESTAREGIA DA (DEFENSIVAS) Se evitan las amenazas que pueden impactar las debilidades

FUENTE: (Valdés Hernández, Planeación Estratégica con Enfoque Sistémico, 2014)

Fortalezas y Debilidades

Con la información generada hasta el momento, se elaboró, primero con base en las condiciones del entorno interno, una lista de fortalezas y debilidades, para con ello estructurar la matriz FODA del Laboratorio de Control (Ver tabla 11):

Tabla 11. Matriz FODA. Laboratorio de Control de Salud Pública

FORTALEZAS	DEBILIDADES	
1. Recursos humanos con experiencia	1. Presupuesto	10. Selección de Personal
2. Marco regulatorio normativo	2. Capacitación de personal	11. Sentimiento de identidad
3. El personal tiene conocimiento del proceso	3. Comunicación de tareas	12. Solución de conflictos
4. Existe especialización en productos biológicos	4. Control Interno	13. Valores compartidos
5. Certificación y acreditación	5. Coordinación entre áreas	
6. Cursos de capacitación reconocidos	6. Estructura	
7. Reconocimiento en instancias de comercio exterior	7. Liderazgo	
8. Procedimientos basados en directrices internacionales	8. Reconocimiento	
9. Calidad en materiales de referencia	9. Responsabilidad	

Oportunidades y Amenazas

Para identificar las oportunidades y amenazas es necesario puntualizar los aspectos que pueden influenciar el rumbo de la organización en un entorno cambiante, conforme se

describió en los criterios de operacionalidad del Modelo de Intervención Estratégica, como una característica de las organizaciones públicas, las cuales se encuentran sometidas a las presiones de sus entornos internos y externos.

En primer término, para este caso se consideraron aspectos específicos para el Laboratorio, pero también de la Comisión Federal a la que pertenece, debido a que sus objetivos se encuentran alineados a los del de la COFEPRIS. Los aspectos enlistados, puede impactar el entorno de la organización convirtiéndose en oportunidades o amenazas (tabla 12):

Tabla 12. Elementos Actuales y Relevantes de Aspectos del Entorno
<p>Aspectos económicos: La COFEPRIS de reciente creación, tiene grandes posibilidades de recibir mayor presupuesto, el cual puede ser empleado para favorecer la infraestructura y operación del laboratorio</p>
<p>Aspectos políticos: el gobierno federal pretende ofrecer un mejor servicio en el ámbito regulatorio al sector industrial y a la población a través de políticas de protección que no limiten el desarrollo económico del país</p>
<p>Aspectos Sociales: La COFEPRIS se ha diseñado para ofrecer una mayor protección de la salud a través de la detección y contención de riesgos en los productos y servicios de uso y consumo humano</p>
<p>Aspectos Cultural: El consumidor está adquiriendo conciencia de la importancia de las agencias reguladoras en la calidad sanitaria de los productos y servicios que consume</p>
<p>Aspectos Tecnológicos: el avance en la tecnología de los productos de consumo especialmente en el sector farmacéutico exige una agencia reguladora que pueda ir al mismo paso, para evitar ser una limitante en el desarrollo y comercialización de productos requeridos por la sociedad</p>
<p>Aspectos científicos: El avance de la ciencia en temas relativos a la salud es acelerado y esos conocimientos son indispensables en la toma de decisiones de las agencias regulatorias y de control. La COFEPRIS debe incorporar rápidamente a sus esquemas regulatorios y de control a la academia para mantenerse actualizada en los desarrollos científicos</p>
<p>Aspectos Laborales: El sindicato de la Secretaría de salud, es uno de los más grandes y fuertes, en la COFEPRIS se reúnen varias secciones por lo que es necesario mantener las relaciones lo más estables posibles. Por la naturaleza de la agencia, es necesario contar con personal especializado y calificado, por lo que habrá de buscar esquemas novedosos de capacitación, reclutamiento y selección del personal, aprovechando la experiencia existente.</p>
<p>Aspectos de mercado: La industria farmacéutica y de alimentos tiene grandes esperanzas en que la COFEPRIS puede apoyar aún más su desarrollo nacional y fortalecer el comercio internacional de sus productos</p>

Tabla 12. Elementos Actuales y Relevantes de Aspectos del Entorno

Aspectos comunicación: Las redes sociales pueden jugar un papel muy activo en los procesos de educación y comunicación de riesgos que faciliten el trabajo de la COFEPRIS y su posicionamiento ante la sociedad

Aspectos de Interinstitucionalidad e intersectorialidad: Es necesario mantener coordinación con diversas instituciones y sectores para poder hacer efectivas las medidas en materia de prevención de riesgos sanitarios

Aspectos normativos internacionales: La OMS y OPS han establecido lineamientos que es necesario cumplir para que los productos puedan exportarse con mayor facilidad

Aspectos de Competencia: Existe un mercado de laboratorios terceros autorizados que pueden realizar las mismas actividades que el laboratorio nacional, incluso con mayor versatilidad y eficacia

Una vez definidos los elementos actuales y relevantes del entorno, se genera la lista de oportunidades y amenazas (Tabla 13), que conformarán finalmente la matriz FODA.

Tabla 13. Oportunidades y Amenazas

OPORTUNIDADES	AMENZAS
1. Apoyo político y en presupuesto asignado por ser COFEPRIS de reciente creación	1. El avance acelerado de la tecnología deje únicamente como reactiva la posición de la agencia
2. Posicionarse ante la sociedad con acciones en su beneficio	2. Tensión en relaciones con las secciones sindicales
3. Mercados de exportación de productos sujetos a control sanitario, en expansión	3. Certificación por organismos internacionales
4. Consolidar la colaboración y coordinación con instituciones y sectores	4. Terceros autorizados que compiten en capacidad y efectividad de respuesta
5. Empleo de redes sociales para generar conciencia de los riesgos sanitarios y posicionarse ante la sociedad	5. Cambio de políticas en mercados internacionales sobre los productos sujetos a regulación sanitaria
6. Acercamiento con la comunidad científica para que su participación fortalezca la toma de decisiones basadas en hechos científicos	

4.1.2.2 Estrategias Ofensivas y Defensivas

Contado al momento con los cuatro componentes de la matriz FODA, se elaboró una Matriz de Impacto Cruzado tabla 14 para identificar las estrategias ofensivas y defensivas, de esta manera se definen las estrategias para evitar las amenazas que pueden impactar en las debilidades y se visualizan las estrategias que permitan utilizar las fortalezas para tomar las oportunidades que le presente el entorno.

Tabla 14. Matriz de Impacto Cruzado

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos humanos con experiencia 2. Marco regulatorio normativo 3. El personal tiene conocimiento del proceso 4. Existe especialización en productos biológicos 5. Certificación y acreditación 6. Cursos de capacitación reconocidos 7. Reconocimiento en instancias de comercio exterior 8. Procedimientos basados en directrices internacionales 9. Calidad en materiales de referencia 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presupuesto 2. Capacitación de personal 3. personal 4. Comunicación de tareas 5. Control Interno 6. Coordinación entre áreas 7. Estructura 8. Liderazgo 9. Reconocimiento 10. Responsabilidad 11. Selección de Personal 12. Sentimiento de identidad 13. Solución de conflictos 14. Valores compartidos
<p>OPORTUNIDADES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo político y en presupuesto asignado por ser COFEPRIS de reciente creación 2. Posicionarse ante la sociedad con acciones en su beneficio 3. Mercados de exportación de productos sujetos a control sanitario, en expansión 4. Consolidar la colaboración y coordinación con instituciones y sectores 5. Empleo de redes sociales para generar conciencia de los riesgos sanitarios y posicionarse ante la sociedad 6. Acercamiento con la comunidad científica para que su participación fortalezca la toma de decisiones basadas en hechos científicos 	<p>ESTRATEGIAS OFENSIVAS (FO)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Con la aplicación de los procedimientos basados en directrices internacionales, reforzar el reconocimiento de la autoridad sanitaria federal 2. Asignar un mayor presupuesto para fortalecer los recursos humanos e infraestructura en el laboratorio y con ello mantener la certificación y acreditación 3. Ampliar el marco analítico normativo a través de la participación de científicos y especialistas en el desarrollo y validación de pruebas analíticas 	
<p>AMENAZAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El avance acelerado de la tecnología deje únicamente como reactiva la posición de la agencia 2. Tensión en relaciones con las secciones sindicales 3. Certificación por organismos internacionales 4. Terceros autorizados que compiten en capacidad y efectividad de respuesta 5. Cambio de políticas en mercados internacionales sobre los productos sujetos a regulación sanitaria 		<p>ESTRATEGIA DEFENSIVAS (DA)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programa para lograr el cambio organizacional requerido para sus nuevas atribuciones y funciones 2. Programa de capacitación del personal en habilidades gerenciales 3. Programas de capacitación especializada de acuerdo a las necesidades 4. Plan de fortalecimiento de infraestructura y capacidad de respuesta 5. Gestión para el reconocimiento de la relevancia de la función analítica en el ámbito nacional

4.1.2.3 Planteamiento de Objetivos

Las estrategias asociadas a FODA, estrategias Ofensivas y Defensivas propuestas, representan las líneas genéricas de acción o estrategias generales, las cuales al menos 3 de ellas se encuentran relacionadas o se complementan en esencia, por lo que finalmente se redactan 5 Estrategias Generales y de cada una, se derivan los objetivos estratégicos generales, para este caso fue necesario establecer más de uno por lo que finalmente se cuenta con 7 objetivos estratégicos generales (Ver tabla 15):

Tabla 15. Objetivos derivados de las Estrategias Generales	
ESTRATEGIA GENERAL	OBJETIVO
E1. Programa para lograr el cambio organizacional requerido para sus nuevas atribuciones y funciones	1. Generar una cultura organizacional, que favorezca el crecimiento personal y profesional, la visión compartida, el trabajo y aprendizaje en equipo, la confianza y el compromiso institucional
E2. Con la aplicación de los procedimientos basados en directrices internacionales, reforzar el reconocimiento de la Autoridad Sanitaria Federal	2. Posicionarse como la institución líder en su ámbito de competencia, dentro de la Red Nacional de instituciones de su tipo y en el ámbito internacional de acuerdo a los lineamientos establecidos para ello
E3. Ampliar el marco analítico normativo a través de la participación de científicos y especialistas en el desarrollo y validación de pruebas analíticas y procesos y programas de capacitación especializada de acuerdo a las necesidades	3. Diseñar, implementar y establecer procesos y procedimientos en el ámbito de su competencia, que cuenten con la calidad y oportunidad requerida por sus usuarios, dentro del marco normativo establecido
	4. Desarrollar agilidad técnica para responder a las necesidades regulatorias
E4. Asignar un mayor presupuesto para fortalecer los recursos humanos e infraestructura en el laboratorio	5. Contar con una infraestructura y organización flexible, adaptable y en mejora continua, que permita una respuesta eficaz y eficiente a los cambios en el entorno político, económico y técnico que requiere el país
E5. Mantener la certificación y acreditación	
E6. Gestión para el reconocimiento de la relevancia de la función analítica en el ámbito regulatorio nacional	6. Gestionar un esquema de administración que permita ser auto suficiente en su operación
	7. Lograr que las autoridades en el ámbito político y de decisión del sector, reconozcan la función y capacidad de los Laboratorios de Salud Pública dentro del esquema regulatorio sanitario

4.1.2.4 Ordenamiento de los Objetivos

Los siete objetivos generales establecidos a través de un proceso de planeación ordenado y metódico conforme se propusieron en el Modelo de Intervención Estratégico, se identifican de acuerdo a sus fines y se agrupan.

Los objetivos se ordenan en aquellos que son transversales durante toda la transformación, es decir los de planeación. En los de estructuración que fortalecen a la organización para sostener la operación y al mismo tiempo la prepara para el cambio. Y los de cambio sostenido, que son la resultante del cumplimiento de los objetivos estratégicos y de los objetivos estructurales.

Finalmente, para el caso del Laboratorio de Control, se tienen 2 objetivos estratégicos, 4 de estructuración y sólo 1 para cambio sostenido, ver Figura 23. Como puede inferirse el número y tipo de objetivos puede variar según la organización de la que se trate, de la calidad y cantidad de información con la que se cuente para seguir el procedimiento hasta la construcción de las Estrategias Generales, así como involucramiento y convicción de los gestores internos del cambio, como se hizo referencia en el marco teórico, el hecho de que el análisis se efectúe de manera participativa con los involucrados que forman parte de la organización, facilita la identificación de la información relevante y la selección más certera de aquellas variables de mayor impacto en el estado de la organización, así como las posibilidad de que las estrategias planteadas sean ejecutadas con éxito.

Lo anterior se observa claramente también, en la construcción del futuro que forma parte del Momento Estratégico de la Intervención.

Figura 23. Esquema de ordenamiento de los objetivos en estratégicos, de estructuración y de cambio sostenido, de acuerdo al Modelo de Intervención Estratégica planteado



Elaboración propia con base en el Modelo de Intervención Estratégica

4.1.3 Momento Estratégico. Fase de Viabilidad



4.1.3.1 Construcción del futuro

Planeación a través de consideraciones acerca del futuro

La corriente denominada estudios del futuro, orienta su investigación a la exploración del devenir con el objetivo de proporcionar información relevante, en una perspectiva a muy largo plazo que permita apoyar la toma de decisiones. Estos estudios particularmente creativos, parten del supuesto de que el futuro no se descubre, pero sí se diseña y de que el porvenir del hombre depende de una serie de decisiones previas a los hechos.

El concepto de prospectiva consiste en atraer y concentrar la atención sobre el porvenir imaginándolo a partir del futuro y no del presente. La prospectiva no busca adivinar el futuro, sino que pretende construirlo, no contesta la pregunta ¿Qué pasara? Sino ¿qué puede pasar?

En consecuencia, el comportamiento futuro de las variables a estudiar, desde un enfoque prospectivo, se desarrolló bajo los siguientes supuestos, (Miklos Ilkovic & Tello, 2014):

1. Visión Holística
2. Perspectiva desde el futuro
3. Conformación de futuros alternativos
4. Confrontación entre futuros, entre éstos y el presente y la selección del más deseable, posible y probable
5. Por último, análisis de las estrategias, tácticas y requerimientos para lograr la situación futura deseada (SFD) por sobre todas las demás

Como productos del estudio de futuro se identifican los siguientes elementos:

5. Futuro deseable (SFD): es la expresión de un estado de las cosas que se ambicionan porque reflejan aspiraciones y valores. Este futuro brinda una guía de elección desde la que son manejados, explícita o implícitamente los valores
6. Futuro probable: acontecimientos que pueden suceder, es decir aquello sobre lo que existen razones aparentemente suficientes fundamentadas en el pasado y en el presente, para creer que determinados eventos se presentarán en el futuro, se elabora bajo metodologías de evaluación y sistematización

7. Futuro Posible: aquí se involucra la acción y el esfuerzo en la formulación de este futuro, la evaluación de su viabilidad, deberá confirmar que se cuenta con los recursos necesarios y suficientes para llevarlo a cabo a buen término

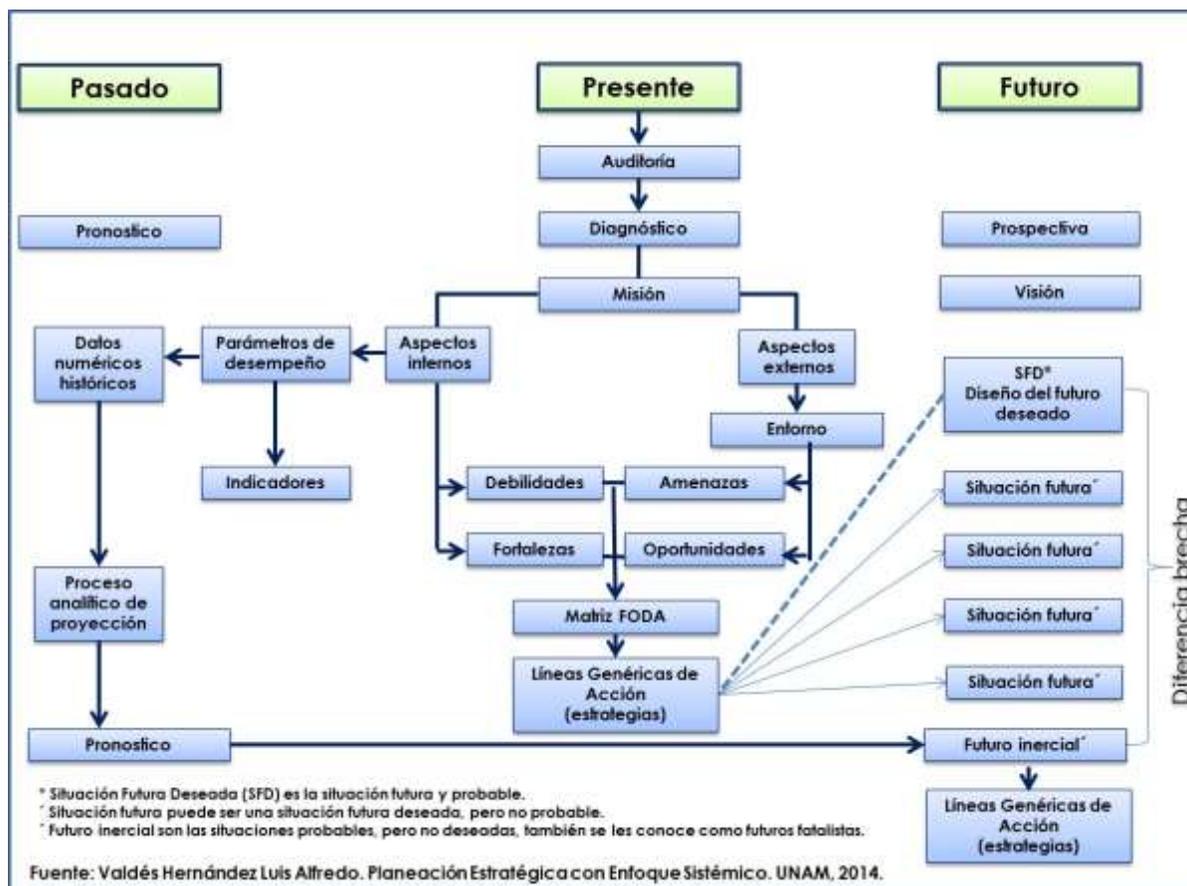
En la planeación estratégica la prospectiva, funciona a la inversa de la metodología basada en el paso y el presente, debido a que éste se inicia con la caracterización de los futuros posibles para después seleccionar el más deseable, en cambio en prospectiva, primero se determina el futuro deseado, se le diseña creativa y dinámicamente, sin considerar el pasado y el presente como trabas insalvables; estos se incorporan en un segundo paso al confrontarse con el futuro deseado, para desde ahí explorar los futuros factibles y seleccionar el más conveniente.

Para disminuir la diferencial brecha que existe entre el futuro inercial y el deseado se orientan y establecen las estrategias pertinentes para hacer realidad el futuro deseado; orientando lo posible en función de lo deseable. Figura 24

En un enfoque tradicional de estrategia, se considera como punto de partida el análisis de la situación actual, donde se identifican las oportunidades y retos que la organización tiene; de igual manera se analizan sus fortalezas y áreas de mejora. Posteriormente, se define el camino hacia donde se desea llegar, estableciendo la factibilidad de nuevos negocios; se define así, la posición estratégica futura de la organización dando respuesta a la pregunta, ¿A dónde deberíamos llegar? y de esta forma se define la visión, misión, objetivos y estrategias organizacionales, (Navarrete Jiménez, 2009).

De ahí se desprenden los planes y proyectos por desarrollar y se realiza la implantación y posterior, el seguimiento a las acciones emprendidas y evaluación de los resultados obtenidos.

Figura 24. Esquema conceptual de la Planeación a partir del futuro



Futuro Inercial

El futuro inercial es la situación probable, pero no deseada. Para el objeto de estudio, se observó durante la fase diagnóstica, que la tendencia en cuanto a su respuesta a los requerimientos de sus usuarios, lo ponía en franca desventaja con su competencia y que la razón por la que se mantenía aún en funcionamiento se debía a el peso regulatorio de sus resultados, especialmente algunos ramos del industria, farmacéutica y de alimentos principalmente, en virtud de que los resultados analíticos oficiales son requeridos para procesos de exportación, -especialmente para productos del mar- y para liberación al mercado, como el caso de las vacunas y biológicos.

Para el 2003, en virtud de los costos de operación y los resultados deficientes, en cuanto a la oportunidad y capacidad de respuesta, se había considerado el cierre definitivo y la sustitución de la función analítica por laboratorios de tercera parte.

Por tal motivo, de seguir en la condición que refleja el análisis FODA, especialmente por las debilidades y amenazas del entorno, el futuro inercial podría definirse de acuerdo a la propuesta inicial establecida por la más alta autoridad dentro de la COFEPRIS:

FUTURO INERCIAL: “El Laboratorio Nacional de Salud Pública, será cerrado y se emplearan para las atribuciones analíticas, organismo de tercera parte como respaldo técnico de las decisiones de la Comisión Federal”

Futuro deseado

Para este momento de la intervención se ha llegado a las Líneas o Estrategias Generales, con las cuales se puede iniciar la construcción del futuro y al mismo tiempo verificar si las estrategias concebidas pueden cubrir la distancia entre el futuro inercial definido y el futuro deseado, es decir la brecha entre ambos futuros se debería eliminar si se cumple con los objetivos establecidos a partir de dichas estrategias

Como se ha reiterado a lo largo de la tesis, los entornos que rodean a las organizaciones públicas determinan las posibilidades de éxito en sus funciones es decir el cumplimiento de sus objetivos, empezando por la Misión y terminando con los resultados esperados conforme a su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Por ello, es necesario, que se elabore con relativa frecuencia, -sobre todo cuando se tiene conciencia de eventos generadores de futuro que se gestan en su entorno-, un análisis del entorno social, político y económico, que puede tener impacto en el sector salud, en este ejercicio se elaboró dicho análisis, situándose en 2003 como inicio y con visión a 5 años, identificando los siguientes:

- **Política de apertura comercial y de competencia en el sector industrial con productos sujetos a regulación sanitaria**
- **Incremento de pobreza multidimensional extrema**
- **Incremento de la violencia y la inseguridad**
- **Incremento de la población de adulta mayor**
- **Incremento en la demanda de Servicios de Salud**
- **Crecimiento de índices de enfermedades crónico degenerativas**
- **Desarrollos tecnológicos, biofármacos, vacunas, medicamentos altamente especializados, procesos de producción y conservación de alimentos, suplementos alimenticios**
- **Incremento y consolidación del mercado medicamentos genéricos**
- **Desarrollo de medicina alternativa, suplementos alimenticios y coadyuvantes en la conservación de la salud**
- **Surgimiento de enfermedades infecciosas con riesgo de epidemias**

- **Competencia de organismos de tercera parte con reconocimiento internación en el sector farmacéutico**
- **Políticas de austeridad en el Gobierno Federal**

Para este y los dos siguientes apartados, se recomienda también la aplicación de métodos específicos como el de opinión de expertos o conocedores como el Método Dephi. Para este ejercicio se consideró exclusivamente la generación de grupos de trabajo con gestores del cambio internos.

4.1.3.1.1 Futuros posibles

Teniendo en la mira no llegar al Futuro Inercial definido con anterioridad y ante estos posibles escenarios, se plantean los siguientes futuros posibles, como alternativa para la supervivencia de la organización y echando mano de las fortalezas que se identificaron en la fase diagnóstica:

- ▶ **Organización con capacidad suficiente para responder a la demanda analítica del sector industrial especialmente en el farmacéutico y en respuesta a enfermedades emergentes e innovación de productos y procesos**
- ▶ **Organización con reconocimiento nacional e internacional por la calidad de sus productos, líder nacional en el ámbito de su competencia**
- ▶ **Organización integrada en una Red Nacional de Laboratorios de Salud Pública, que incremente capacidad y oportunidad de respuesta**

4.1.3.1.2 Futuros probables

Para establecer la probabilidad de ocurrencia de los futuros posibles, se determinó asignarles un peso específico de 0 a 1, ver tabla 16. Se considera que la forma más adecuada para tal caso podría hacerse a través de un grupo de trabajo organizado con los mandos medios del Laboratorio y representantes de las Comisiones, que, por su función, son usuarios frecuentes de los servicios del Laboratorio de Control y cuya opinión podría considerarse de expertos en los temas relativos al funcionamiento del laboratorio.

Para este ejercicio de aplicación se otorgó al futuro posible, una probabilidad de ocurrencia de manera subjetiva, de acuerdo a la experiencia del grupo, conforme se observa en la tabla 16

Tabla 16. Asignación de Probabilidad a los Futuros Posibles de acuerdo a la experiencia de un grupo de expertos

Futuro posible	Probabilidad (con valores de 0 a 1)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Organización con capacidad suficiente para responder a la demanda analítica del sector industrial especialmente en el farmacéutico y en respuesta a enfermedades emergentes e innovación de productos y procesos 	0.70
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Organización con reconocimiento nacional e internacional por la calidad de sus productos, líder nacional en el ámbito de su competencia 	0.75
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Organización integrada en una Red Nacional de Laboratorios de Salud Pública, que incremente capacidad y oportunidad de respuesta 	0.50

Futuros posibles, probables y la competitividad

El análisis realizado hasta a este momento se puede emplear como plataforma para ubicar la visión organizacional, corresponde ahora asociar la competitividad como la característica organizacional que permite crecer o al menos permanecer en un entorno turbulento. Los parámetros que se consideraron para evaluar la productividad del laboratorio para los tres futuros posibles fueron: *la productividad, la calidad y los costos*, basados en datos históricos de archivos administrativos empelados para realizar los informes de actividades, así como la planeación presupuestal anual. Tabla 17

Situación futura deseada (SFD)

La visión futura deseada se relaciona directamente con la visión de la organización. La metodología presentada a continuación permite considerar los futuros alternos, su probabilidad y relacionarlos con la competitividad esperada y al establecer sus valores ponderados, indica de manera objetiva lo que se puede alcanzar en un tiempo asequible, (Ver Tabla 18). El proceso es dinámico y responde a las condiciones del entorno en el momento de su análisis

Tabla 17. Evaluación de la Factibilidad de los Futuros Posibles adicionando como variable de ponderación, la productividad, la calidad de los resultados y los costos de operación, como parámetros de competitividad

Futuro posible	Probabilidad (valores de 0 a 1)	Competitividad* (valores de 0 a 10)
8. Organización con capacidad suficiente para responder a la demanda analítica del sector industrial especialmente en el farmacéutico y en respuesta a enfermedades emergentes e innovación de productos y procesos	0.70	9.5
9. Organización con reconocimiento nacional e internacional por la calidad de sus productos, líder nacional en el ámbito de su competencia	0.75	8.0
10. Organización integrada en una Red Nacional de Laboratorios de Salud Pública, que incremente capacidad y oportunidad de respuesta	0.50	7.0

*competitividad considerando el impacto que ésta tendrá en el crecimiento o permanencia

Tabla 18. Evaluación de la Factibilidad de los Futuros Posibles adicionando un valor ponderado

FUTURO POSIBLE	PROBABILIDAD (valores de 0 a 1)	COMPETITIVIDAD* (valores de 0 a 10)	VALOR PONDERADO
11. Organización con capacidad suficiente para responder a la demanda analítica del sector industrial especialmente en el farmacéutico y en respuesta a enfermedades emergentes e innovación de productos y procesos	.70	9.5	6.6
12. Organización con reconocimiento nacional e internacional por la calidad de sus productos, líder nacional en el ámbito de su competencia	.75	8.0	6.0
13. Organización integrada en una Red Nacional de Laboratorios de Salud Pública, que incrementa capacidad y oportunidad de respuesta	.50	7.0	3.5

*competitividad considerando el impacto que ésta tendrá en el crecimiento o permanencia

4.1.3.1.3 Establecimiento de la Visión y Valores

La Visión

La visión se considera un producto formal del estudio del futuro y es como se describe como se desea que sea la organización en el futuro. El horizonte temporal de ésta es de acuerdo con el entorno y la organización misma, en un entorno turbulento, el horizonte posiblemente sea reducido a meses, mientras que en un entorno no turbulento el tiempo posiblemente será de 4 a 5 años.

El término visión es un concepto familiar donde la mayoría son visiones personales o de un equipo, que se aplican por imposición, no por convicción, por lo que se obtiene un cumplimiento por mandato no porque se comparte o exista un compromiso. Sin embargo, una visión compartida es la respuesta a la pregunta ¿Qué deseamos crear? Y así como las visiones personales son imágenes que se llevan en la mente y el corazón, las visiones compartidas son imágenes que la gente tiene de una organización, eleva las aspiraciones de la gente y propicia que el trabajo mismo se transforme en propósito mayor representado por los bienes o servicios proporcionados por la organización creando una identidad común (Senge, 1990). Se puede afirmar que no importa lo que la visión es sino lo que la visión logra. En una organización la visión compartida modifica la relación organización-factor humano pasando de ser su organización a nuestra organización. Por ello el principio de la visión es menos importante que el proceso mediante se llega a compartir por todo el personal de la organización.

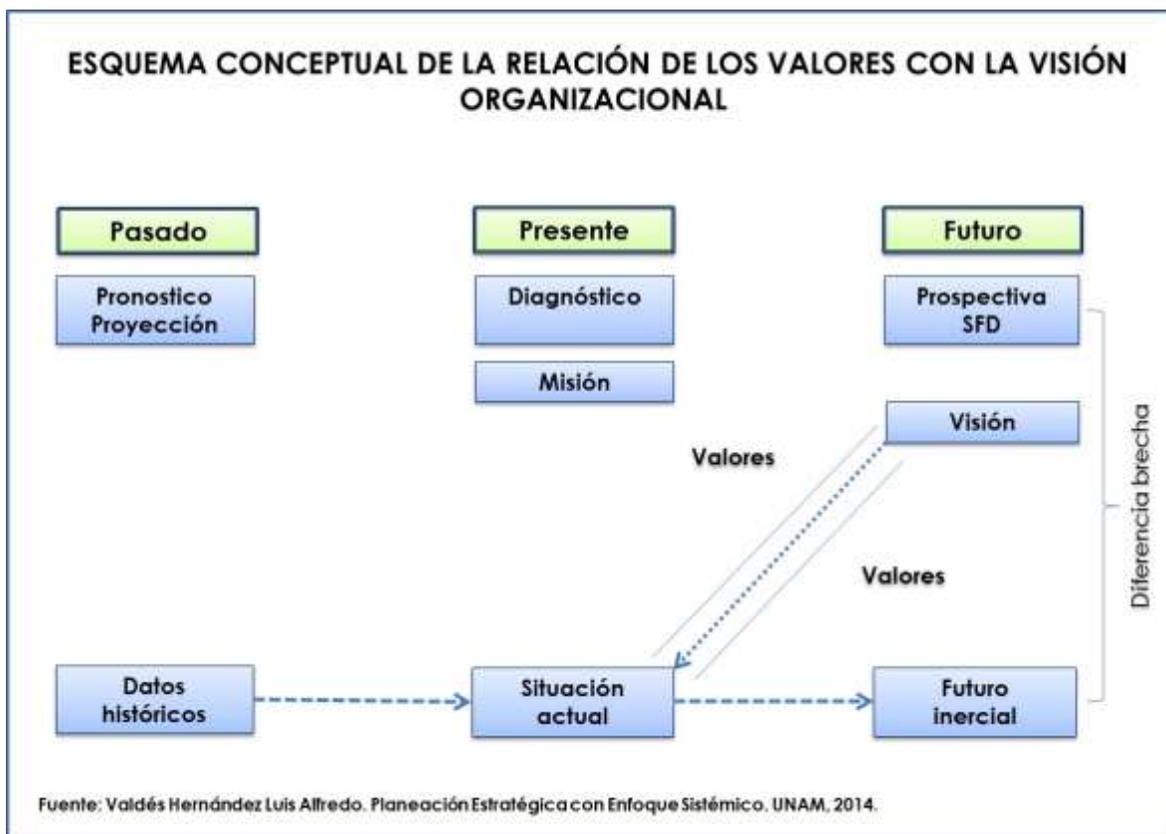
La Visión, misión y valores compartidos de una organización son los elementos que establecen un lazo común de compromiso y pertenencia en todos los participantes de la organización.

Los Valores

En la formulación de la estrategia organizacional se requiere un apartado acerca de los valores. Estos conceptos son los que la organización considera que está bien acatar durante el logro de la misión. Pueden promulgarse en términos de se debe o no se debe, como principios morales, sirven de referencia para la toma de decisiones y es la organización quien les otorga un contenido que no existe previamente y al ser operativos actúan sobre la realidad cotidiana de la organización. El establecimiento de una visión deberá ir acompañada de los valores organizacionales porque éstos serán lo que acorten el camino al futuro organizacional deseado. Los valores propuestos por las organizaciones en el inicio son generales y tienen dos tipos de enunciado moral y funcional. En el primer plano, el moral, se trasladan a la organización valores individuales como la honestidad, respeto justo, lealtad y en términos funcionales, se otorga un lugar primordial a una función o ámbito particular de la administración.

Figura 25

Figura 25. Relación de los valores con la visión organizacional



Para fundamentar las estrategias que lleven a la organización de la situación actual al futuro deseado, requiere de que hacer el planteamiento formal de la Visión que pretende alcanzar, como ya se mencionado de acuerdo al marco teórico relativo a los procesos de cambio de las organizaciones y sobre todo si se desea sostener ese cambio a lo largo de entornos variables, es necesario establecer participativamente los valores que regirán a los miembros del Laboratorio para alcanzar la Visión que se han planteado, como resultado del proceso de transformación necesario para sobrevivir y superar el futuro inercial.

Establecimiento de la visión

Tomando como marco el futuro posible que se ha definido en el apartado anterior:

Organización con capacidad suficiente para responder a la demanda analítica del sector industrial especialmente en el farmacéutico y en respuesta a enfermedades emergentes e innovación de productos y procesos

De ahí que, dentro del grupo de trabajo interno, que ponderó los futuros posibles, definió y redactó, aplicando la herramienta de lluvia de ideas la siguiente Visión:

VISIÓN: Ser la institución de referencia nacional, líder en el ámbito de su competencia, con personal altamente calificado, responsable y amable. Con equipo y tecnología de vanguardia, para proporcionar resultados confiables y oportunos, que cumplan las expectativas de nuestros usuarios.

Establecimiento de los valores de la organización

El mismo grupo de expertos, una vez definida la Visión, se preguntó cuáles serían los valores que debían compartirse dentro de la organización para llegar al futuro resultante de dicha Visión, éstos valores se habían establecido ya hacía algunos años como parte de un ejercicio de planeación estratégica conducido por consultores externos a la organización, durante una sesión trabajo, se acordó retomarlos en virtud de su vigencia para alcanzar el futuro deseado.

Es importante destacar que los valores representan un compromiso que la alta dirección debe sumir y cumplir a fin de establecer autoridad moral:

- Honestidad
- Respeto
- Servicio
- Compromiso
- Lealtad

4.1.3.1.4 Identificación de la brecha

Siguiendo el esquema conceptual de Valdés (2014), para establecer estrategias a partir de las condiciones del futuro, es necesario identificar la brecha existente entre lo que *puedo ser* y lo que *quiero ser*, lo cual se logra a partir de definir la distancia existente entre el futuro inercial y el futuro deseado:

Situación futura deseada, se aspira a:
Ser la institución de referencia nacional, líder en el ámbito de su competencia, con personal altamente calificado, responsable y amable. Con equipo y tecnología de vanguardia, para proporcionar resultados confiables y oportunos, que cumplan las expectativas de nuestros usuarios

La Visión implica:

- **Estructura técnica, administrativa sólida, eficiente y eficaz**
- **Infraestructura actualizada y fortalecida**
- **Con un perfil de recursos humanos: altamente calificados, responsables y con actitud de servicio**
- **Cumplir las expectativas de los usuarios, es decir conocerlos bien y prever sus necesidades**

Futuro inercial:

Ser sustituidos por organismos de tercera parte en atribución y funciones

Que implica:

- **Grandes debilidades para satisfacer las necesidades de los usuarios**
- **Carencia de los recursos humanos , materiales y de infraestructura para responder a la demanda con calidad y oportunidad**
- **Competencia de mercado por parte de los organismos de tercera parte**

BRECHA EXISTENTE: Diferencia entre el ser y el deber ser

La diferencia identificada se refiere a la capacidad técnica y administrativa para satisfacer con calidad y oportunamente las necesidades de los usuarios

4.1.3.1.6 Análisis Prospectivo Estratégico

Navarrete refiere que para Godet:

Los conceptos de prospectiva, estrategia, planificación están en la práctica íntimamente ligados, cada uno de ellos lleva al otro y se entremezclan, de hecho, hablamos de planificación estratégica, de gestión y de prospectiva estratégica"

Además "que el matrimonio entre la prospectiva y la estrategia debía encarnarse dentro de la realidad cotidiana y dar lugar a una verdadera movilización de la inteligencia colectiva a través de la apropiación, por todos los actores concernientes, situados desde arriba hasta debajo de la jerarquía"

Finalmente, que," la prospectiva resulta muy a menudo estratégica, en caso de no serlo por los avances que provoca, sí por la intención que lleva y la estrategia se vuelve necesariamente prospectiva si desea iluminar las opciones que comprometen el futuro".

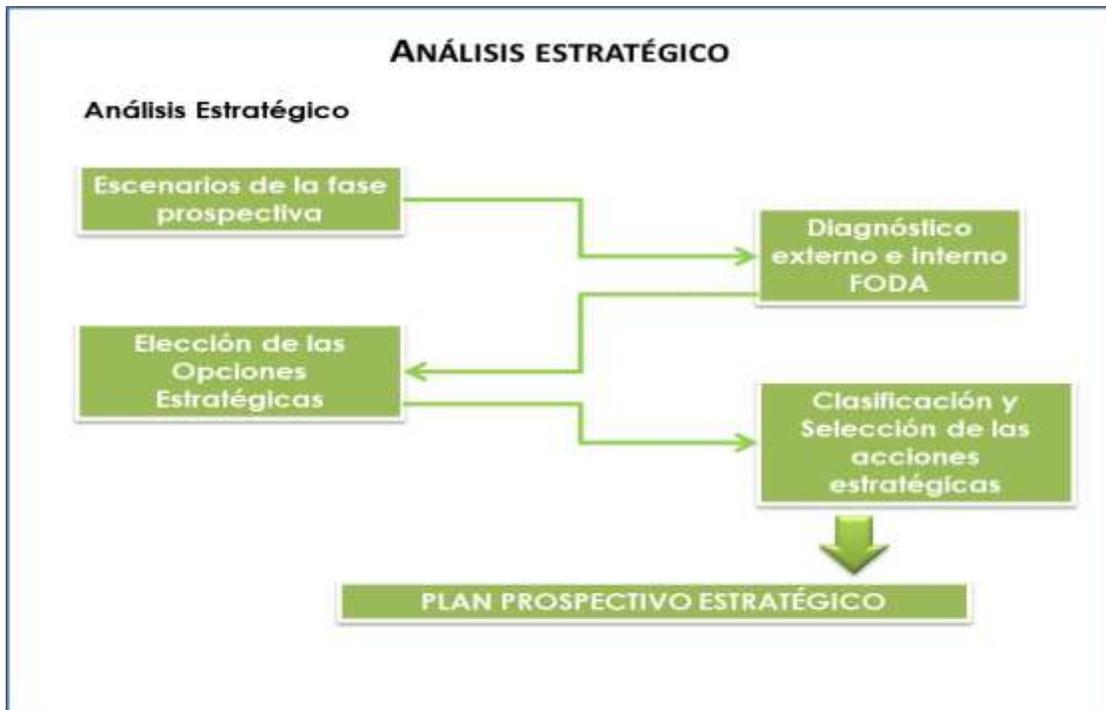
La caja de herramientas de la prospectiva es una metodología que tiene por objeto proponer las orientaciones y las acciones estrategias apoyándose en las competencias de la empresa en función de los escenarios de su entorno y competencia. En ella se define un escenario como un conjunto formado por la

descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a otra futura. A partir de este planteamiento, se establece el alcance tanto de la estrategia como de la prospectiva para luego presentar un modelo integrador.

El Procedimiento en términos generales se puede plantear de la siguiente manera:

1. Se analiza la problemática expuesta y delimitar el sistema por estudiar. Se trata de ubicar la situación en su contexto socio-organizacional a fin de poder buscar y definir variables clave. Esto debe realizarse tras un taller participativo de los involucrados en la problemática
2. Enseguida se identifican las variables clave de la empresa y de su entorno con ayuda del análisis estructural y se analiza la dinámica empresarial desde la participación de los actores a través del método MACTOR. Para reducir la incertidumbre en esta etapa se utiliza los métodos de encuesta a expertos, para poner en evidencia las tendencias de peso, los riesgos de ruptura y finalmente descubrir los escenarios de entorno más probables
3. Se realiza un análisis estratégico a partir de un análisis sistémico de la organización y se plantean estrategias compatibles con los escenarios más probables del entorno
4. Posterior a una reflexión colectiva, se elige la estrategia y se jerarquizan los objetivos por lograr
5. Finaliza con la puesta en marcha de un plan de acción. Figura 26

Figura 26. Diagrama de Flujo del Análisis Estratégico, ajustado a los pasos desarrollados en el presente ejercicio de aplicación del Modelo Estratégico de Intervención Organizacional para la Transformación y Cambio Sostenido



Elaboración propia con base en Herramientas para el Análisis Prospectivo, Navarrete (2009)

Siguiendo la lógica del esquema anterior se tiene como resultado 6 Estrategias Generales y 7 objetivos, 2 de planeación, 4 estructurales y 1 cambio sostenido con lo que es factible elaborar un plan prospectivo porque deriva del futuro deseado y estratégico por los objetivos que se pretenden alcanzar, sin embargo es necesario saber si el entorno permitirá y los actores involucrados apoyarán o participarán a favor de dicho plan para ello se llevó a cabo un Análisis Prospectivo siguiendo los pasos que se detalla en el siguiente esquema (Ver figura 27).

Para identificar las variables y actores clave en el desarrollo del plan estratégico derivado del enfoque prospectivo, se aplicó el Análisis estructural.

Figura 27. Diagrama de flujo del Análisis Prospectivo, ajustado a los pasos desarrollados en el presente ejercicio de aplicación del Modelo Estratégico de Intervención Organizacional para la Transformación y Cambio Sostenido



Elaboración propia con base en Herramientas para el Análisis Prospectivo, Navarrete (2009)

Análisis Estructural

El análisis estructural es una técnica del estructural funcionalismo donde se define a la estructura como una realidad que es estudiada como un sistema, cuyos elementos guardan relaciones de interdependencia. En este sentido permite tomar en consideración variables cualitativas y explorar futuros múltiples e inciertos.

La aplicación del análisis se puede plantear desde un punto de vista exploratorio, donde el punto de partida es la situación de análisis y su propósito, visualizar el futuro de la situación de estudio; o desde una perspectiva normativa que toma como punto de partida, la descripción general de un futuro deseado. Con el análisis se busca diseñar una estrategia para lograr ese futuro deseado. En ambos casos, es punto de partida para mayor reflexión y soporte para la observación y vigilancia prospectiva, Navarrete Jiménez, (2009).

Se considera también, un método para estructurar ideas, que permite la descripción de un sistema a través de identificar sus elementos, y que con ayuda de una matriz

donde se relacionan según se califiquen. Esta calificación tiene que ver con el grado de relación entre el sistema-elemento y elemento-sistema, (Valdés Hernández, 2014).

Para su aplicación se deben considerar los siguientes aspectos:

1. Definir la problemática o situación de estudio
2. Identificación de las variables, en donde el grupo de expertos realiza una lista de variables internas y externas según la problemática de estudio; luego se genera una discusión y análisis para definir un listado común
3. Se elabora una relación de las variables y se definen según la problemática de estudio
4. Se procede a analizar la relación entre las variables que componen el sistema, ponderando esa relación en función a dos aspectos, grado de motricidad y dependencia que existe entre las variables. Esta ponderación se realiza de acuerdo con una calificación donde se califica: si el grado de influencia es nulo, bajo, medio o alto, utilizando una escala que puede ser de 0, 1, 2, y 3 o 0, 1, 3 y 5. (Ver figura 28)

Figuras 28. Análisis Estructural

	a		b	c	d	e	
a	X		0	1			
b			X	2		2	
c				X	0		
d	1				X		
e	2			0		X	
							

 = MOTRICIDAD (Y) QUE TANTO LA VARIABLE MUEVE A LAS DEMÁS. LA SUMATORIA DE CADA ELEMENTO INDICA LA INFLUENCIA DEL ELEMENTO SOBRE EL SISTEMA

 = DEPENDENCIA (X) QUE TANTO LA VARIABLE DEPENDE DE LAS DEMÁS. LA SUMATORIA DE CADA UNO DE LOS ELEMENTOS INDICA LA INFLUENCIA DEL SISTEMA EN EL ELEMENTO

Fuente: Navarrete Jiménez, (2009)

5. Con el resultado se procede a elaborar la Matriz de Impactos Cruzados

El análisis se realiza con base en dos aspectos que son la motricidad y dependencia entre variables, las cuales son calificadas y de la sumatoria se obtiene un indicador de análisis y de ubicación de la variable en el cuadrante, dando como resultado el que una variable pueda ser de poder, autónoma, de conflicto o de salida según su grado de influencia y dependencia, Tabla 19:

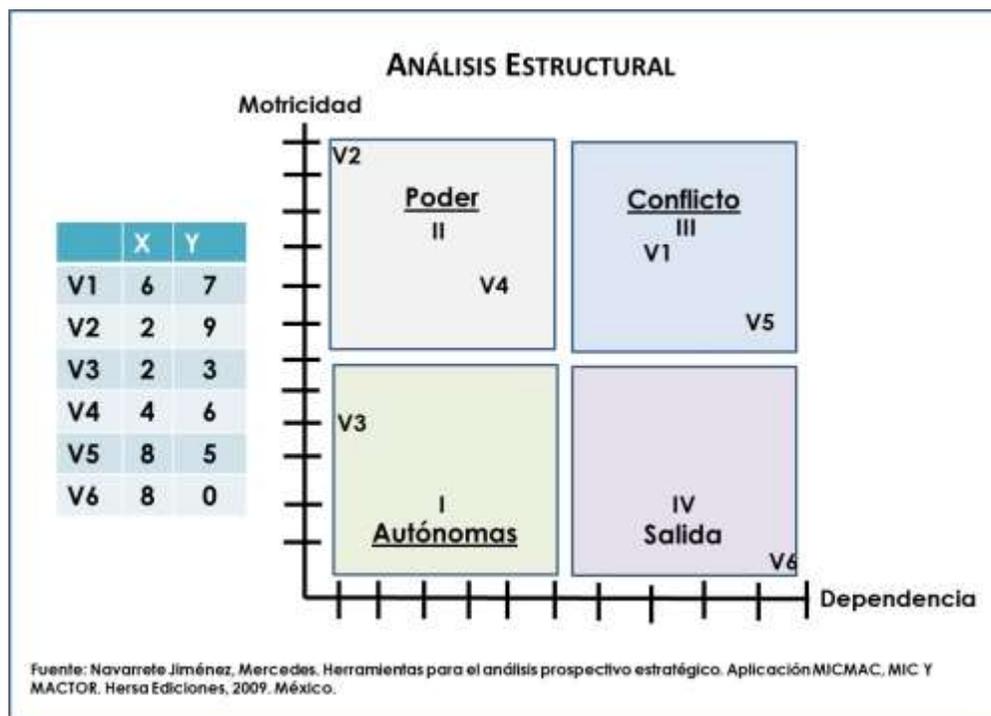
Tabla 19 Descripción de Variables			
SITUACIÓN		DENOMINACIÓN DE GODET	DESCRIPCIÓN DE VARIABLES
AUTÓNOMA	I	Excluidas	No se influyen significativamente sobre las otras, ni son influidas por ellas, dado que tienen poca motricidad y poca dependencia
PODER	II	De entrada	Tienen la más alta motricidad y la más baja dependencia. Estas variables son en consecuencia las más importantes de la problemática porque influyen sobre la mayoría y dependen poco de ellas
CONFLICTO	III	De enlace	Tienen alta motricidad y alta dependencia. Estas variables muy influyentes son altamente vulnerables, influyen sobre las restantes, pero a la vez son incluidas por ellas
SALIDA	IV	Resultado	Son producto de las anteriores, tienen baja motricidad pero alta dependencia

- a) La motricidad es el porcentaje de influencia de cada variable, indica la fuerza que tiene cada una sobre las demás
- b) La dependencia nos está indicando el grado o el porcentaje de subordinación de cada variable respecto a las otras

Matriz de Impacto Cruzado

Es la representación del sistema en un plano cartesiano que identifica la interrelación de las variables. (Ver figura 29). En la figura 30, se establece la definición de las situaciones de poder, conflicto, autónomas y de salida.

Figuras 29. Motricidad y Dependencia. Representación en el Plano Cartesiano de las Situaciones de: Poder, Conflicto, Autónomas y de Salida



Figuras 30. Plano de Motricidad y Dependencia. Definición de los cuatro los cuadrantes: Poder, Conflicto, Autónomas y de Salida



Para determinar la ubicación, una vez determinado el porcentaje de motricidad y dependencia, se obtiene un coeficiente de clasificación:

Coeficiente = 100% / número de variables

Sí el porcentaje de motricidad de la variable es superior al coeficiente, es motriz, serán precisamente esas las variables a considerar en la decisión estratégica, dado el impacto en el sistema de cualquier cambio o mejora que realicemos a cada una de ellas. Por otra parte, si está por debajo, se declara no motriz; igual aplica a dependencia.

Análisis Estructural del Laboratorio de Control de Salud Pública

Para establecer las prioridades de trabajo se aplicará el análisis estructural, el cual permite salvar la restricción de un análisis unidireccional.

Por ejemplo el de ponderación, -en el que la mejor decisión la representa los elementos que muestran de acuerdo a variables determinadas y escalas asignadas de antemano, un valor más elevado-, debido a que las relaciones entre las estrategias del sistema propuesto se evalúan por una matriz de impacto cruzado, donde lo que se valora de manera unidireccional es el nivel de afectación que existe entre pares.

Es necesario diseñar la matriz, disposición ordenada de elementos numéricos, esto es, una tabla de doble entrada donde se organiza información cuanti y cualitativamente.

Se retoman las estrategias FO y DA y se numeran en la siguiente tabla 20 para iniciar la construcción de la matriz.

Las líneas genéricas que se han integrado para este caso, corresponden a las estrategias FO y DA, (Ver tabla 20)

Tabla 20 Estrategia para la construcción de la Matriz	
ESTRATEGIAS FO Y FA	OBJETIVO
E1. Lograr el cambio organizacional requerido para sus nuevas atribuciones y funciones	1. Generar una cultura organizacional, que favorezca el crecimiento personal y profesional, la visión compartida, el trabajo y aprendizaje en equipo, la confianza y el compromiso institucional
E2. Reforzar el reconocimiento como Autoridad Sanitaria Federal en ámbito Analítico en Salud Pública	2. Posicionarse como la institución líder en su ámbito de competencia, dentro de la Red Nacional de instituciones de su tipo y en el ámbito internacional de acuerdo a los lineamientos establecidos para ello

Tabla 20 Estrategia para la construcción de la Matriz ESTRATEGIAS FO Y FA		OBJETIVO
E3. Ampliar el marco analítico normativo de acuerdo a las necesidades de los usuarios	3. Diseñar, implementar y establecer procesos y procedimientos en el ámbito de su competencia, que cuenten con la calidad y oportunidad requerida por sus usuarios, dentro del marco normativo establecido	
	4. Desarrollar agilidad técnica para responder a las necesidades regulatorias	
E4. Asignar un mayor presupuesto para fortalecer los recursos humanos e infraestructura E5. Mantener la certificación y acreditación	5. Contar con una infraestructura y organización flexible, adaptable y en mejora continua, que permita una respuesta eficaz y eficiente a los cambios en el entorno político, económico y técnico que requiere el país	
	6. Gestionar un esquema de administración que permita ser auto suficiente en su operación	
E6. Gestión para el reconocimiento de la relevancia de la función analítica en el ámbito nacional	7. Lograr que las autoridades en el ámbito político y de decisión del sector, reconozcan la función y capacidad de los Laboratorios de Salud Pública dentro del esquema regulatorio sanitario	

El llenado de la matriz se hace por columnas, donde el grado de afectación entre elementos se establece con base a dos preguntas:

- ¿El elemento representado por esa columna afecta el elemento correspondiente del renglón en estudio? La respuesta es binomial sí o no
- ¿Cuál es el nivel de afectación de la relación encontrada, bajo, medio o alto?

Para facilitar el análisis se puede guiar el llenado con una guía, de relaciones y valores., (Ver tabla 21).

Tabla 21 De Relaciones y Valores			
LA RELACIÓN	RESPUESTAS DICOTÓMICAS	GRADO DE AFECTACIÓN	VALOR ASIGNADO
AFECTA	NO	NO EXISTE	0
		BAJO	1
		MEDIO	5
	SI	ALTO	9

Tabla 22. Matriz de Evaluación del Nivel de Afectación entre los elementos del Sistema

AFECTACIÓN	E1	E2	E3	E4	E5	E6	Σ
E1	X	0	1	9	9	0	19
E2	9	X	5	1	9	9	33
E3	9	0	X	9	9	0	27
E4	0	0	9	X	9	0	18
E5	5	0	5	9	X	0	19
E6	0	0	0	0	5	X	5
Σ	27	0	24	28	41	9	

Elaboración propia con base en Herramientas para el Análisis Prospectivo, Navarrete (2009)

Por los resultados de la sumatoria por las columnas se puede decir que la E2 es la estrategia que tiene menor impacto en el sistema, mientras que la E5 es la de mayor importancia para el sistema, (Ver tabla 22)

Considerando los valores de sumatorias de los renglones representan la escala de importancia en su grado de afectación, la E6 es al que se ve menos afectada por el sistema, mientras que la E2 es al que se ve más afectada por el sistema.

Con esta escala de importancia relativa se analizará las interrelaciones existentes, así como las características de éstas.

Sistema de coordenadas cartesianas

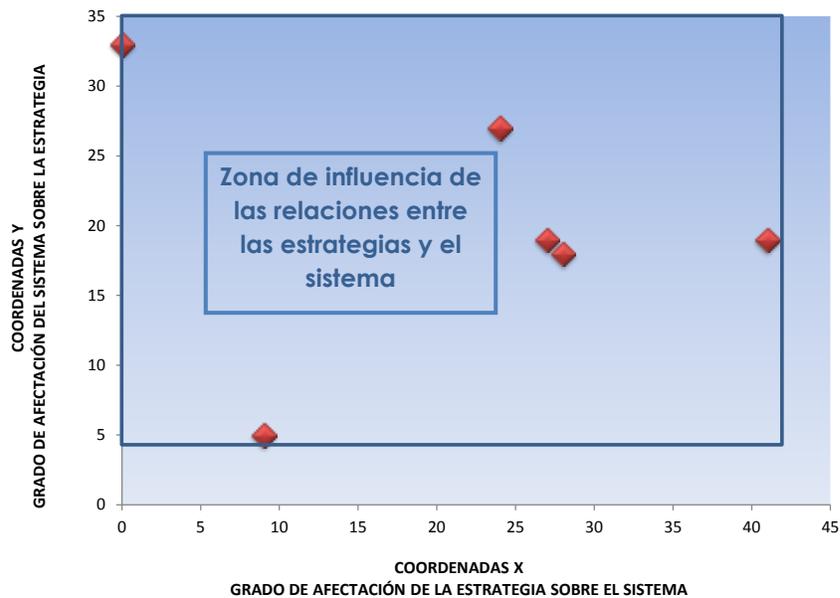
Para identificar la interrelación entre elementos del sistema y sistema mismo por lo que será necesario identifica la interrelación existente para cada elemento o estrategia, (Ver Tabla 23), lo cual se facilita si primero se establece la interrelación de manera gráfica, Figura 31, a través de un sistema coordinado-bidimensional donde las valores de las sumatorias anteriores, con pares asociados, serán las coordenadas

Tabla 23. Relación de Estrategias y sus Coordenadas

ESTRATEGIA	COORDENADAS (X,Y) x= sumatoria de columna y= sumatoria de renglón
Lograr el cambio organizacional requerido para sus nuevas atribuciones y funciones (E1)	(27,19)
Reforzar el reconocimiento como Autoridad Sanitaria Federal en ámbito Analítico en Salud Pública (E2)	(0,33)
Ampliar el marco analítico normativo de acuerdo a las necesidades de los usuarios (E3)	(24,27)

Tabla 23. Relación de Estrategias y sus Coordenadas	
ESTRATEGIA	COORDENADAS (X,Y) x= sumatoria de columna y= sumatoria de renglón
Asignar un mayor presupuesto para fortalecer los recursos humanos e infraestructura (E4)	(28,18)
Mantener la certificación y acreditación (E5)	(41,19)
Gestión para el reconocimiento de la relevancia de la función analítica en el ámbito nacional (E6)	(9,5)

Figura 31. Representación Gráfica de Interrelación de las Estrategias

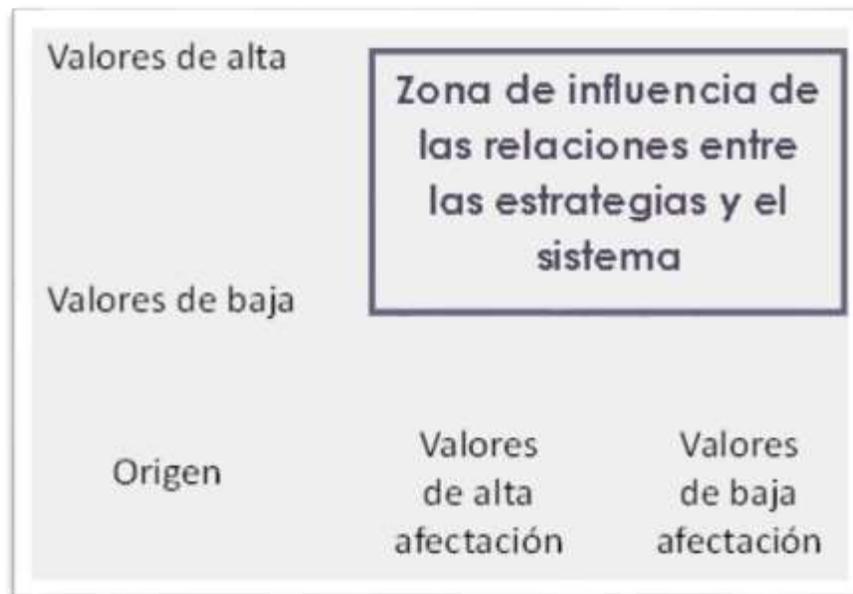


Elaboración propia con base en Herramientas para el Análisis Prospectivo, Navarrete (2009)

La representación gráfica nos permite visualizar la existencia de una zona de influencia, misma que está acotada por las relaciones entre las estrategias y la organización en estudio, la cual queda limitada por los valores mínimos y máximos de afectación en los ejes X - Y respectivamente según se observa en la gráfica.

El origen de la zona de influencia está dado por la interacción de los valores mínimos, por lo que el origen nos indica la mínima influencia en las relaciones establecidas, valor relativo a las relaciones establecidas por el sistema y mientras más se aleje de ese punto (origen), el nivel relativo de afectación en las relaciones se incrementa, (Ver Figura 32.)

Figura 32. Zona de Influencia. Representación esquemática de las relaciones entre Estrategias

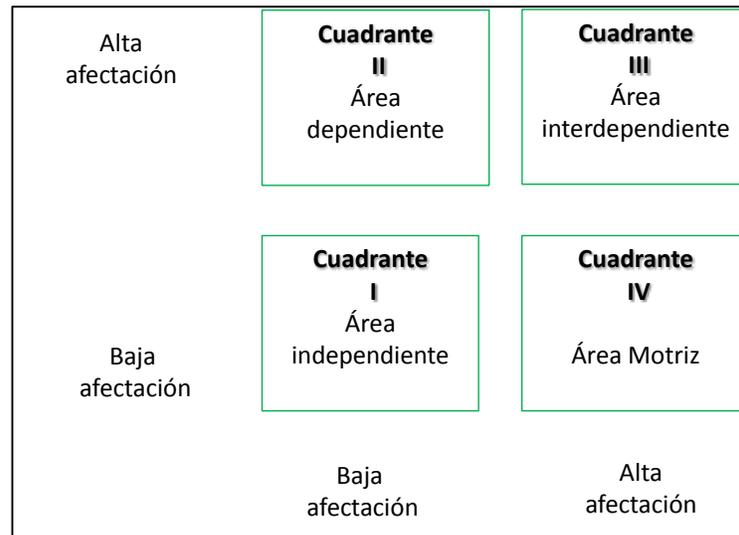


En otras palabras, las relaciones encontradas siempre tendrán algún valor debido a que estos son relativos al grado de afectación considerado. Esto implica que se establece un área por los valores mínimos y máximos de las coordenadas (Tanto de X como de Y) y sus perpendiculares a los ejes, mismos que nos indican grados máximos y mínimos de afectación; el nuevo plano permite agrupar los puntos en cuadrantes, relacionados a sus grados de afectación de acuerdo a la figura 33.

Nuevamente el eje de las X representa el grado de afectación que la estrategia tiene sobre el sistema es decir la organización, lo que podemos representar como estrategia/sistema y en el eje de las Y se representa el grado de afectación que el sistema tiene sobre la estrategia y se representa como sistema /estrategia, en este contexto, se explican los cuadrantes.

*En el primer cuadrante se encuentra ubicadas aquellas estrategias que afectan poco a la organización pero que por otro lado y de igual forma la organización la afecta de manera poco importante, es decir, que son estrategias que actúan en la organización de manera "casi autónoma" por lo que los efectos de su aplicación son más bien pobres sobre todo si se comparan con las otras propuestas, se comportan como sistemas disjuntos. Se considera entonces el cuadrante de las estrategias independientes de la organización, de ahí que *no es recomendable en invertir en ellas* dado los resultados esperados son pobres comparados con los de otras estrategias.*

Figura 33. Representación gráfica de los grados máximos y mínimos de afectación.



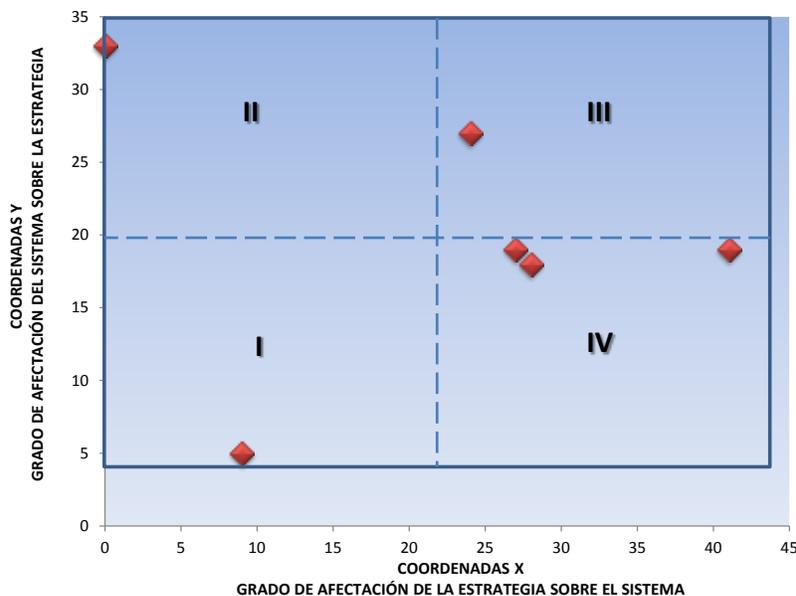
El segundo cuadrante se ubica aquellas estrategias que tienen una baja afectación sobre el sistema pero el sistema presenta un alto impacto en la estrategia, instrumentar dicha estrategia tendrá un bajo impacto en la organización pero se dejará influenciar de manera importante por cualquier cambio que ocurra en la organización, por ello este cuadrante es el de las estrategias dependientes del sistema y son estrategias que *por lo general si no se invierte en ellas se alguna manera se verán results por efecto de arrastre cuando se implementen otras estrategias que afecten en gran medida a la organización.*

El tercer cuadrante es un área especial, ahí se encuentran las estrategias que tienen gran impacto en la organización también permiten que la organización las afecte de manera importante, por ello su interdependencia, lo que puede ocasionar círculos de efectos y acciones que pueden llegar a socavar a la organización. Al *implementarlas se pueden desencadenar círculos de efectos que van de la estrategia a la organización y viceversa y así sucesivamente, con un resultado que pudiera ser no deseado.* Por ello es necesario su monitoreo y control de manera puntual. También se le denomina a esta cuadrante área de resonancia.

El cuarto cuadrante agrupa a las estrategias que más interesan, ya que en él se concentran las estrategias que *afectan intensamente a la organización, pero que ésta les afectará poco.* Dichas estrategias tienen un fuerte efecto cuando se aplican y los cambios que se gestan en la organización no tienen un efecto que se pueda considerar enérgico sobre la estrategia en cuestión por lo que es posible continuar con ella y esperar resultados similares a los considerados. Por lo anterior a esta zona de influencia se le denomina motriz.

Estrategias motrices

Figura 34. Distribución de las estrategias en los cuadrantes.



Elaboración propia con base en Herramientas para el Análisis Prospectivo, Navarrete (2009)

Tabla 24. Distribución de las Estrategias en los cuadrantes	
CUADRANTE	ESTRATEGIA
I	Gestión para el reconocimiento de la relevancia de la función analítica en el ámbito nacional (E6)
II	Reforzar el reconocimiento como Autoridad Sanitaria Federal en ámbito Analítico en Salud Pública (E2)
III	Ampliar el marco analítico normativo de acuerdo a las necesidades de los usuarios (E3)
IV	Lograr el cambio organizacional requerido para sus nuevas atribuciones y funciones (E1)
	Asignar un mayor presupuesto para fortalecer los recursos humanos e infraestructura (E4)
	Mantener la certificación y acreditación (E5)

La estrategia E6 es una estrategia independiente, no afecta a la organización, por lo que no será necesario de invertir en ella. La estrategia E2, se verá resulta por efecto de arrastre de las estrategias motrices, en algún momento cuando se obtengan

resultados en las otras. Sobre la E3 será necesario mantener un monitoreo puntual para llegar a los resultados sin desvíos. Finalmente, las tres estrategias motrices E1, E4 y E5, serán la punta de lanza para lograr el cambio de la organización y su alineación con los objetivos de la Comisión Federal, (Figura 34 y Tabla 24).

Con las estrategias motrices y sus correspondientes objetivos, (Ver Tabla **25**), es factible integrar El Plan Estratégico del Laboratorio de Control de Salud Pública.

Estrategias	Objetivos
<p>E1, Lograr el cambio organizacional requerido para sus nuevas atribuciones y funciones</p>	<p>1. Generar una cultura organizacional, que favorezca el crecimiento personal y profesional, la visión compartida, el trabajo y aprendizaje en equipo, la confianza y el compromiso institucional</p>
<p>E4. Asignar un mayor presupuesto para fortalecer los recursos humanos e infraestructura</p> <p>E5. Mantener la certificación y acreditación</p>	<p>2. Contar con una infraestructura y organización flexible, adaptable y en mejora continua, que permita una respuesta eficaz y eficiente a los cambios en el entorno político, económico y técnico que requiere el país</p> <p>3. Gestionar un esquema de administración que permita ser auto suficiente en su operación</p>

Finalmente se fijan 3 objetivos prioritarios, uno de cambio sostenido y dos de estructuración fundamentales para alcanzar el cambio deseado:

- El primero, es un objetivo para lograr el cambio sostenido y se refiere a la cultura organizacional, necesaria para aproximarse a los conceptos básicos que Senge (1990), define como cualidades de las organizaciones que aprenden

- ▶ El segundo, identificado como de estructuración es indispensable para lograr una infraestructura y organización que sea capaz de mantenerse en el tiempo y responder en cualquier momento al cambio del entorno
- ▶ El tercero, también de estructuración, involucra uno de los factores más importantes en la sostenibilidad de cualquier sistema productivo, que requiere de una constante ministración de recursos y su adecuada administración

Método MACTOR o juego de actores

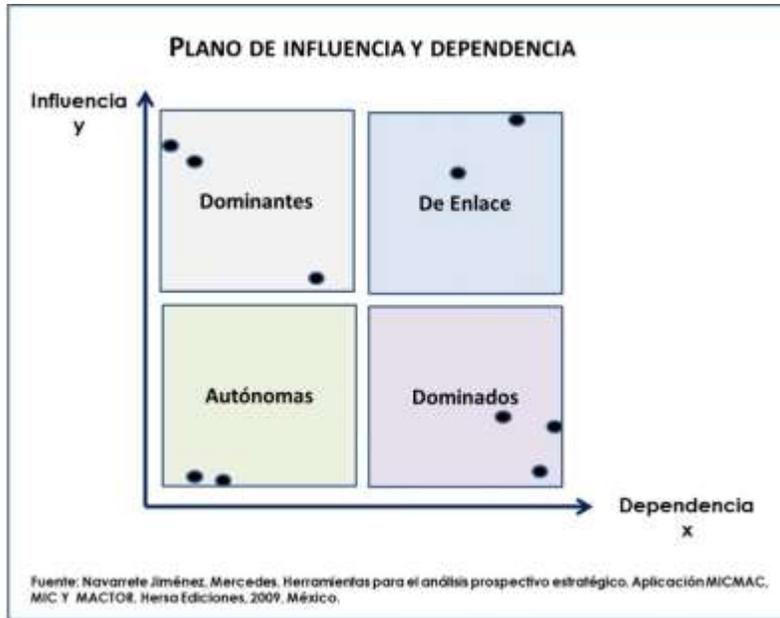
El método de análisis de juego de actores, MACTOR fue creado y puesto en marcha por Michel Godet en 1989. Busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados.

El objetivo de la utilización del método MACTOR es el de "facilitar a un actor una ayuda para la decisión de la puesta en marcha de su política de alianzas y de conflictos"

La mecánica de aplicación de manera simplificada se describe a continuación:

1. Definir, quiénes son los actores involucrados en la problemática de estudio
2. Identificar los desafíos estratégicos y los objetivos de cada actor, reconociendo sus respectivas afinidades y discrepancias, Matriz de Posiciones
3. Evaluar las relaciones de poder en consideración a la posición de cada actor frente a los objetivos y estrategias definidas, Convergencia y Divergencia
4. Elaborar la matriz de influencia directa acorde a la relación entre actores, Influencia y Dependencia Figura 35

Figuras 35. Plano de Influencia y Dependencia. Representación de la distribución en los cuadrantes respectivos



Considerando las estrategias motrices y los objetivos generales derivados de éstas, (Ver Tabla NN) se identifican a los actores involucrados en el tema, los desafíos estratégicos y los objetivos de cada actor, sus posiciones frente a los objetivos y estrategias, sus influencias y dependencias (Ver Tabla 26)

Tabla 26 Actores Involucrados					
ACTOR	OBJETIVO DEL ACTOR	DESAFÍOS ESTRATEGICOS DEL ACTOR	POSICIÓN FRENTE A LA ESTRATEGIA Y SUS OBJETIVOS GENERALES	INFLUENCIA	DEPENDENCIA
1. Personal operativo sindicalizado	Mantener cómoda su situación laboral	Hacer cambios en su forma de trabajar	Resistencia al cambio	Personal sindicalizado del INDRE Personal de mando	Líderes informales
2. Representación sindical	Mantenerse en la dirigencia nacional	Lograr una oposición intermedia que no comprometa los "logros sindicales"	Renuente al cambio por el efecto en las condiciones laborales actuales	Otras secciones sindicales	Dirigencia Nacional
3. Personal de mando	Asegurar su permanencia	Lograr los resultados requeridos	Reconoce la necesidad de cambio	Personal sindicalizado Dirección general	Dirección General
4. Dirección General	Asegurar su trascendencia	Obtener los resultados requeridos por la Comisión Federal	Comprometido con su cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> Personal de mando Comisionado Federal Entorno de primer orden, sectores industriales, salud y comisionados 	Comisionado Federal
5. Comisionado Federal	Posicionamiento político	Lograr los objetivos planteados para la Comisión Federal	Reconoce la necesidad de cambio	<ul style="list-style-type: none"> Entorno de primer orden, sectores industriales, salud y comisionados Entorno de segundo orden ambiente político, económico y social 	Secretario de Salud
6. Sector industrial	Crecimiento de su negocio	Incrementar su mercado nacional e internacional	Reconoce la necesidad de cambio	mercados nacionales e internacionales	Casa matriz Consejo de administración
7. Sector Salud	Posicionamiento político	Obtener los resultados requeridos por el Secretario de salud	Reconoce la necesidad de cambio	<ul style="list-style-type: none"> Entorno de primer orden, sector industrial, salud y comisionados Entorno de segundo orden ambiente político, económico y social 	Secretario de Salud

Elaboración propia con base en Herramientas para el Análisis Prospectivo, Navarrete (2009)

Matriz de Actores y Objetivos (MAO)

Es una relación entre los actores, así como la identificación por parte de cada uno de estos, de sus posibles opciones, es decir, las alianzas y conflictos que pueden presentarse con los demás actores, tomando como punto de partida los objetivos de cada uno de ellos.

En consideración a la situación o problemática de estudio se detallan los actores participantes y se enlistan, definiendo en cada uno sus objetivos y estrategias. Posteriormente se realiza un análisis sobre el grado de identificación de cada actor con los objetivos definidos.

Esta información será de utilidad cuando se ubique a cada actor según su grado de influencia, y se determine su posición ya sea de dominio, enlace, autónomo o dominado. Lo cual permite comprender, que tanto es factible lograr un objetivo según el actor que lo proponga y la ubicación de este en el plano de influencia y dependencia.

La calificación por utilizar puede variar en escala, sin embargo, la califica es el grado de acuerdo, desacuerdo o neutralidad del actor hacia el objetivo.

Es factible identificar los posibles acuerdos en cuanto a los objetivos mencionados y elaborar con ello la aplicación de la matriz de convergencias y otra de divergencias, en donde se marca el grado de participación de cada actor hacia el objetivo, siendo a favor, opuesto o indiferente.

Dicho resultado puede representarse también de forma esquemática, obteniéndose una especie de red que muestre estos grados señalados.

Matriz de Influencia Directa (MAD)

Esta matriz muestra el grado de influencia y dependencia que existe entre los actores claves y permite identificar el grado de poder que el actor tiene con respecto a la problemática o situación de estudio, (Ver tabla 28).

Se consideran las relaciones de poder y se califica considerando, (Ver tabla 27).

Tabla 27. Matriz de Evaluación del Nivel de Relación entre los Actores						
	ACT.1	ACT.2	ACT.3	ACT.4	ACT.5	INFLUENCIA
ACT.1	x	0	3	2	1	6
ACT.2	3	X	2	1	1	7
ACT.3	1	1	X	0	3	5
ACT.4	0	0	1	X	2	3
ACT.5	1	1	2	2	X	6
DEPENDENCIA	5	2	8	5	7	27

Elaboración propia con base en Herramientas para el Análisis Prospectivo, Navarrete (2009)

Tabla 28. Matriz de Influencia Directa (MAD)								
DEPENDENCIA	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	INFLUENCIA Σ
A1	X	9	9	5	1	0	0	24
A2	9	X	9	5	1	0	0	24
A3	1	1	X	9	1	0	0	12
A4	1	5	9	X	5	1	1	22
A5	1	5	5	9	X	5	5	30
A6	1	1	5	5	9	X	9	30
A7	0	0	1	5	9	5	X	20
Σ	13	21	38	38	26	11	15	

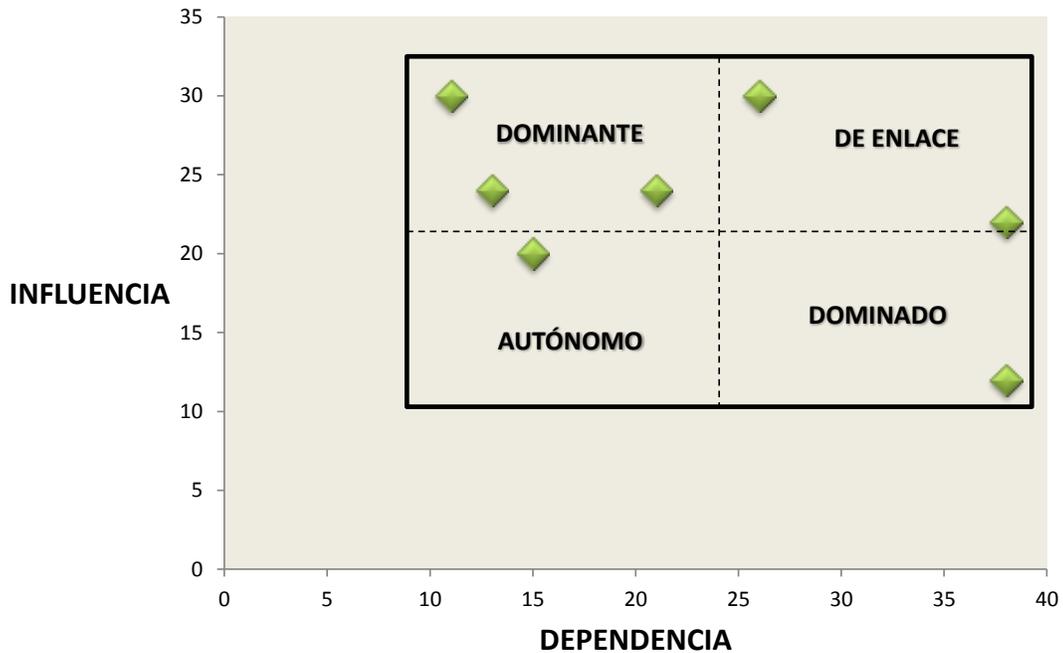
Elaboración propia con base en Herramientas para el Análisis Prospectivo, Navarrete (2009)

Se califica de manera similar al método empleado en el análisis estructural y se representa en un plano cartesiano que muestra la ubicación de cada actor en un cuadrante, sea este dominante, de enlace, autónomo o dominado, Tabla 29 y Figura 36.

Tabla 29. Relación de Actores y sus Coordenadas	
ACTOR	COORDENADAS (X,Y) x= sumatoria de columna y= sumatoria de renglón
1. Personal operativo sindicalizado	(13, 24)
2. Representación sindical	(21, 24)
3. Personal de mando	(38,12)
4. Dirección General	(38,22)
5. Comisionado Federal	(26,30)
6. Sector industrial	(11,30)
7. Sector Salud	(15,20)

Elaboración propia con base en Herramientas para el Análisis Prospectivo, Navarrete (2009)

Figura 36. Distribución de los Actores en los cuadrantes



Elaboración propia con base en Herramientas para el Análisis Prospectivo, Navarrete (2009)

Finalmente, se visualiza la relación de los Actores con el desarrollo de las estrategias y su posible contribución u oposición a su ejecución. Una vez identificado los actores y sus relaciones se puede estructurar el Plan Estratégico con mayores posibilidades de éxito en su ejecución. Para el Laboratorio de Control de Salud Pública, después del análisis se observa que la mayor influencia para poder ejecutar la estrategia finalmente establecida es el sector industrial, así como el sindicato y el personal sindicalizado, el personal de mando no podrá influir en el desempeño de la estrategia, sin embargo, el Comisionado Federal, la mayor jerarquía dentro de COFEPRIS y la Dirección General del Laboratorio serán el enlace entre los actores involucrados para facilitar la ejecución del Plan estratégico, (Ver Tabla 29).

AUTÓNOMO	Sector salud
DOMINANTE	Sector industrial Representación sindical Personal operativo sindicalizado
DE ENLACE	Comisionado Federal Dirección General
DOMINADO	Personal de mando

4.1.3.2 Estructuración y Cambio Sostenido

El desarrollo de la Estructuración y Cambio sostenido, son dependiente del tiempo real, por ello es necesario fijar un periodo específico para definir las condiciones del entorno externo e interno y en consecuencia realizar el análisis de control, identificar las herramientas de cambio y efectuar el análisis autónomo Monroy (2016), así como definir la arquitectura de la organización Senge, (1990) que permita el aprendizaje para que la organización logre la flexibilidad necesaria para adaptarse a los entornos cambiantes.

En esa virtud se recomienda, por la complejidad y el tiempo necesario para su realización, que la ejecución operativa del análisis de los contextos específicos al periodo seleccionando, se realice como parte de un siguiente trabajo de investigación complementario.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Modelo Estratégico de Intervención Organizacional:

1. Proporciona una visión sistémica del proceso de transformación de cualquier organización pública, lo que facilita el planteamiento de soluciones y la identificación de los puntos críticos a intervenir
2. Permite seleccionar las herramientas adecuadas para comprender la naturaleza e interacción de la organización en la sociedad, a fin de identificar las áreas clave para el logro de sus objetivos, lo que permite una administración más efectiva
3. Facilita la ejecución táctica y operativa de los elementos clave de la transformación, identificados en sus tres momentos estáticos, con un enfoque de planeación prospectiva tanto para construir el futuro deseado, como para determinar la factibilidad de alcanzarlo
4. Proporciona una metodología eficaz para estructurar los objetivos de planeación, al hacerlos más claros en el orden, jerarquía e interrelación existente, fortaleciendo el proceso de planeación institucional con la secuencia adecuada para la ejecución de acciones que permitan el cambio sostenido y la transformación en una organización pública
5. Permite desencadenar una serie de adaptaciones internas en el Laboratorio objeto de estudio, a su nuevo entorno, impactando en estructura, funciones, comportamientos y relaciones
6. Facilita armonizar las estrategias de implantación, lo que proporciona mayor asertividad y oportunidad de adaptación en entornos cambiantes, transformando la estructura de la organización de rígida y especializada, a una más flexible y adaptable
7. Depende para su implantación exitosa del grado de compromiso y precisión en la ejecución de los actores involucrados en el proceso de cambio organizacional, por lo que debe considerarse el seguimiento puntual a cada una de sus fases y componentes, teniendo en mente que las dinámicas de sus entornos pueden modificar constantemente los objetivos establecidos, en función de los procesos de negociación política entre los actores clave
8. Un factor clave para el diseño e implementación del modelo, es el liderazgo del personal asignado al proyecto de transformación, por lo que es importante verificar la participación de líderes internos que cuentan con el conocimiento y experiencia dentro del mismo sistema, los cuales pueden recurrir como apoyo a la consultoría o asesoría especializada externa
9. Provee un escenario claro para dimensionar la complejidad de los procesos de transformación, identificar los actores clave, la relevancia del rol de los funcionarios responsables de su desempeño, identificar habilidades y competencias a desarrollar, comprender el nivel de compromiso para lograr un cambio sostenido, acorde con lo que la ciudadanía espera del Estado y sus instituciones.

RECOMENDACIÓN

En virtud de que el alcance del ejercicio de aplicación en el Laboratorio de Control de Salud Pública no concluye hasta la estructuración y el cambio sostenido propuesto dentro de la Fase de Viabilidad del Modelo Estratégico de Intervención, se recomienda aplicar la intervención hasta el nivel operacional, seleccionando un periodo específico y definido para fijar las condiciones del entorno, en virtud de que las estrategias de cambio dependen del tiempo real en el que se aplique el modelo.

REFERENCIAS

- Ackoff R. L., y Gharajedaghi, J. (2003). On the mismatch between systems and their models. *Systems research*, 13(1), 13-23.
- Ackoff, R. (mayo- junio de 1973). Science in the System Age: Beyond IE. OR and MS. *Operation Research*, 21(3), 661-671.
- Ackoff, R. L. (1971). Towers a sytems of systems conceptes. *Management Science*, 17(1), 661-667.
- Aldana de Becerra, G. M., & Joya Ramírez, N. S. (enero junio de 2011). *revistas científicas de América Latina, el Caribe, españa y Portugal. sistema de información científica*. (U. C. Colombia, Ed.) Recuperado el diciembre de 2013, de info@revistasbularaasa.org: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39622094012>
- Arellano, D., Cabrero, E., & Del Castillo, A. (2000). *Reformando al Gobierno Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental* (primera ed.). (C. Centro de Investigación y Docencia Economicas, Ed.) México, ciudad de, México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado el 14 de febrero de 2016
- Arellano , D. (2000). Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional. En D. Arellano, E. Cabrero, A. Del Castillo, & M. Á. Purrúa (Ed.), *Reformando al Gobierno Una Visión del Cambio Gubernamental* (Primera ed., pág. 429). México: Centro de Investiún y Docencia Económicas CIDE. Recuperado el 14 de febrero de 2016
- Baena Paz , G. (2004). Usos de la prospectiva. En G. Baena Paz, U. A. México, & D. Proyecto Papime (Edits.), *Prospectiva Política. Guía para su comprensión y práctica* (Primera ed.). .México, Mexico: Metadata consultoría y servicios de comunicación S.C.
- Baena Paz, G. (2012). *Lenguaje básico de la Pospectiva* (Vol. Papers de Prospectiva No. 6). (D. G. UNAM, Ed.) México D.F: Hersa Editores.
- Cabrero , E., Arellano, D., & Amaya, M. L. (2000). Cambio en organizaciones gubernamentales:innovación y' complejidad. En D. Arellano, E. Cabrero, A. Del Castillo, & M. Á. Purrúa (Ed.), *Reformando al Gobierno Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental* (pág. 429). México: Centro de investigación y Docencia Económicas CIDE.
- Carrillo Castro, A., & Campero Cárdenas, G. (2005). *La Reforma de la Administración Pública en México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la Teoría General de la Administración* (decimoséptima edición ed.). (C. L. Chávez, Trad.) México D.F.: McGraw-Hill Interamericana.
- COFEPRIS. (7 de mayo de 2013). www.cofepris.gob.mx. Recuperado el 19 de agosto de 2104
- CONAMED. (2007). *El cambio en las organizaciones gubernamentales*. México: Modelo Mexicano de Arbitraje Médico.
- Coronilla, R., & del Castillo, A. (2000). El cambio organizacional:enfoques, conceptos y controversias. En D. Arellano, E. Cabrero, & A. Del Castillo, *Reformando al Gobierno Una visión Organizacional del Cambio Gubernamental* (Primera ed., pág. 429). México, ciudad de, México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado el 14 de febrero de 2016
- Cruz, H. Z. (2011). Intervención y cambio organizacional. En R. I. García Herrera, & U. P. 291 (Ed.), *Intervención en Educación de la Reflexión a la Acción* (primera ed.). Tlaxcala, Tlaxcala, México: Proyecto Editorial. Recuperado el 20 de diciembre de 2014

- Culebra, J. E. (2000). Cambio Estructural. En M. Á. Porrúa (Ed.), *Reformando al Gobierno Una Visión del Cambio Gubernamental* (pág. 429). México, ciudad de , México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado el 14 de febrero de 2016
- David, Cabrero, E., & Del Castillo, A. (2000). *Reformando al Gobierno una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental* (Primera ed.). (C. d. CIDE, Ed.) México , Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado el 14 de febrero de 2016
- De la Rosa Alburquerque, A. (enero /junio de 2010). Planeación estratégica y organizaciones públicas: experiencias y aprendizajes a partir de un proceso de intervención. *Gestión y Estrategia*(37).
- De la Rosa, T. F. (2004). Sistemas de Inteligencia Tecnológica y Científica: Resumen,. *Universidad de Sevilla*, 127.
- Del Castillo, A. (2000). Cambio y procesos decisorios: planeación y ambigüedad. En D. Arellano, E. Cabrero, A. Del Castillo, & M. Á. Porrúa (Ed.), *Reformando al Gobierno Una Visión Del cambio Gubernamental* (pág. 429). México, ciudad de, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.
- Del Castillo, A. (2000). Transformación institucional en organizaciones gubernamentales. En D. Arellano, E. Cabrero, A. Del Castillo, & M. Á. Porrúa (Ed.), *Reformando al Gobierno Una visión del Cambio Gubernamental* (pág. 429). México, ciudad de , México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Recuperado el 14 de febrero de 2016
- DiMaggio, P. J. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, 48(2).
- DOF. (20-05-13). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.
- DOF. (30-05-01). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.
- DOF. (31-05-07). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.
- DOF. (31-05-89). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992. Diario Oficial de la Federación*.
- DOF. (31-05-89). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992. Diario Oficial de la Federación*.
- DOF. (31-05-95). *Diario Oficial de la Federación*.
- Fuentes Zenón, A., & Sánchez Guerrero, G. d. (1990). *Cuadernos de Planeación y Sistemas. Metodología de la Planeación Normativa* (Vols. D-78). (UNAM, Ed.) México, D.F., México: División de Estudios de Posgrado. Facultad de Ingeniería.
- García Herrera, R. I. (2011). *Intervención en Educación De la Reflexión a la Acción* (Primera ed.). (U. P. 291, Ed.) Tlaxcala, Tlaxcala, México: Proyecto Editorial. Recuperado el 20 de diciembre de 214
- Garizurieta Bernabe, J., Garizurieta Meza, M., & Mavil Aguilera, J. (2013). PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN LOS MUNICIPIOS. *FCA- Congreso internacional de investigación*, 15.
- Goodman, S. P., & Kurke, B. L. (1984). Change in organizations. En T. S. Business, "*Studies of Change in Organizations: aStatus Report*" (pág. 45). San Francisco, EUA: Joseey Bass publisher.
- Guerrero, F. Z. (1995). Metodologica de la planeación normativa. *Cuadernos de planeación y sistemas*, 32.
- Harold, R. C. (2011). Temas actuales de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública. INAP*.
- Harold, R. C. (mayo-agosto 2011). Temas actuales de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública. INAP*.

- Hodge, B., Antony, W., & Gales, L. (2003). *Teoría de la Organización. Un enfoque estratégico*. Madrid: Pearson Educación, S.A.
- INAP. (1997). ORGANIZACIONES PÚBLICAS. *INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 45.
- Koontz, H., & Weihrich, H. (2007). *Principios de Administración. Un enfoque internacional* (séptima ed.). México, D.F., México: McGraw- Hill Internacional .
- Ley Orgánica de la Administración Pública. (30 de diciembre de 2015). *ultimas reformas*. México, CD, México.
- López, M., Durán, J., & M., V. (2011). La necesidad de transformar el sistema de salud en México. *Simposio* (pág. 6). México: Facultad de Medicina, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),.
- López, R. M. (1995). *Normas Técnicas y de estilo para el trabajo académico*. México: UNAM.
- Miklos Ilkovich, R. T., & Tello, M. E. (2014). *Planeación prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*. (C. d. Sierra, Ed.) México: Limusa.
- Monroy León, C. (2016). Metodología para la Gestión de Cambio Organizacional. En P. E. Balderas Cañas, G. d. Sánchez Guerrero, & UNAM (Ed.), *Ingeniería de Sistemas. Investigación e Intervenciones*. México, D.F., México: Plaza y Valdés S.A. de C.V.
- Monroy, A. G. (1989). Sistemas de Información Administrativa. *Universidad Iberoamericana (UIA) y UAM*, 24.
- Navarrete Jiménez, M. (2009). *Herramientas para el análisis prospectivo estratégico. Aplicación MICMAC, MIC Y MACTOR* (Vol. working paper No. 11). (D. G. UNAM, Ed.) México, D.F.: Hersa Ediciones.
- Negroe Pérez, G. (2005). *Papel de la Planeación* (Primera ed., Vol. 6). México, ciudad de México: UNAM Facultad de ingeniería.
- Noriega Giral. (2014). *Apuntes Planeacion internet/TEMAII.1.pdf*. Recuperado el 18 de marzo de 2015, de UNAM, Facultad de Ingeniería.: http://www.ingenieria.unam.mx/~jkuri/Apunt_Planeacion_internet/TEMAII.1.pdf
- OCDE. (2012). *La Serie "Mejores Políticas" de la OCDE*. México: Centro de la OCDE en México para América Latina.
- OCDE. (2016). *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud. México*.
- Ochoa Rosso, F. (1997). *Métodos de los Sistemas* (Vol. 10). (D. d. UNAM, Ed.) México, D.F: CUADERNO DE PLANEACIÓN Y SISTEMAS.
- ONU. (2015). *Objetivos del Desarrollo del Milenio*.
- ONU. (2015). Proyecto de documento final de la cumbre de las. *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio* (pág. 41). New York, EUA.: Asamblea General de la ONU.
- Osborne, D., & Plastrik, P. (2000). *La reducción de la burocracia*. Barcelona, España: Paidós Ibérica, S.A.,.
- Reyes Ponce, A. (1985). *Administración por objetivos* (Décima ed.). México: Limusa.
- Reyes, P. A. (1985). *Administración por objetivos* (Décima ed.). México: Limusa.
- Rincón, A. L. (2002). *Inteligencia Tecnológica*. 3.
- Rodríguez, G. K. (2000). Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. *Centro de Investigación y Docencia Económicas*.

- Salud, S. d. (2003). *En los sesenta años de la SECRETARIA DE SALUD . Una crónica de su fundación*. México D F.: Secretaria de Salud.
- Salud, S. d. (17 de agosto de 2012). *Manual de Organización General de la Secretaria de Salud*. Recuperado el 19 de agosto de 2104, de www.dof.gob.mx.
- Sánchez Guerrero, G. d. (1990). <http://www.ptolomeo.unam.mx>. (unam, Ed.) Recuperado el 18 de marzo de 2015, de <http://www.ptolomeo.unam.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/132.248.52.100/684/A5.pdf?sequence=5>
- Senge, P. M. (1990). *La Quinta Disciplina. El rte y la Practica de la Organización abierta al aprendizaje* . Buenos Aires Argentina: Granica S. A.
- Sescovich Rojas, S. (2006). <http://www.monografias.com>. Recuperado el 22 de abril de 2014, de <http://www.conductahumana.com/publicaciones/mejorando-las-organizaciones/>: <http://www.monografias.com/trabajos59/intervencion-organizacional/intervencion-organizacional.shtml>
- Sescovich Rojas, S. (2009). *La Gestión de Personas: Un instrumento para Humanizar el Trabajo*. LibrosEnRed. doi:1597544620, 9781597544627
- Sescovich, R. S. (2006). *La Gestión de Personas: Un instrumento para Humanizar el Trabajo*. LibrosEnRed. doi:1597544620, 9781597544627
- Sescovich, R. S. (2009). *La Gestión de Personas: Un instrumento para Humanizar el Trabajo*. LibrosEnRed. doi:1597544620, 9781597544627
- Soltani, E., Lai , P.-C., & Mahmoudi, V. (enero marzo de 2007). Managing Change initiatives: Fantasy or reality? the Case of Public Sector Organizations. *Total Quality Management, 18(1-2)*, 153-179.
- Sosa, J. (2000). *Gobierno y Administración Pública en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SOSA, J. (2000). *Gobierno y Administración Pública en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Terry, G. R., & Franklin, S. G. (2003). *Principios de Administración* (1era edición ed.). México: Continental.
- Valdés Hernández, L. A. (octubre-diciembre de 1998). El Sistema Tecnológico en las Organizaciones y su Administración. *Contaduría y Administración*(191), 35-50. Recuperado el 2014
- Valdés Hernández, L. A. (2014). *Planeación Estratégica con Enfoque Sistémico* (2da ed.). (F. D. UNAM, Ed.) México, D. F.: UNAM.