



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Contaduría y Administración

**“MODELO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL PARA EL
DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA
EDUCATIVA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO”**

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Administración con especialidad en Alta Dirección

Presenta

César Alberto Méndez Olivares

Querétaro, Querétaro, agosto de 2012.



Universidad Autónoma de Querétaro
 Facultad de Contaduría y Administración
 Maestría en Administración

"MODELO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO"

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
 Maestro en Administración con especialidad en Alta Dirección

Presenta:

César Alberto Méndez Olivares

Dirigido por:

Dra. Graciela Gerarda Ayala Jiménez

SINODALES

Dra. Graciela Gerarda Ayala Jiménez
 Presidente

Dr. Jorge Francisco Barragán López
 Secretario

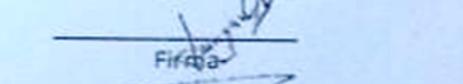
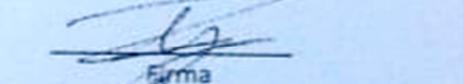
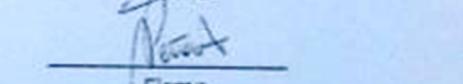
Dra. Josefina Morgan Beltrán
 Vocal

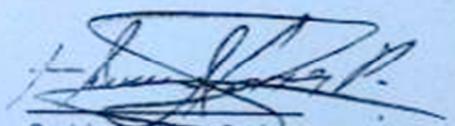
Dr. Alberto de Jesús Pastrana Palma
 Suplente

M. en A. Juan Manuel Piña Aguilar
 Suplente


 Dr. Arturo Castañeda Olalde
 Director de la Facultad de Contaduría y
 Administración


 Firma

 Firma

 Firma

 Firma

 Firma


 Dr. Irineo Torres Pacheco
 Director de Investigación y Posgrado

RESUMEN

Por medio del presente se pretende exponer, haciendo uso de la particular óptica del autor, un modelo organizacional que contribuya al mejoramiento de los procesos administrativos de una institución pública dedicada a la dotación de infraestructura física educativa en el Estado de Querétaro; de manera tal que, con el ejercicio y aplicación del sugerido modelo, en un primer momento, se tienda a promover adecuadamente el concepto de gobernanza desde el servicio público, trayendo como consecuencia, en un segundo plano, la óptima gestión de los recursos ejercidos por el actuar de la misma institución pública, fomentando la producción de resultados tangibles y cuantificables en beneficio de los propios usuarios. Así pues, se hace especial énfasis en la necesidad de aplicar las tendencias administrativas contemporáneas que están en función a la estructuración de objetivos bien definidos, mismos que serán alcanzados, esencialmente, mediante la utilización y aprovechamiento del potencial que conlleva al factor humano dentro de la organización sujeta de estudio, la cual, debido a que se desarrolla en el sector público, cobra gran importancia a partir de la medición de la eficiencia operativa misma que se reflejará invariablemente en función de los beneficios sociales que impactarán en el sistema educativo estatal.

(Palabras clave: modelo, administración pública, eficiencia, rendición de cuentas, políticas públicas, necesidades educativas).

SUMMARY

The purpose of this research study is to set forth, from the author's point of view, an organizational model that will contribute to improving the administrative processes of a public institution which provides infrastructure for physical education in such a way that the exercise and use of the suggested model will, from the start, adequately promote the concept of accountability on the part of the public service. Secondly, and as a consequence, it will bring about the optimal management of resources used by the same public institution, promoting the production of tangible and quantifiable results for the benefit of its users. In summary, special emphasis is placed on the need to apply contemporary administrative tendencies that are based on the structuring of well defined objectives. These objectives will essentially be reached through the use and development of the potential provided by the human factor within the organization under study which, since it is within the public sector, is of great importance starting with the measurement of operative efficiency. The latter will invariably be reflected in the social benefits that will impact the state educational system.

(Key words: Model, public administration, efficiency, accountability, public policies, educational needs).

DEDICATORIAS

A mi padre por ser ese ejemplo latente de fortaleza, empeño, trabajo y dedicación. A mis hermanas Laura del Rocío y Norma Elena por ser las compañeras de vida con quienes he crecido, he aprendido y me he formado; quienes me han asistido y complementado incansablemente.

Pero sobre todo a ti madre, por haberme dedicado tu amor y tu mayor esfuerzo para hacer de mí un hombre de bien, dándome siempre tu ejemplo, todo tu apoyo, tu consejo y sobre todo tu confianza a lo largo de esta bella experiencia que llamamos vida. Este logro, es para ti.

AGRADECIMIENTOS

A todos mis compañeros, maestros y profesores del posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de ésta máxima Casa de Estudios; en especial a la Doctora Graciela Ayala, porque gracias a su estímulo, apoyo y colaboración, puedo hoy ver éste trabajo hecho realidad.

ÍNDICE

	Página
Resumen	i
Summary	ii
Dedicatorias	iii
Agradecimientos	iv
Índice	v
Índice de figuras	vii
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Justificación de estudio	4
1.2 Problema de investigación	6
1.2.1 Pregunta	6
1.2.2 Objetivo General	6
1.2.3 Objetivos específicos	6
1.2.4 Hipótesis de Investigación	7
1.2.5 Diseño Metodológico de la investigación	7
1.2.6 Beneficios esperados	8
1.2.7 Límites del alcance de la investigación	9
2. LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA EN MÉXICO	11
2.1 Antecedentes históricos	12
2.2 La educación como necesidad en el país	13
2.2.1 La revolución educativa	14
2.2.2 El derecho a la educación en México	16
2.3 La Secretaría de Educación Pública	17
2.4 El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)	21
2.5 El Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro	22
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	28
3.1 Variables a considerar dentro del modelo actual	29
3.2 Factores de cambio que implica la evolución organizacional del Comité al Instituto	31
3.3 Tipo de investigación y premisas a considerar dentro de la misma	33
4. MODELO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO	35
4.1 Establecimiento del actual esquema organizacional	39
4.2 Aspectos favorables	40
4.3 Aspectos desfavorables	42
4.4 Áreas de oportunidad	43
4.5 La gestión organizacional como principio	46
4.6 Premisas del nuevo modelo organizacional	50
4.6.1 Objetivo	51
4.6.2 Políticas	52

4.6.3	Fundamento y reglas de operación	53
4.6.4	Modelo de organización	56
4.6.5	Detalle y modelo de estructura operativa	60
4.6.6	Mecanismos de control y de mejora continua	63
5.	RESULTADOS, APORTACIONES Y RECOMENDACIONES	66
5.1	Resultados	66
5.2	Aportaciones	67
5.3	Recomendaciones	67
	CONCLUSIONES	70
	BIBLIOGRAFÍA	74

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura		Página
1	Placa conmemorativa de la transferencia de funciones e instalaciones al Gobierno del Estado de Querétaro. Fuente: Autor; fotografía tomada en las instalaciones del actual Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro.	26
2	Estructura organizacional al interior del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro. Fuente: Elaboración del autor para el presente estudio.	32
3	Estructura operativa del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro. Fuente: Elaboración del autor para el presente estudio.	32
4	Estructura operativa funcional del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro. Fuente: Fuente: Elaboración del autor para el presente estudio.	40
5	Resultados de la encuesta. Fuente: Elaboración del autor para el presente estudio.	45
6	Fundamento de la operación y principio de cultura organizacional. Fuente: Elaboración del autor para el presente estudio.	54
7	Modelo de organización Fuente: Elaborado por el autor para el presente estudio.	59

1. INTRODUCCIÓN

La aplicación del presente modelo, siempre al margen de semblantes irracionales o fanáticos, se constituye en un acercamiento ideológico a la escuela positivista, misma que haya gran simbolismo a través de la frase "El amor por principio, el orden por base, el progreso por fin", contenida en el curso de filosofía positiva de Augusto Comte (1826).

En referencia a lo anterior, y mediante la realización del presente trabajo de tesis, quedaron escudriñados diversos aspectos que son considerados, por quien le sustenta, como trascendentales con respecto al ejercicio de una administración pública eficiente, bien organizada y que responda adecuadamente a las políticas públicas destinadas a la solución de problemáticas y demandas propias del sector educativo dentro del Estado de Querétaro, específicamente en lo que respecta al desarrollo de la infraestructura física educativa.

Partiendo de lo anterior, y haciendo uso de una visión sistémica del espectro al que actualmente se debe el ejercicio de Gobierno local, y a propósito de la escuela positivista, asumiendo como compromiso fundamental el amor¹ por el servicio público, a lo largo de este trabajo queda de manifiesto, y a manera de propuesta, un modelo de gestión organizacional específico, mismo que halla su base esencialmente, en características epistemológicas que tienden más bien a demostrar que mediante su implantación dentro de la institución sujeta de estudio, se podría establecer una

¹ Haciendo uso del concepto en términos de la definición dada por la Real Academia Española, mismo que le denomina como el vocablo masculino que se refiere a "*esmero con que se trabaja una obra deleitándose en ella*".

reingeniería² organizacional efectiva, misma que a su vez y a partir del debido establecimiento de políticas estructurales claras dentro de un organismo público descentralizado, podrán ser cuantificables mediante el logro de objetivos específicos en beneficio de la población a la que se debe.

Como parte del contenido del capítulo dos, se ponen en perspectiva diversos aspectos proyectados como necesarios para considerar, logrando alcanzar, a partir de su debido análisis y comprensión, el establecimiento de un colofón histórico, teórico y práctico del actual sistema organizacional, partiendo del entorno en el que se desarrolla el esquema educativo tanto nacional como local.

Empero, y a partir de la consecuente identificación y sobre todo justificación de la necesidad de establecer un ente complementario para el suministro y atención a los espacios educativos que dotarán el medio para el adecuado desempeño, es que se conforma al problema de la presente investigación.

El referido problema de investigación, queda esbozado en el capítulo tres, el cual, tras desarrollar un análisis sistemático del resultante derivado de la fusión de los actores políticos y de la estructura gubernamental para conformar el poder ejecutivo del Estado de Querétaro, se hace una referencia pormenorizada de la fisonomía que constituye y en la que actualmente se desarrolla la institución dedicada a dotar de espacios educativos en nuestra Entidad, poniendo como elemento fundamental de análisis, la trascendencia que ésta referida institución alcanza en la actualidad, en contraste con el impacto proyectado dentro de su propio Decreto de creación, mismo que atiende como objeto, diversos aspectos que repercuten directa e indirectamente en el tejido social local en su conjunto.

² Concepto que se entiende como el generar conocimiento de manera fundamental a partir de los procesos existentes y rediseñarlos radicalmente con el fin de obtener dramáticos logros en el desempeño.

Tras definir el problema de investigación, y haciendo uso de una interpretación basada en las técnicas de gestión organizacional contemporáneas, mismas que sitúan a la eficiencia y eficacia como valores fundamentales, es que se propone el presente modelo de gestión organizacional dentro del capítulo cuatro, el cual podría ser aplicable al actual Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, teniendo en consideración su evolución al interior del aparato de Gobierno, así como su influencia esperada de conformidad con la legislación correspondiente.

Luego entonces, y dentro del citado modelo desarrollado en el capítulo cuatro, quedan expuestos los resultados que se derivan del correspondiente ejercicio de investigación, mismos que contienen en su esencia, todo lo relacionado con los aspectos favorables y los aspectos desfavorables del actual organismo en el ejercicio de sus funciones, trazando la construcción de una crítica propositiva al respecto; para lo anterior, se parte de la debida identificación y evaluación del actual sistema de gestión organizacional, abarcando las estrategias para la toma de decisiones en alcance del manejo tanto de los recursos humanos como de los recursos materiales.

Derivado de lo anterior, quedan identificadas con claridad las áreas de oportunidad latentes, sobre todo en el ámbito operativo, con la finalidad de definir y delimitar adecuadamente un modelo de gestión organizacional que, como principio influya directamente al orden estructural; consecuentemente contribuyendo con la auto evaluación y el control de los resultados en base a objetivos y metas tangibles.

Se debe establecer pues que la premisa fundamental ha de ser el debido diseño de un objetivo (o meta), así como el establecimiento de las políticas propias de la institución sujeta de estudio, en base a la normatividad aplicable y a los términos de la operación que definen la razón de ser de la propia organización.

Asentado lo anterior queda conformado el crisol que justifica la presente propuesta de adaptación estructural del esquema organizacional, así como los métodos de control, mismos que se traducen en los elementos necesarios para contribuir con la rendición de cuentas que clama la sociedad en su conjunto.

Dentro del capítulo cinco, se presentan los resultados y el análisis de la información que se deriva de la investigación así como los elementos que permiten respaldar la propia propuesta; lo anterior es suficiente para confeccionar una serie de recomendaciones tendientes a propiciar un entorno operativo óptimo y dando cabida a su vez para sugerir el multicitado modelo, evitando incurrir de manera incorrecta, en lo referente a la evolución gubernamental a partir de las organizaciones previamente constituidas.

Con todo lo anterior quedan pues en el presente, los aspectos necesarios para la aplicación de las cuatro fases del ciclo de Deming, con la finalidad de dar paso a la mejora continua en los procesos que se desarrollan dentro de la misma organización; lo anterior trae eventualmente como consecuencia de la propia aplicación del modelo propuesto, el progreso social fomentado desde el alcance del actuar de la propia institución sujeta de estudio.

1.1. Justificación del estudio

El objeto de estudio toma forma de un organismo público descentralizado, el cual es dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, y que se dedica a la dotación de espacios e infraestructura física educativa en la Entidad, así como de todo lo concerniente a éste respecto.

La factibilidad de la aplicación del modelo de gestión organizacional para el desarrollo de infraestructura física educativa en el Estado de Querétaro, sugerido en el

presente trabajo de tesis, radica en la idea de que, mediante el oportuno diseño de un objetivo bien definido y claro en el que queden establecidas debidamente las políticas propias de una institución pública, (cualquiera que esta sea) así como el adecuado uso de su normatividad organizacional aplicable y los términos de la operación que definen la razón de ser de la referida organización, se hace posible la conformación de una estructura organizacional sólida, eficiente y efectiva en función al cumplimiento de sus propios objetivos.

A partir de lo anterior, y mediante el uso y aplicación de una metodología específica, misma que involucre una serie de mecanismos de control que constituyan los elementos necesarios para atender factores característicos de la gobernanza³, a partir de la implantación de herramientas eficaces para los procesos propios que se desarrollan dentro de la misma organización, se trae como consecuencia el progreso, que es en primera instancia de tipo organizacional, pues este repercute directamente en el beneficio social fomentado desde el alcance de la propia institución sujeta de estudio.

Luego entonces, el modelo sugerido que incide en la gestión organizacional para el desarrollo de infraestructura física educativa en el Estado de Querétaro cobra pues viabilidad, en razón principalmente del correcto ejercicio del plan estatal de desarrollo vigente, que en el aspecto educativo retoma, en mayor o menor medida, los fundamentos señalados en el artículo tercero de nuestra Carta Magna, por parte del Titular del Ejecutivo del Estado de Querétaro.

³ Haciendo uso del concepto en términos de la definición dada por la Real Academia Española, mismo que se refiere al arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

La relevancia pues, viene a ser enmarcada y a cobrar importancia a su vez, mediante el cumplimiento de las políticas públicas planteadas por la administración del Gobierno Estatal correspondiente al periodo 2009 – 2015.

1.2. Problema de Investigación

1.2.1. Pregunta

Considerando la actual coyuntura que implica la creación y puesta en marcha de una institución gubernamental en el Estado de Querétaro, en el mes de mayo de 2010, ¿cómo pueden ser diseñados e implantados dentro de dicho organismo público, los indicadores necesarios que nos permitan analizar debidamente la conformación de una estructura organizacional efectiva en la citada institución de Gobierno?

Tras la obtención de los referidos indicadores, ¿es posible el configurar efectivamente, una organización pública que contribuya de manera eficiente y eficaz, a la dotación de infraestructura física educativa en el Estado de Querétaro?

1.2.2. Objetivo General

El objetivo general del presente trabajo de investigación, radica en demostrar que es factible el diseño e implantación de un modelo efectivo de gestión organizacional al interior de una institución pública, que contribuya a la generación de indicadores que permitan el estudio y que den la pauta para la conformación de estrategias efectivas tendientes a alcanzar el alto desempeño en la administración pública de la entidad.

1.2.3. Objetivos específicos

⇒ Demostrar el impacto positivo en la sociedad queretana, que deriva de la implantación de principios y valores fundamentales al interior de un organismo público que brinde resultados satisfactorios en su ejercicio.

- ⇒ Comprobar que mediante el ordenamiento de la estructura organizacional a través de la adecuada definición del alcance del espectro de responsabilidad del individuo al interior de una institución, se promueve la eficiencia de los procesos en base a resultados.
- ⇒ Determinar que mediante el uso de herramientas metodológicas adaptadas a las circunstancias particulares de la reciente creación de un organismo público descentralizado, es posible proyectar y eventualmente alcanzar el progreso y la justicia social en el Estado de Querétaro.

1.2.4. Hipótesis de la Investigación

El Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, es una institución pública creada y facultada para ser capaz de dotar, suministrar y gestionar eficientemente las necesidades educativas que se derivan del modelo educativo estatal en todas sus modalidades, a partir del adecuado establecimiento de un esquema operativo eficaz, en función a su propio decreto de creación.

1.2.5. Diseño Metodológico de la Investigación

Como parte del diseño metodológico que incumbe al presente trabajo de investigación, se adopta el paradigma metodológico de tipo cualitativo, teniendo en cuenta que éste modelo posee un fundamento de corte humanista como principio para comprender la realidad del individuo a un nivel social-organizacional, de la propia preconcepción idealista del deber ser, resaltando una concepción que se adapta a los esquemas evolutivos que negocian con el propio orden social preestablecido.

Tomando en cuenta lo anterior, el alcance metodológico de la citada investigación será correlacional, pues está estructurada fundamentalmente con la intención de

determinar el grado en el cual, mediante el ejercicio de un ordenamiento alternativo, se puede incidir como cierto tipo de variación dentro del propio sistema en uno o varios de los factores que componen al ya establecido esquema organizacional; dicha variación será concomitante con la diferenciación en una serie de factores directos e indirectos, dentro de la organización, que contribuiría a abonar al equilibrio de fuerzas y determinando claramente el grado y el alcance de la responsabilidad de cada uno de sus integrantes.

Es por tanto pues que, metodológicamente se aplica el paradigma cualitativo, debido a que se concibe de origen a la interacción social de quienes componen la estructura organizacional sujeta a estudio, como el origen del resultado que deriva de la creatividad compartida de los individuos, los cuales son la pieza fundamental para el ejercicio y aplicación del presente modelo de gestión organizacional para el desarrollo de infraestructura física educativa en el Estado de Querétaro.

El método utilizado para recopilar y analizar la información que se derive para fundar la hipótesis que nos ocupa, radica en la aplicación de un estudio de caso específico en función a la organización que actualmente opera dentro del Instituto.

Dicho estudio de caso implica la interacción de quien estudia y propone hacia la ya denominada pieza fundamental del ejercicio y aplicación del modelo; lo anterior tendrá forma a partir de la aplicación de entrevistas directas y de encuestas a una muestra representativa del universo de empleados y trabajadores del organismo referido, teniendo en consideración el alcance de sus actividades, las responsabilidades que aplican, las injerencias y correlación con otras áreas, y en un momento determinado, la identificación de las necesidades y la administración del recurso humano que se porta

dentro de la institución para cumplir con los preceptos del decreto que crea al Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro.

1.2.6. Beneficios esperados

Se crean y quedan debidamente señaladas las herramientas metodológicas básicas con las cuales, mediante su ejercicio y aplicación, se contribuirá al establecimiento de estrechos vínculos interpersonales al interior de la organización sujeta de estudio, a partir de la implantación de valores que son reflejados en las actividades y responsabilidades de manera clara y objetiva al interior de la institución.

Mediante el adecuado ordenamiento de los valores y propósitos del organismo, y a través del correcto uso y aplicación del marco normativo, quedan instaurados los fundamentos para la creación de una cultura organizacional eficiente en base al cumplimiento de objetivos al interior de la propia institución sujeta de estudio.

Se establecen por consiguiente, los mecanismos de evaluación en base a indicadores de eficacia al interior de la organización, los cuales permitirán soportar la factibilidad de la aplicación del modelo propuesto, mismo que a partir de su correcta actuación, garantizará el ejercicio efectivo del decreto que crea al Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro.

El principal beneficio que conlleva la aplicación del modelo sugerido, se traduce en el impacto positivo que se ofrecerá a la sociedad queretana (de la que se debe la propia organización sujeta de estudio), a través del servicio público efectivo basado en resultados y mismo cuya derivación se obtendrá en base a la implantación de principios y valores fundamentales al interior de un organismo público, partiendo de la importancia que se deriva desde su capital humano, el cual adoptará el compromiso de brindar resultados satisfactorios en el ejercicio de sus funciones.

1.2.7. Límites del alcance de la investigación

Como principal limitación dentro del presente estudio de investigación, se encuentra el factor del tiempo que conlleva primeramente el estudio del caso en el que se encuentra la organización, y su consecuente aplicación.

No obstante a lo anterior y teniendo en consideración todos los aspectos que inciden de una u otra forma al fenómeno coyuntural seleccionado para el presente estudio, y teniendo cuenta a su vez de la propia percepción del investigador, el alcance de la presente aportación se centra en ocupar particularmente lo que se refiere al análisis de la estructura organizacional de la que se integra actualmente el referido organismo, en contraste con un modelo correcto de organización basado en el contenido de su Decreto de creación y la referencia de las experiencias del propio personal que le compone así como en las competencias y el ordenamiento que de fondo hace suyo la propia estructura.

Partiendo de lo anterior se detectan diversas áreas de oportunidad históricas de tipo organizacional, mismas que fundan y motivan a diversos aspectos que conllevan a la aportación del multicitado modelo. Por ende el alcance efectivo de estudio se especifica a partir del periodo grueso comprendido del 14 de mayo de 2010 al 31 de diciembre de 2011.

2. LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA EN MÉXICO

En esencia, el concepto de infraestructura física educativa puede parecer un término obvio para su comprensión; no obstante, y con la finalidad de dar mayor énfasis al tema que parte de los propósitos del presente estudio de investigación, quedará definida con precisión cada una de las palabras que componen a la citada idea, para posteriormente unificar el criterio correspondiente.

La Real Academia Española (en adelante RAE), define al concepto infraestructura, como aquel *“conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera”*.

La palabra física es definida de igual manera por la RAE, como aquel adjetivo *“Pertenciente o relativo a la constitución y naturaleza corpórea, en contraposición a moral”*.

Por otra parte, el término educativa, se deriva de la palabra educación, que es definida por la Real Academia Española, como la *“crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes”*.

Es tanto pues que, para fines prácticos, quedará homologado el concepto de “infraestructura física educativa” dentro del presente trabajo de tesis, como el cúmulo de aspectos que conciernen directa o indirectamente a la dotación de espacios tangibles para propiciar e impartir adecuadamente los programas de educación en un segmento determinado de la población.

Partiendo de lo anterior, todo aquél elemento tangible que sea relacionado con el fomentar y facilitar sistemáticamente la enseñanza-aprendizaje entre el maestro y el alumno será considerada infraestructura física educativa.

No obstante a lo anterior, queda determinado jurídicamente, de conformidad con el artículo cuatro de la Ley General de Infraestructura Física Educativa (2008), que el referido concepto, halla su definición en los muebles e inmuebles destinados a la educación impartida por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, en el marco del sistema educativo nacional, en términos de la Ley General de Educación, así como a los servicios e instalaciones necesarios para su correcta operación.

2.1. Antecedentes históricos

Teniendo pues en cuenta el mencionado concepto de “infraestructura física educativa”, es necesario hacer una revisión del antecedente histórico que precede a la legítima intención del Estado mexicano por dotar de los espacios educativos necesarios a la población que es susceptible de recibir algún tipo de educación.

Bien sabido es que, desde antes de la conquista española, ya en México existía la preocupación por la enseñanza, incluso se menciona con importancia a las instituciones educativas de las culturas ancestrales como los *Calmecac* y los *Telpochcallis*.

Por otro lado, siempre es útil señalar en éste sentido que, la educación pública en México, es considerada históricamente como un derecho fundamental del individuo, cuya importancia se encuentra instituida desde su creación, en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917.

En dicho ordenamiento legal, se declara que la educación impartida por el Estado debería “*desarrollar armónicamente, a todas las facultades del ser humano, fomentando*

*en él, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.*⁴

El concepto de educación en México, encuentra su principal punto de importancia en el hecho de que a lo largo de su historia independiente, nuestro país ha encontrado en el referido término, aspectos de referencia coyuntural que han conllevado implicaciones tanto políticas, como económicas, culturales, éticas, sociales, filosóficas, morales, laborales, e incluso familiares en cuanto a su estructura de valores.

2.2. La educación como necesidad en el país

Partiendo de lo anterior, y haciendo la justa mención al antecedente inmediato de México, tenemos que a lo largo de su historia independiente, nuestro país ha evolucionado en la visión de lo que al espectro educativo se refiere, siempre en función a las tendencias ideológicas de cada una de las oligarquías en el poder a través de sus líderes o dirigentes nacionales.

Para profundizar un poco más en lo anterior, es necesario el contemplar que, luego de la justa independiente y tras la conformación de México como país, la ruptura con la imposición de un gobierno predominantemente dominado por la influencia española, derivó en una constante batalla por las riendas de la nación entre las corrientes o grupos identificados en esencia con ideologías de tipo liberal o conservadora.

Haciendo mención del difícil transitar de la evolución de un sistema político integral y efectivo, y los costos que nuestro país afrontó a través de una serie de embates constantes y directos en diversos aspectos sociales, desde la lucha para expulsar a fuerzas extranjeras del territorio nacional, hasta el que geográficamente se desprendieran de nuestra conformación como nación más de dos millones de kilómetros cuadrados.

⁴ Tomado del segundo párrafo del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como consecuencia, se gestaron diversos grupos cuyos ideales se basaron esencialmente en un combate al control de la iglesia y las fuerzas armadas represoras de nuevas corrientes ideológicas de ese entonces, a través del nacionalismo crítico, mismo que se derivó principalmente, de las corrientes consideradas más ilustradas de la época.

2.2.1. La revolución educativa

Luego de un prolongado periodo de integración nacional, y tras las huellas dejadas por las leyes de reforma, mismas que concebían a la educación en México con el principio de enseñanza laica, gratuita y obligatoria y como medida consecuente para el cumplimiento a las exigencias sociales emanadas del movimiento revolucionario de principios del siglo XX, fueron concebidas diversas tendencias e ideales que habrían de cumplir con toda necesidad social y por supuesto educativa en el país.

Dichos ideales vinieron a dar la pauta que perfilaría a las tendencias educativas dentro de la nueva Constitución surgida en el periodo postrevolucionario los cuales persisten aún en nuestros días.

Así pues, durante el gobierno encabezado por el General Álvaro Obregón, y tras la adaptación luego de un régimen de tres décadas, en México se establecen los cimientos necesarios para promover la integración y los nuevos modelos sociales comprometidos y defendidos durante la etapa revolucionaria, los cuales velaban precisamente por la justicia social, la reforma agraria y la reforma educativa.

Fue así que la propia educación se erigió como una de las piedras angulares en el modelo de desarrollo de nación adoptado a principios del siglo XX, siendo dicho modelo defendido por diversas corrientes intelectuales de nuestro país, destacando uno de los personajes más emblemáticos de la historia contemporánea de México; José Vasconcelos.

Durante la participación de Vasconcelos en la Rectoría de la Universidad Nacional, impulsa y fundamenta la idea del establecimiento de una Secretaría de Estado misma que sería la encargada de la educación pública a fin de generar, integrar, diseñar y administrar todo lo que se refería a la cultura, las artes y la enseñanza que la sociedad revolucionario esperaba.

La ideología eminentemente nacionalista de Vasconcelos toma forma durante su servicio al frente de la Secretaría de Educación Pública, misma que aparece el 12 de octubre de 1921.

Una de las intervenciones más notables de Vasconcelos al frente de la naciente Secretaría, fue la siguiente:

"Al decir educación me refiero a una enseñanza directa de parte de los que saben algo, en favor de los que nada saben; me refiero a una enseñanza que sirva para aumentar la capacidad productiva de cada mano que trabaja, de cada cerebro que piensa [...] Trabajo útil, trabajo productivo, acción noble y pensamiento alto, he allí nuestro propósito [...] Tomemos al campesino bajo nuestra guarda y enseñémosle a centuplicar el monto de su producción mediante el empleo de mejores útiles y de mejores métodos. Esto es más importante que distraerlos en la conjugación de los verbos, pues la cultura es fruto natural del desarrollo económico [...]" Fuente: Discurso de la toma de posesión como rector de la Universidad Nacional de José Vasconcelos. 1920.

Vasconcelos concibe principalmente en su legado, una "cruzada" nacional que tenía como objetivo el llevar al campo el *evangelio* de la educación. En términos religiosos propios del siglo XVI, se pretendía promover la conquista espiritual simultáneamente a la conquista militar, de manera tal que el campesino podía recibir la educación que la época exigía mediante el recientemente adoptado sistema de maestros "misioneros itinerantes" que se dispersarían a lo largo y ancho de México, recorriendo el mayor número de comunidades que se caracterizaban por la dificultad que representaba el recibir el influjo de la educación formal así como los conocimientos prácticos para el crecimiento y desarrollo sobre todo del sector campesino.

Habiéndose comprobado el cumplimiento, la aceptación y el alcance que en poco tiempo obtuvieron las cruzadas, se fundaron las Escuelas Normales Regionales y la Casa del Pueblo.

2.2.2. El derecho a la educación en México

Recapitulando en lo anterior y tras la expedición oficial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, el 5 de febrero de aquél año por parte de Venustiano Carranza, entonces primer jefe del ejército constitucionalista, y encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, se dio inicio a la instauración de una serie de garantías en beneficio de todos los individuos de la nación, de entre las que destacaba la educación, la cual era abordada originalmente desde entonces en el artículo tercero, de la siguiente manera:

Art. 3º- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

La primera reforma al artículo tercero constitucional, llegó el 12 de diciembre de 1934, en donde se adhieren fracciones, haciendo más específico el objeto de la garantía de la educación en nuestro país. Dentro de la fracción IV se complementó de la siguiente manera:

Art. 3º- “..... IV.- ... La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.....”

Como segunda reforma al artículo tercero constitucional, el 30 de diciembre de 1946, se hace especial énfasis en la forma y el fondo que tendrá la educación en nuestro país, estableciéndose de la siguiente manera:

Art. 3º- “..... VII.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita,....”

La garantía constitucional de la educación gratuita para todo mexicano, queda manifiesta desde la segunda reforma, la cual, desde entonces queda establecida hasta nuestros días; pese a las modificaciones al texto del artículo tercero de la Constitución que hoy día nos rige, solamente en la última reforma es donde entre otras cosas, fueron modificados los órdenes de los incisos, dejando de ser el inciso VII, lo que se refiere a la educación gratuita, para convertirse en el inciso IV.

2.3. La Secretaría de Educación Pública

La Secretaría de Educación Pública de México se ha conformado hasta nuestros días como una dependencia del Ejecutivo Federal que es la encargada de los contenidos, programas y calendarios concernientes a la educación pública en nuestro país a todos los niveles.

No obstante, su historia está siempre en función al desarrollo, evolución y trascendencia que ha tenido la misma educación en nuestro país, la cual parte de las exigencias sociales emanadas del movimiento revolucionario de 1910, mismas que se verían reflejadas por los constituyentes de 1917, quienes como ya se mencionó, redactaron el emblemático artículo tercero constitucional.

Dicho precepto constitucional, fue siempre inspirado por los principios de libertad y de justicia social, pues quedó en él consagrada la educación universal, laica, gratuita y obligatoria, para todos los mexicanos.

Así pues, en su momento, Venustiano Carranza dejaría patentes sus ideales democráticos, al pronunciarse en favor de que los municipios tuvieran igualdad de participación y autonomía en el ejercicio del sistema educativo, evitando la exclusividad del Distrito Federal y de las Entidades federativas.

No obstante a lo anterior, en la práctica del referido aspecto constitucional, los entes municipales no pudieron administrar adecuada y de manera homologada los aspectos relativos a la educación pública, por lo que en el año de 1919, el sector educativo enfrentó un creciente desorden de forma. Fue hasta la presidencia de Adolfo de la Huerta Marcor que inició la pauta para atender la inminente situación.

Continuando con el espíritu democratizador de la educación pública en el país, el cual era contenido en el artículo tercero de la Carta Magna, motivó a proyectar una Secretaría capaz de dotar, controlar y administrar los servicios de educación laica, gratuita y obligatoria desde la federación y con cobertura para todo el país.

Es cuando, siendo rector de la entonces Universidad Nacional, el Lic. José Vasconcelos Calderón, quien fue considerado por sus méritos, el maestro de la juventud de América, dio inicio al establecimiento de un magno proyecto de sistema educativo a nivel nacional, cuya perspectiva tendía a vincular al sector educativo con la realidad social, y en donde a su vez, entre otras virtudes se planteó desde el reparto de desayunos escolares, hasta la integración de una Secretaría de Educación que tuviese estructura dependiente del Gobierno Federal.

Ya bajo el periodo presidencial de Álvaro Obregón, el Lic. José Vasconcelos Calderón, fue designado el titular de la Secretaría de Educación Pública una vez que se concretó la creación de la misma.

El mérito de Vasconcelos y su trascendencia al interior de la recién creada Secretaría de Educación, tuvo su origen en el bagaje cultural propio de la formación e ideales nacionalistas, humanistas y filosóficos que llevó siempre consigo.

Vasconcelos, se caracterizó entre otras cosas por ser un personaje lleno de liderazgo y carisma con el que muchos se identificaban; promovió la enseñanza

aprendizaje en todos los frentes, haciendo especial énfasis en el que se denominó ejército de paz, mismo que fue conformado por profesores y maestros quienes a través de un modelo cuya adaptación, según la propia concepción de Vasconcelos, se constituyó como una cruzada nacional cuya estrategia fue inspirada en la labor de los misioneros del período colonial; el éxito de esa estrategia de cobertura nacional del sistema educativo nacional lo llevó a ser conocido también como el apóstol de la educación.

El referente de aquellos profesores y maestros rurales, en lo que Vasconcelos no dudó en calificar como Misiones Culturales, se caracterizó por las ideas y conocimientos provenientes de Europa, ya que en un hecho sin precedentes en México, fueron producidos de forma masiva las principales y más grandes obras del pensamiento europeo y occidental, lo que a su vez acompañó a su distribución en todo el país.

Vasconcelos fomentó así su ambicioso plan de cobertura educativa al alcance de todos, creando a su vez bibliotecas populares e impulsando la lectura, la cultura y las artes a través, entre otras cosas, del fomento a las obras de artistas y muralistas nacionales y extranjeros.

Posteriormente, y bajo el mandato de Plutarco Elías Calles, la educación en México tiende a radicalizarse en gran medida por un sentimiento profundamente antirreligioso, impulsado por la necesidad de “apoderarse de las conciencias de la niñez, de las conciencias de la juventud, porque son y deben pertenecer a la Revolución”. (Vázquez, 1979);

La referida tendencia, vendría inevitablemente a consolidar un modelo educativo de tipo socialista en la presidencia de Lázaro Cárdenas del Río.

Durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas del Río, se encauza la joven herencia del recién instaurado sistema educativo nacional, en función a la creciente problemática social que derivó del abandono al sector agrícola por el reparto de tierras y a la necesidad de fortalecer la industrialización del país para fomentar al crecimiento nacional.

Para atender lo anterior, se opta por preservar e impulsar en el campo a la escuela rural del modelo implantado por José Vasconcelos y se desarrolla a su vez el modelo de educación técnica en las grandes ciudades con la finalidad de producir personal técnico capacitado para desarrollar el sector industrial del país, lo que trae como consecuencia la creación del Instituto Politécnico Nacional.

La educación del tipo socialista adaptada e impulsada por el gobierno de Lázaro Cárdenas buscó entre otros aspectos la alfabetización del pueblo y la integración de la mujer en el escenario nacional, a través de la defensa de sus propios derechos políticos y económicos.

Vinculado a lo anterior, quedó en su momento manifiesta la estructura para soportar a la educación igualitaria entre hombres y mujeres.

La ciencia viene a ocupar un aspecto fundamental para el modelo educativo impulsado por Cárdenas, dejando en un segundo plano los aspectos antirreligiosos a partir del combate a la ignorancia a partir de la creación y gestión social del conocimiento.

El sistema educativo se fundamentó pues en la naturaleza, el trabajo y el beneficio social (Lerner, 1989).

2.4. El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)

La educación de corte socialista vendría a ser opacada y necesariamente refundada debido a la coyuntura internacional derivada de la segunda guerra mundial. Ya entrada la década de 1940, y siendo presidente de la república Manuel Ávila Camacho, también conocido como el “presidente caballero”, se impulsó en el sistema educativo nacional encabezado por la Secretaría de Educación Pública, el que se suprimiera el apartado constitucional del artículo tercero que decía que “La educación será socialista”.

No obstante a las modificaciones, no se alteró el espíritu del artículo tercero constitucional que en su versión actual se origina en el periodo callista-cardenista. Los periodos de gobierno subsecuentes, verían de igual forma en la educación, un aspecto fundamental para el desarrollo y fortalecimiento del país.

Posteriormente y en el ocaso de la década de 1950, el apoyo del entonces presidente de la república, Adolfo López Mateos, se atendió el problema de que hallaba su origen en la necesidad de proveer educación a la niñez mexicana, a partir de la construcción y habilitación de espacios adecuados así como de la constante preparación y capacitación de los maestros.

Jaime Torres Bodet, encargado de la Secretaría de Educación, vendría a encabezar una de las labores de mayor trascendencia en ese periodo, misma que hasta el momento hace presente su influencia.

Atento al ofrecimiento del presidente López Mateos, mismo que contemplaba la construcción de más y mejores aulas, así como de proveer de mayor preparación y espacio para el magisterio, fueron creados el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) así como el Instituto Federal de

Capacitación del Magisterio, y los Centros Regionales de Enseñanza Normal (CREN) (Vázquez, 1979. Meneses, 1988).

2.5. El Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro

Según Arnaut (1994), la descentralización o federalización, consiste en la transferencia del personal, las escuelas y los recursos de esos servicios educativos del gobierno federal a los gobiernos de los estados, al mismo tiempo que el gobierno federal conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional.

Al tiempo de la instauración y puesta en marcha del esquema de dotación de espacios educativos en nuestro país, la cual tuvo un acelerado crecimiento y expansión a través del periodo conocido como “el milagro mexicano”, Jaime Torres Bodet vendría a tomar cuenta de una serie de inquietudes derivadas del funcionamiento del referido esquema.

En sus Memorias, Bodet (1958) manifiesta la necesidad de un replanteamiento sobre la federalización de la educación:

“[...] Pero, en 1958, me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos por el autor de El monismo estético. [...] Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas [...] Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores.” Fuente: Memorias de Jaime Torres Bodet. 1958.

Debido a que quedaba de manifiesto la necesidad de renovar la estructura concebida para dotar de espacios educativos, a finales de la década de 1950, surgieron los primeros antecedentes de un proyecto magno de reestructuración de la Secretaría de Educación Pública, en el que se contemplaban, entre otras cosas, la desconcentración de la Secretaría y de los organismos que efectuaban acciones para la misma.

No fue sino hasta ya entrada la década de 1970, que se presentó un panorama mucho más claro con respecto a la descentralización de la institución encargada de dotar de espacios educativos a las escuelas; la descentralización, fue un aspecto orientado a dar solución a los problemas administrativos que se habían derivado de la expansión del referido sistema educativo, buscando siempre tomar la jerarquía sobre la representación sindical, que para ese entonces gestó sus más fuertes instrumentos de dominio sobre el sistema educativo nacional en su conjunto.

En el año de 1977, la federación, con la finalidad de atender y de dar solución a las crecientes necesidades de cobertura institucional del entonces Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), comenzó a implantar un esquema en donde se transfería la responsabilidad a las Entidades Federativas sobre los programas de ampliación de la cobertura institucional, en el afán de contribuir a enriquecer la calidad de la educación.

En el ámbito normativo el referido proceso de descentralización progresiva, vino a concretarse ya en el año de 1985, mediante la publicación del Decreto por el que se reforma la Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

En dicho Decreto, el CAPFCE modifica tanto su estructura, como sus facultades, atribuciones y funciones con la finalidad de ajustarles a los objetivos tanto del Plan Nacional de Desarrollo, como de la Modernización de la Administración Pública y de la descentralización de la vida nacional.

Así pues, del referido proceso de descentralización del organismo se construyó el acuerdo nacional para la modernización de la educación pública, mismo que enmarca y establece las principales actualizaciones del sistema educativo nacional, específicamente

en cuanto al alcance del CAPFCE, buscando ofrecer esencialmente servicios educativos de calidad. Para lo anterior, fueron establecidos cuatro ejes de acción, mismos que se enlistan a continuación:

- 1.- La reorganización del sistema educativo
- 2.- La reformulación de métodos y contenidos
- 3.- La revaloración de la función magisterial y la actualización de los maestros
- 4.- La participación social

El acuerdo nacional para la modernización de la educación pública, fue establecido en un primer momento hacia la cobertura de la educación básica, teniendo como referente, las líneas generales que estaban contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa de desarrollo educativo y el Decreto para el nuevo federalismo; se consolida de esta manera, el impulso decidido al federalismo educativo, disponiendo la transferencia a cada Estado de los recursos técnicos y financieros para desarrollar y concretar los programas de edificación, mantenimiento y equipamiento de los espacios destinados a la educación.

Así pues, y en cumplimiento de lo anterior, el CAPFCE dio inicio en febrero de 1996 a un procedimiento de descentralización progresiva con la finalidad de transferir tanto a los Estados como a los municipios, de todos los recursos financieros y la asesoría técnica necesarios, para, en el ámbito de su competencia, dichos entes llevaran a cabo las actividades correspondientes a la dotación, mantenimiento y administración de la infraestructura en los espacios educativos.

Aunado a lo anterior, se buscó el promover la participación de las comunidades en labores planeación, de vigilancia, seguimiento del proceso de construcción, contraloría

social y eventualmente las actividades para realizar el debido mantenimiento al inmueble.

Posteriormente en el año de 1997, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), continuó con la segunda etapa de la federalización, consolidando el proceso de descentralización de la infraestructura educativa. Por lo anterior se amplió la cobertura financiera de los programas en los niveles medio superior y superior, promoviendo también lo concerniente a las Universidades Públicas Estatales.

Por lo anterior, fueron iniciadas todas las acciones correspondientes, con el fin de promover la creación de un organismo dependiente de la administración pública estatal que asumiera la responsabilidad en la ejecución de los programas institucionales, con el objetivo de alcanzar la totalidad de la descentralización en el año de 1999

Derivado de los procesos de descentralización hacia con las entidades federativas, el 21 de agosto de 1998, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” el Decreto por el que se creó al Comité Administrador del Programa de Construcción de Escuelas del Estado de Querétaro (CAPCEQ), mismo que se concibió como un Organismo Público Descentralizado, cuyo objeto fue en su momento el dirigir, regular, fomentar, realizar y evaluar la construcción, rehabilitación, mantenimiento y equipamiento de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación en el Estado; dicho organismo fue el encargado de realizar las citadas funciones como parte integrante del Estado, sin embargo, tanto su estructura como sus atribuciones pretendían cumplir con total eficiencia su importante responsabilidad a partir de los propios lineamientos establecidos desde el Poder Ejecutivo de la Entidad.



Figura 1. Placa conmemorativa de la transferencia de funciones e instalaciones al Gobierno del Estado de Querétaro. Fuente: Autor; fotografía tomada en las instalaciones del actual Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro.

Por otra parte, y como elemento integral de los objetivos planteados en el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009, se manifestó el compromiso de “garantizar la educación de calidad con equidad y pertinencia, con amplio acceso a los bienes y servicios culturales y tecnológicos, para impulsar la creatividad y la investigación a través de un sistema educativo que responda a la dinámica social; en razón de lo anterior, fue establecido como línea estratégica en el referido instrumento de planeación, la ampliación de la cobertura en todos los niveles educativos, así como el fortalecimiento y la gestión de las acciones que contribuyan a la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos de toda la población queretana, especialmente la de aquella que se consideran condiciones de desventaja.

Es indudable que la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura física educativa en el Estado, constituyen acciones indispensables para lograr los objetivos ya

señalados, pues tanto docentes como alumnos necesitan contar con los medios adecuados para desarrollar sus labores académicas de manera eficiente.

Por otra parte, el 1 de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, fue publicada la Ley General de Infraestructura Física Educativa, misma que abrogó a la Ley que creaba al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), estableciéndose, entre otras cosas, la obligación de las Entidades Federativas de atender la necesidades relacionadas con la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinadas al servicio del sistema educativo tanto local como federal, así como la coordinación de las acciones que propicien la optimización de los recursos designados para tal fin, contribuyendo a la homologación de procesos, y en los casos procedentes, con la participación y la toma de decisiones conjuntas de las instituciones públicas del país y de los diferentes órdenes de los gobiernos federal, estatal, y municipal, además del sector propio social.

En consecuencia, el 14 de mayo de 2010, se derogó el decreto de creación del CAPCEQ, dando paso al Instituto de Infraestructura Física del Estado de Querétaro, siendo Gobernador del Estado, el Lic. José Eduardo Calzada Rovirosa.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El presente problema de investigación, cobra especial importancia para su análisis dado que actualmente, no se cuenta con antecedente alguno en cuanto al estudio y evaluación de la efectividad y la trascendencia de un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, el cual se dedica a la dotación de espacios educativos en la Entidad.

Es factible reafirmar que no se cuenta con antecedente de estudios metodológicos que vayan más allá de la retórica que abordan las leyes, los reglamentos o los propios ordenamientos estructurales que al respecto tratan de la organización, facultades y alcance del citado organismo; dichas deferencias contextuales se aglutinan en torno a la propia definición de la Institución en cuanto a sus jerarquías, alcances y al marco que corresponde al acceso de los usuarios y de los habitantes para su conocimiento general.

Empero, cabe señalar que, tampoco en términos epistemológicos, existe estudio o antecedente que haga referencia a la descripción o delimitación de la profundidad y conveniencia que puede cobrar el debido establecimiento de un modelo organizacional sólido, mismo que pueda, o deba sostener los procedimientos operativos del propio organismo, dándole especial importancia por poderse entender como un factor fundamental para la rendición de cuentas en base a la evaluación de sus propios resultados.

En vista de lo anterior, se adquiere enorme importancia el tomar en cuenta diversos elementos que en el presente estudio se consideran como indispensables para la adecuada construcción científica del modelo de gestión organizacional propuesto.

Por tanto, el problema de investigación radica específicamente en la falta de una descripción pormenorizada y aplicable a la realidad que se deriva de la coyuntura que

permite la creación (o evolución) de una dependencia de gobierno que atenta a promover la existencia de espacios educativos en estricto apego a los planes locales de desarrollo, en materia educativa.

3.1. Variables a considerar dentro del modelo actual

A partir de la evaluación teórica retomada con anterioridad, se puede determinar que, con los elementos sistémicos que arrojan y justifican a la creación de una institución pública al servicio de la sociedad, desde sus inicios hasta su última adecuación⁵, se puede establecer la configuración de un modelo en el que se toma en cuenta, si bien no a todos, si a la mayoría de los aspectos a que delimitan la gestión efectiva de cualquier estructura organizacional formalmente establecida, en este caso al interior del referido organismo, clasificándoles en función de los siguientes aspectos:

- a) factores del cambio,
- b) fases del cambio y,
- c) elementos para la gestión del cambio.

Para lo anterior, se deberán tener bien presentes las siguientes consideraciones:

⇒ El presente modelo de gestión organizacional, es aplicable al caso concreto que radica en el factor de cambio por la evolución operativa y organizacional que el Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro ha de efectuar para adaptarse al Decreto que le crea; enfrentándose en consecuencia a la resistencia que al propio modelo radicará en el factor humano que le compone. En primera instancia, se procederá con el análisis y justificación de las áreas de oportunidad propias que se derivan del ejercicio de las funciones

⁵ En términos de la evolución organizacional y la transformación de una institución federal a estatal.

del propio Instituto para, posteriormente, aportar soluciones concretas mismas que estarán sujetas a su debida comprobación.

⇒ Todas las soluciones aportadas se recogerán consecuentemente en un modelo integral para la gestión del cambio organizacional, mismo que estará diseñado específicamente para ser operado dentro del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro; lo anterior será considerado a partir de la concepción que para el diseño organizacional plantean autores como Brown y Moberg (1980), Mintzberg (1991), Robbins (1991), Simon (1981) y Starbuck y Mystrom (1981), mismos que le definen como “el proceso mediante el cual se construyen o cambian las estructuras de las organizaciones para lograr los objetivos propuestos”. Así pues, y en referencia al proceso de diseño organizacional a partir de la retroalimentación del proceso operativo existente, cabe retomar las aportaciones de Mintzberg (1989), quien afirma que se debe tener la “concepción de una idea inicial y después manipular los elementos que afectan la división y coordinación”; para lo anterior, y como parte de las fases del cambio, será construido un esquema que les determine, iniciando con la detección de la necesidad del cambio, posteriormente (y como ya se mencionó), se efectuará un diagnóstico de la situación actual, que lleve en consecuencia al establecimiento de la planeación de acciones específicas, así como a la implantación del cambio y finalmente se pueda efectuar así el control y evaluación de los cambios a medida que estos se van produciendo.

⇒ Luego entonces, y con respecto a la gestión del cambio, y sin perjuicio del modelo que actualmente existe, será necesario el ver reflejada la aplicación metodológica de la Ciencia Política y la Administración Pública, disciplinas

que en función al modelo de administración del factor humano a partir de la Alta Dirección, brindarán una proyección organizacional sustentable y efectiva en su aplicación, mediante la sana adaptación de un modelo basado en la búsqueda de resultados en una dependencia de gobierno.

3.2. Factores de cambio que implica la evolución organizacional del Comité al Instituto

La conversión del Comité Administrador del Programa de Construcción de Escuelas del Estado de Querétaro (CAPCEQ) a Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, obedece esencialmente a la creación de la Ley General de Infraestructura Física Educativa publicada en 2008, misma que a nivel federal abroga a la Ley que crea al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 1944.

Actualmente se utiliza al interior del organismo público descentralizado encargado de dotar de infraestructura física educativa en el Estado de Querétaro una estructura orgánica que contempla un total de cuatro relaciones formales de mando, mismas que tienen que ver con tres niveles jerárquicos esquematizados en forma vertical los que inciden a su vez uno sobre el otro en función al orden en que se cita:

- a) Dirección General
- b) Coordinación Técnica
- c) Jefatura de área y personal operativo.

Para ilustrar lo descrito con anterioridad, se sugiere ver la representación de la figura 2.



Figura 2. Estructura organizacional al interior del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro. Fuente: Elaboración del autor para el presente estudio.

No obstante a lo anterior, todos los individuos que integran al organismo sujeto del presente estudio, pese a que no cuentan en todos los casos con un instrumento oficial de designación, se agrupan en ocho áreas o departamentos, mismas que cumplen actividades específicas en el proceso de dotación de espacios educativos en la entidad y que quedan fraccionadas a su vez en ramificaciones técnicas y administrativas, como queda en el esquema ilustrado en la figura 3.



Figura 3. Estructura operativa del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro. Fuente: Elaboración del autor para el presente estudio.

Por otra parte, y derivado del estudio del caso, se determina el que no existe un canal o procedimiento dedicado y claramente establecido entre las áreas que integran al organismo, que haga las veces de sistema de aseguramiento de la comunicación que contribuya debidamente a la coordinación entre las mismas.

De primera instancia, es también patente que no se cuenta con un manual de organización y funciones ni con un cuadro de asignación de personal. Al no contar con un manual de organización y funciones, no es posible tener un instrumento de gestión institucional que describa las funciones básicas desde la parte gerencial hasta los cargos operativos. Igualmente, al no contar con un cuadro de asignación de personal, no es posible establecer los requisitos esenciales que conlleva a las relaciones internas en función a la naturaleza de los cargos que se desempeñan.

Por tanto pues, y como parte de las herramientas que serán utilizadas para la evaluación del modelo actual para la dotación de infraestructura física educativa en el Estado, y con la finalidad de sustentar la propuesta del modelo de gestión organizacional objeto del presente estudio de tesis, se tornará indispensable, entre otras cosas, la utilización de entrevistas directas, consulta a la documentación organizacional y contraste de las actividades que se efectúan por parte de las áreas principales para la toma de decisiones, en función al Decreto de creación del propio Instituto.

3.3. Tipo de investigación y premisas a considerar dentro de la misma

A partir del establecimiento del alcance planteado para la presente, se tiene por entendida la aplicación de una investigación de tipo mixta, debido a que como para la metodología de la investigación, lo menciona Hernández (2010), la meta no vendría a ser el reemplazar a la investigación cuantitativa ni a la cualitativa, sino más bien se

busca utilizar las fortalezas de ambos tipos de indagación, combinándolas y tratando de minimizar sus debilidades potenciales.

Por tal motivo, las premisas consideradas para acotar la referida investigación, serán orientadas principalmente a evaluar la estructura organizacional operativa y funcional con la que cuenta el recientemente creado Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, a fin de identificar plenamente las funciones y atribuciones con las que cuentan los diferentes servidores públicos que le integran, determinando la competencia que ocupan en el ejercicio del desarrollo de sus actividades.

Para lo anterior, y de acuerdo a los criterios que al respecto manifiestan Hernández y Mendoza (2008), los resultados tendrán la intención de representar el conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos que darán forma a las inferencias que serán producto de la interpretación de toda la información recabada al interior del organismo, logrando una mayor comprensión y justificación a las conclusiones derivadas del presente estudio.

4. MODELO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

Para la adecuada aplicación del presente modelo, es imprescindible el establecimiento de diversos aspectos fundamentales que, mediante su valoración, lograrán vincular la aplicación de un esquema organizacional productivo a una instancia pública avocada a cumplir con un esquema gubernamental.

En primera instancia, se debe asumir que la organización y funcionamiento del Estado, en toda sociedad democráticamente establecida, es una representación directamente proporcional de la voluntad popular; por ende, el Estado debe pues reflejar el objetivo que la sociedad persigue en su conjunto, para alcanzar metas que beneficien a todos a partir del uso de políticas públicas incluyentes y que brinden igualdad de oportunidades para todos.

La responsabilidad y la ética inherentes en la toma de decisiones dentro del aparato de Gobierno, es sin duda un instrumento esencial para la adecuada ejecución de las diversas tareas y actividades que se derivan desde el ejercicio Estado.

Por lo anterior, todo servidor público, en la práctica y ejercicio de sus funciones, asume el compromiso hacia con la sociedad de brindar siempre los mejores resultados, mediante el cumplimiento de sus responsabilidades así como la apropiada utilización y ejercicio de los recursos con los que cuenta el aparato de Gobierno, para el beneficio de los integrantes de la misma sociedad, apegándose siempre a uno de los valores más importantes dentro de la democracia; la rendición de cuentas.

Por ende, y haciendo uso de las herramientas utilizables en la Administración Pública, es necesario el fundamentalmente el asentar las bases correspondientes que

tiendan a promover un cambio efectivo en la actitud de los funcionarios y servidores públicos que asumen un cargo en la administración gubernamental, con la finalidad de proyectar un horizonte de crecimiento y desarrollo integral hacia con los intereses de la sociedad, partiendo de la ya mencionada responsabilidad legítima que se asume al formar parte del establecimiento del mandato popular.

Así pues, y con la finalidad de estructurar una guía práctica que permita evitar incurrir en errores u omisiones del pasado, partiendo de la aplicación adecuada de los principios de la administración, y haciendo el debido análisis y estudio de los orígenes y los efectos provocados por el desconocimiento de causa o por la negligencia de algunos de los integrantes del aparato de Gobierno, será siempre necesario, para el cumplimiento integral del presente modelo, de un verdadero cambio de actitud hacia con la sociedad, teniendo en cuenta que como servidores públicos, es fundamental tomar decisiones pensando en que las acciones tomadas hoy en día, serán trascendentales para las futuras generaciones y reflejarán el éxito o fracaso de los planes impulsados por el Estado.

A todo lo anterior y mediante la implantación de un modelo de gestión organizacional para el desarrollo de infraestructura física educativa en nuestra Entidad, se busca crear conciencia en el personal que integra al Instituto de Infraestructura física Educativa del Estado de Querétaro, para que se generen e implementen las actividades de promoción de transparencia y rendición de cuentas, logrando así el preparar las bases para el establecimiento de una instancia diseñada para cubrir las necesidades de espacios educativos a través del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

Ante todo, el principal elemento que se debe considerar es el principio de legalidad. Es bien sabido que el ejercicio del Gobierno, como poder público legítimamente instaurado por la mayoría de la sociedad representada mediante el voto,

deberá actuar al interior de los límites impuestos por el Estado de Derecho plasmado en la Ley. Lo anterior no debe interpretarse como un límite para ejercer la eficiencia en el proceder del Servidor Público, dado que el campo de acción de este, no debe contrastar con la actitud que presente en el desarrollo de sus funciones.

Es de suma importancia tener presente el marco normativo con el que cuenta la administración pública en el Estado de Querétaro, puesto que es importante proceder conforme a éste, para evitar incumplir sus señalamientos.

No obstante a lo anterior, y buscando practicar en el presente modelo la desregulación y simplificación administrativa, es conveniente tratar desde el Servicio Público con ciudadanos, más no con clientes o administrados, puesto que el objetivo del Gobernador del Estado (quién dio paso a la creación del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro), es tomar en cuenta al ciudadano como la referencia esencial en la acción administrativa; luego entonces, lo que se refiere a la consulta y a la simplificación de trámites, la mejora en la relación entre el Estado y el individuo, y en general una renovada actitud de servicio son en particular las acciones necesarias que se deberán adoptar para la mejora en la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado.

Por lo anterior, el Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, debe cumplir con la tarea de proporcionar la información necesaria a los las instancias educativas que así la requieran, siendo un objetivo fundamental para la institución el que se brinde la asesoría requerida para el ejercicio, interpretación y aplicación del marco legal en función a sus necesidades, estando esté compuesto medularmente por las siguientes normas:

⇒ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- ⇒ Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Querétaro Arteaga.
- ⇒ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- ⇒ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro.
- ⇒ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.
- ⇒ Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.
- ⇒ Ley de Obra Pública del Estado de Querétaro.
- ⇒ Ley de Planeación del Estado de Querétaro.
- ⇒ Ley de Coordinación Fiscal.
- ⇒ Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro.
- ⇒ Ley de Ingresos del Estado de Querétaro.
- ⇒ Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.
- ⇒ Código Urbano del Estado de Querétaro.
- ⇒ Reglamento para la Integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Poder Ejecutivo y Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro.
- ⇒ Acuerdo por el que se establece el Programa de Simplificación Administrativa en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y su Reglamento.
- ⇒ Y las demás aplicables

El Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, cuenta en la actualidad con una amplia variedad de recurso humano; por lo tanto, y teniendo en

cuenta que los recursos humanos son considerados por las teorías de organización contemporáneas, como uno de los activos de los que dispone más valiosos, es que el reflejo que tiene dentro del instituto será muy importante, tanto cualitativamente como cuantitativamente para la composición del presente modelo.

Luego entonces, en la búsqueda de aportar mediante el presente trabajo de tesis, de una herramienta que funja como modelo de gestión organizacional, se verán reflejadas diversas técnicas de control y evaluación administrativa con la finalidad de que se facilite el proceso de definición de un proyecto de gerencia para una organización, en éste caso tratándose de una institución pública; se tratará pues, más propiamente, de un sistema de control interno, mismo que conformará la presente propuesta como una de las maneras en que debe ser diseñada.

4.1. Establecimiento del actual esquema organizacional

Actualmente, y como se mencionó ya con anterioridad, al interior del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, se agrupa al factor humano en un total de ocho áreas o departamentos, mismas que se subordinan conjuntamente tanto a una Dirección General, como a una Coordinación Técnica, cumpliendo actividades específicas en el proceso de dotación de espacios educativos; lo anterior quedó plasmado en la figura 3.

No obstante, el organigrama funcional que se deriva de las referidas 8 áreas operativas, si bien es cierto no se encuentra debidamente autorizado y no es necesariamente oficial, queda integrado en su totalidad en función al ámbito de su operación, tal y como se manifiesta en la figura 4.

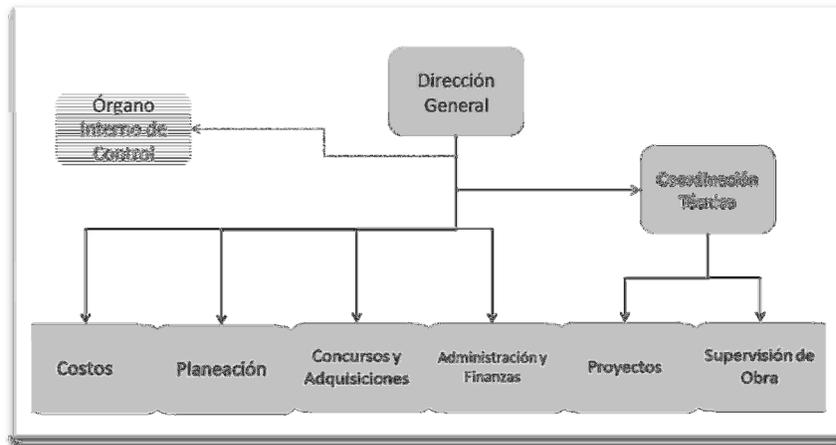


Figura 4. Estructura operativa funcional del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro. Fuente: Fuente: Elaboración del autor para el presente estudio.

Es importante señalar que el área de coordinación técnica juega un papel fundamental en el desempeño de las áreas que están directamente vinculadas con ella (proyectos y supervisión de obra), toda vez que es posible fusionar la capacidad de cada una de las mismas en el momento de tomar decisiones durante la ejecución de los trabajos.

4.2. Aspectos favorables

Durante la etapa que comprendió la existencia del Comité Administrador del Programa de Construcción de Escuelas del Estado de Querétaro, la estructura organizacional se enfocó principalmente a tomar sus decisiones a nivel de operativo, lo cual significa, en función a la parte inferior o primaria; lo anterior daba lugar a un enfoque tendiente a solucionar el corto plazo, lo cual representaba un aspecto muy riesgoso en un entorno de constante cambio como lo puede ser el atender necesidades educativas.

Sin embargo, y a partir de la instauración del Decreto que da creación al Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, las funciones jerárquicas se han establecido teniendo en consideración la importancia de entender a cualquier ente

bajo un enfoque sistémico, en el cual las decisiones gerenciales se vuelvan parte esencial de las mismas.

Lo anterior queda de manifiesto en la responsabilidad otorgada a la Dirección General del Instituto a partir de las fracciones I, V, VI, VII, VIII, IX X, XI, XII, XIV XVII, XVIII, XX, del artículo 20, así como a lo establecido en el artículo 21 del Decreto que crea al Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro.

Por lo anterior, y como parte de los controles administrativos referidos en la normatividad antes mencionada, tenemos de manifiesto, la gran importancia que conlleva el diseño de una propuesta metodológica útil, cuya función sea el servir como guía de la organización del Instituto en su conjunto, dando siempre especial énfasis a la que se refiere al control interno, con la finalidad de tener la certeza de poder realizar las actividades gerenciales en función a la prospectiva, estructura y cultura para los sistemas y subsistemas inherentes de la propia organización existente.

Es importante hacer hincapié en lo antes mencionado para la comprensión del funcionamiento del modelo, pues pese a que el Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, como organización legalmente establecida para la realización de sus diferentes procesos, debe contemplar invariablemente un plan estratégico que este adecuadamente diseñado para encauzarse al cumplimiento cabal de sus objetivos.

En ese sentido, el planteamiento de objetivos claros, bien definidos, cuantificables y sobre todo, sujetos a medidas claras y ecuanímes de evaluación y control, constituye una parte esencial para la estructura organizacional en su conjunto, pues si bien es cierto que, como en toda organización, el recurso humano cuenta con características, habilidades y capacidades heterogéneos, debe permear ante todo, la contribución del

trabajo en equipo para los fines comunes de fondo de la propia organización, mediante el ejercicio y aplicación de roles específicos, así como de responsabilidades claramente establecidas y paulatinamente en la definición de la autoridad habrá de vigilar el adecuado funcionamiento del sistema en su conjunto.

4.3. Aspectos desfavorables

Como principal aspecto desfavorable tenemos una serie de elementos del tipo organizacional, los cuales fueron evidenciados fruto de la investigación de campo efectuada para el presente trabajo de tesis.

De conformidad con lo anterior, y como se mencionó con anterioridad, no se cuenta con documentos organizacionales al interior del multicitado organismo, toda vez que uno de los principales aspectos que ha causado mella en el cumplimiento de la conclusión de la referida documentación organizacional radica, posiblemente, en la indefinición de un esquema productivo consistente y aplicable en forma y fondo de conformidad con los aspectos previstos en el propio Decreto de creación.

No obstante, la razón principal que deriva en el fracaso del intento por abonar a la planificación estratégica a partir del diseño y construcción de procedimientos organizacionales claros y específicos que contribuyan a la definición de un objetivo en conjunto homologado, puede ser debido a que el planteamiento del mismo en base al Decreto, no ha llegado a utilizarse debidamente a partir de las necesidades reales de la naturaleza del organismo.

Empero, y a pesar de que pueden existir innumerables razones por las cuales ha fracasado la planificación estratégica desarrollada en documentación organizacional, el presente modelo incide sobre cuatro de ellas las cuales parecieran ser las causas claves que se han observado:

- ⇒ Dirección General alejada de quienes integran al organismo.
- ⇒ Falta de Misión y Valores bien estructurados y debidamente enlazados a la vida propia de la organización.
- ⇒ Visión y estrategias vagas en cuanto al cabal cumplimiento del Decreto de creación del Instituto, lo que debilita la vinculación del objeto para el que opera el referido organismo.
- ⇒ Ausencia de un plan de seguimiento periódico que derive en resultantes para el mejoramiento operativo a partir del proceso de planificación.

4.4. Áreas de oportunidad

En consecuencia al anterior orden de ideas, y a partir del contexto del presente estudio de caso, mismo que se practicó durante los meses de julio, agosto, y septiembre de 2011, fueron concebidos distintos procedimientos y controles de revisión, con la finalidad de obtener información de primera mano para conformar un juicio crítico sobre el clima organizacional que prevalece en el Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro.

Para lo anterior, fueron implantados, a manera de herramienta de objeto de investigación, diversas metodologías para obtener los resultados más objetivos posibles buscando contribuir adecuadamente a la debida toma de decisiones a partir de elementos claros y concisos que describirían propiamente al mencionado clima organizacional prevaleciente, integrando de manera más precisa los fundamentos que darán paso al modelo sugerido.

Para cumplir con lo anterior, es de considerar que se empleó, mediante la metodología cuantitativa, información específica que fue proporcionada por el área de

Administración y Finanzas del referido Instituto en contraste con la normatividad laboral aplicable, contribuyendo de dicha información, lo que podríamos considerar “información tangible”.

A partir de la cuantificación de los datos sobre las citadas variables tangibles, fue que se concibió un cuestionario directo que fue compuesto de un total de quince preguntas, de las cuales trece fueron directas y dos indirectas; lo anterior formó parte a su vez de la metodología cualitativa, evitando de antemano la simple cuantificación de datos, llegando a producir más bien una serie de registros que permitirían narrar y dar una adecuada interpretación sobre los mismos.

Así pues, y a partir del enriquecimiento de la información a través del ejercicio de metodologías tanto cuantitativas como cualitativas, es que se logra alcanzar la explicación a una serie de variables derivadas de la misma observación en el contexto más bien situacional y estructural.

En síntesis, el cuestionario como tal, integra diversos métodos para determinar el tipo de clima organizacional dentro del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, teniendo en cuenta a su vez, sus características más particulares.

Como parte inicial de la muestra, se obtienen los siguientes resultados que determinan el índice de participación:

- ⇒ Total de cuestionarios aplicados: 30
- ⇒ Total de cuestionarios contestados: 26
- ⇒ Índice de Participación: 78% (BUENO)

El índice de participación fue obtenido a partir de la atención, rapidez y dedicación que se empleó para contestar el cuestionario por parte del participante, partiendo de una

explicación escrita, breve y substancial en el mismo, y de una breve y concisa retroalimentación por parte del encuestador.

El participante no fue obligado a aportar información ni a contestar el cuestionario total o parcialmente, sin embargo se le brindó un promedio de 10 minutos, a solas, para dar respuesta a cada una de las 15 preguntas.

A partir de lo anterior, son de considerar los siguientes resultados que como parte de los indicadores, fueron arrojados para medir el clima organizacional a partir de las preguntas de satisfacción.

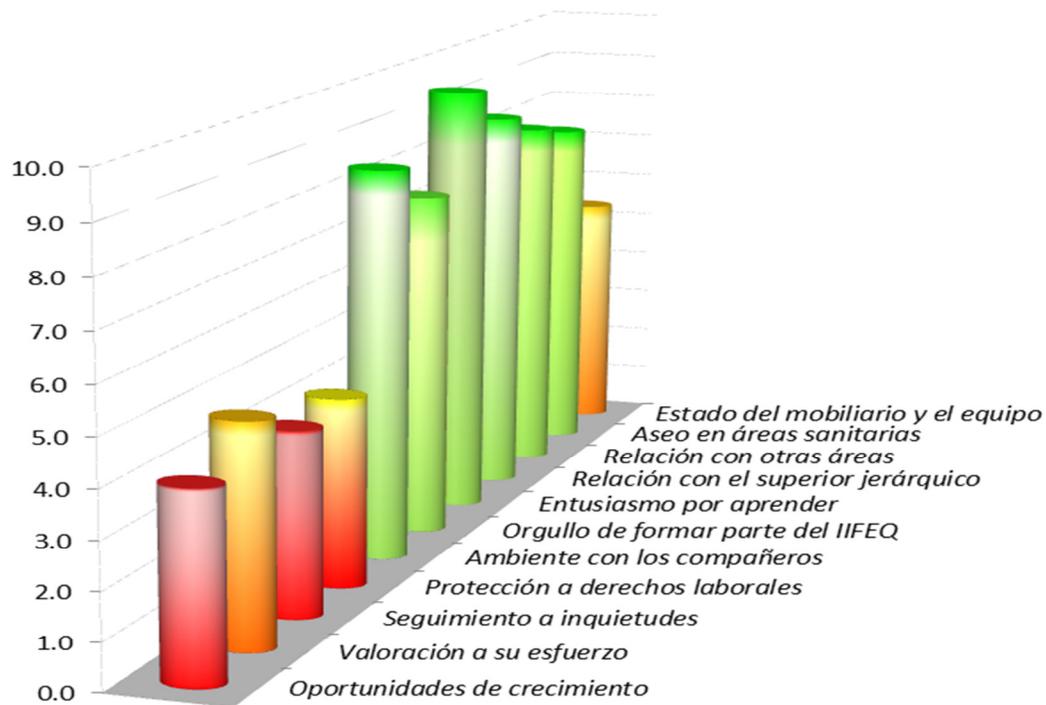


Figura 5. Resultados de la encuesta. Fuente: Elaboración del autor para el presente estudio.

De la mano del índice de participación, se encuentra a un equipo de empleados y trabajadores caracterizado por un alto grado de entusiasmo por aprender, con excelentes relaciones personales en su área de trabajo y con un orgullo por pertenecer a la institución.

De lo anterior, como áreas de oportunidad, se detectan aspectos como las aspiraciones de crecimiento, la necesidad en cuanto a la valoración del esfuerzo, el seguimiento de inquietudes, y la protección a los derechos laborales; dichos conceptos se manifiestan también en la percepción generalizada en cuanto al desconocimiento de documentación organizacional y de normas disciplinarias al interior del Organismo.

Otro aspecto sujeto de evaluación es lo referente a la comodidad que percibe el participante en su área de trabajo, encontrando que si bien es cierto que la mayoría percibe en buen estado las áreas sanitarias y las herramientas para efectuar sus actividades, existe un notorio rezago en lo que se refiere a espacios de descanso y alimentación, en donde el 58% de los participantes no tienen identificado un lugar para dichos fines.

4.5. La gestión organizacional como principio

Derivado del latín *gestiō*, podemos decir que el concepto de gestión significa o hace alusión a la acción y consecuencia de dirigir, administrar o gestionar algo. Luego entonces, el gestionar contribuye a llevar a cabo las acciones, actividades, o diligencias necesarias para hacer posible el cumplimiento o la realización de un objetivo, meta o proyecto cualquiera.

Empero, y con la finalidad de vincular ideas, se hará especial énfasis en el concepto de administrar, teniendo a su vez que considerar para el referido concepto, las ideas que conlleva el significado de gobernar, disponer dirigir, ordenar u organizar una determinada cosa o situación, en éste caso en específico, el organismo sujeto de estudio.

Luego entonces, y para construir una noción de gestión aplicable al presente estudio, mismo que vaya más allá de su significado en la retórica, se deberá contemplar su significado en el cúmulo de trámites que se efectúan con la finalidad de dar solución a

un asunto específico o más bien a materializar un objetivo originalmente planteado. Empero, se debe considerar que la gestión se puede entender también como la dirección o administración de una organización.

Es pues importante el subrayar que la gestión, será encaminada como el objetivo primordial que se plantea y los medios necesarios que se utilizan para conseguir aumentar los resultados en base al ejercicio óptimo del recurso con el que cuenta la organización.

En función a lo anterior, consideraremos que la adecuada implantación de un modelo de gestión organizacional va a depender fundamentalmente de cuatro aspectos o principios fundamentales por medio los cuales se podrá alcanzar el debido cumplimiento de las metas u objetivo establecidos.

El primer aspecto será la estrategia. El vocablo estrategia tiene su origen en el griego *strategeia*, vinculado con la palabra *strategos* que implica al arte que el general despliega en la guerra; dicho vocablo se deriva de la fusión de dos palabras: *stratos* que significa ejército y *agein* que significa conducir, guiar, gestionar.

Luego entonces, como estrategia quedará entendido todo aquél conjunto de elementos, consideraciones, alternativas, opciones o acciones que en conjunto habrán de efectuarse a fin de consolidar y alcanzar las metas a corto, mediano y largo plazo previamente establecidas.

Por otra parte y como segundo aspecto fundamental para el cumplimiento de las metas, se deberá considerar al aspecto cultural, definida en adelante como el conjunto de acciones y actitudes que son inherentes al individuo y que tienden a promover y hacer propios los valores intrínsecos de la creación del organismo sujeto de estudio, con la

finalidad de vigorizar su funcionamiento; la cultura será el refugio que se haya en la autorrealización en el cumplimiento de los logros alcanzados.

El establecimiento del tercer eje rector para dar cumplimiento a las metas propias de la gestión refiere directamente a la función que desempeña en el proceso la estructura. Dicho aspecto deberá entenderse como las acciones y los efectos que contribuyen a vincular a todos los integrantes de la organización, en base, principalmente al trabajo en equipo, al diseño de alternativas para difundir y compartir el conocimiento así como la manifestación efectiva de la toma de decisiones a partir de la colocación del personal mejor calificado o idóneo para el desempeño de funciones específicas.

Por último, el cuarto aspecto fundamental para el debido ejercicio de la gestión, cobra forma en la adecuada, oportuna y contundente toma de decisiones; el cuarto aspecto pues, será visible en la medida en que sean fomentados los mecanismos e instrumentos necesarios para mejorar la efectividad que contribuya a satisfacer las demandas intrínsecas en el objeto de creación del multicitado Instituto.

Así pues, y como parte de un principio imprescindible para llevar a efecto la correcta, o más bien dicho la efectiva aplicación del presente modelo de gestión organizacional, es necesario el plantear el concepto de autoridad al interior del organismo sujeto de estudio.

Para lo anterior, entenderemos al término de autoridad como, aquella facultad de mandar y la obligación correlativa de ser obedecido por quienes mandamos. La idea anterior, nos llevaría a construir una definición más apropiada para lo que a continuación estableceremos: por autoridad entenderemos a, la facultad para tomar decisiones que produzcan efectos.

Así pues, y en el entendido de que para que la autoridad pueda producir efectos en el cumplimiento de sus órdenes, mismas que se llevan a cabo a través de sus decisiones de mando, la responsabilidad deberá recaer en un líder, quien estará obligado a fomentar la capacidad para impartir órdenes, con la finalidad de que, persuadiendo positivamente a las personas que dependen de él, cumplan con las decisiones que se toman a nivel gerencial.

Para lograr la referida capacidad, se debe considerar que el líder debe cumplir esencialmente con la capacidad o la competencia necesaria para cumplir con el ejercicio de las funciones que le son asignadas, dando en consecuencia implícita, la demostración a los subalternos de que se tiene el conocimiento y la preparación para desarrollarlas con eficiencia y efectividad objetiva; se deberá demostrar también en los hechos, la capacidad suficiente y necesaria para alcanzar los objetivos planteados como principio al interior de la estructura organizacional, para, de esa forma, fungir como guía a la consecución de resultados imponderables, siempre en función a las necesidades propias del Instituto.

La debida aplicación de la ya manifiesta función de autoridad, misma que tendrá que mantener inobjetablemente la sensibilidad para mejorar, aunado a la mejora constante del nivel educativo de todos los que intervienen en el proceso de toma de decisiones, se puede traducir como principio, en la vía más acertada y segura para beneficio del equipo.

Por tal motivo, es fundamental también el establecer que las cualidades personales, vendrán a complementar directamente al ejercicio pleno de las funciones de la propia autoridad, por lo que se debe considerar también la responsabilidad de hacer el mejor

esfuerzo para demostrar las virtudes y calidades humanas en el día a día, teniendo siempre presente la apertura y sensibilidad para corregir los defectos que pudieren entorpecer el normal desarrollo del trabajo en los demás.

Así pues, tenemos que la acertada toma de decisiones, conlleva al reconocimiento organizacional y a un gran respeto hacia el líder por parte del resto del equipo; lo anterior queda de manifiesto cuando los resultados son los esperados por el objeto social e interinstitucional del objeto de vida del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, manteniendo latente siempre y en cada momento la oportuna solución a las problemáticas que se presentan hacia con el propio organismo.

Por otra parte, y aplicando lo anteriormente desarrollado en función a las áreas de oportunidad derivadas del presente estudio de tesis, tendremos que considerar que el buen dirigente, asumirá como principio que toda decisión tomada en cada caso, será la mejor alternativa presentada misma que llevará a encontrar la solución más viable a las problemáticas según el nivel que represente su propia prioridad.

Para dar cumplimiento a lo anterior, se debe establecer un proceso continuo de observar, analizar, comparar y se elegir la alternativa de solución que represente y construya al escenario de mejores resultados.

4.6. Premisas del nuevo modelo de gestión organizacional

Existe un proverbio Japonés que reza: "*Cuando uno sabe a dónde va, nada puede interponerse entre su visión y su acción*" (anónimo).

Autores como Igor Ansoff (1976), define la estrategia como la dialéctica de la empresa (u organización) con su entorno. Para Ansoff, la planeación y la dirección estratégica son conceptos diferentes; sin embargo, por su importancia y trascendencia plantea la superioridad la dirección estratégica.

Así pues, y partiendo de la gestión organizacional como principio, el nuevo modelo organizacional contempla a la estrategia como la parte más sólida de la efectividad de su aplicación. K. J. Halten (1987) define a la estrategia como el proceso a través del cual una organización formula objetivos, y está dirigido a la obtención de los mismos.

Halten aclara también que la estrategia es el medio, el camino o el cómo para la obtención de los objetivos de la organización. En otras palabras se puede también entender a la estrategia como el arte o la destreza que utiliza la alta dirección para crear o multiplicar los recursos o habilidades que ellos (los directores) controlan.

Por tanto, y en términos estratégicos el nuevo modelo organizacional implica el propio diseño de una estrategia exitosa a partir de dos instrumentos fundamentales; en primera instancia se va a establecer el objeto de las acciones que se desarrollarán, con la finalidad que al momento de su plena identificación se hagan de la mejor manera. Y en un segundo momento se va a definir las áreas de oportunidad que fungirán como los competidores que se habrán de derrotar como objetivo.

De dicha manera, el análisis sistémico del entorno en base a la coyuntura prevaleciente en la reciente creación del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, en conjunto con la acción derivada del ejercicio efectivo y eficaz de sus funciones, será parte fundamental de la integración del presente modelo en base a la dirección estratégica.

4.6.1. Objetivo

El objetivo asumido por el presente modelo de gestión organizacional para el desarrollo de infraestructura física educativa en el Estado de Querétaro, radica invariablemente en

el objeto que para el referido organismo deja de manifiesto el artículo 3 del Decreto que le crea, y que a la letra dice:

Artículo 3. El Instituto tendrá por objeto:

I. Formular, dirigir, operar, administrar, regular, construir y evaluar la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, refuerzo, reconstrucción, reconversión y habilitación de inmuebles e instalaciones educativas al servicio del Sistema Educativo Estatal;

II. Fungir como un organismo con capacidad normativa, de consultoría y certificación de la calidad de la infraestructura física educativa del Estado, en términos de las leyes federales, la Ley de Educación del Estado de Querétaro y demás disposiciones aplicables;

III. Establecer lineamientos para que la infraestructura física educativa del Estado, cumpla con requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad y pertinencia, de acuerdo con la política educativa determinada, con base en lo establecido en esta ley y los programas educativos estatales; y

IV. Actuar como una instancia asesora en materia de prevención y atención de daños ocasionados por desastres naturales, tecnológicos o humanos en el sector educativo.
Fuente: Decreto de creación del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro (2010).

4.6.2. Políticas

Las políticas que serán asumidas por el presente modelo de gestión organizacional para el desarrollo de infraestructura física educativa en el Estado de Querétaro, radicarán los lineamientos generales que para el cumplimiento del objeto del referido organismo deja de manifiesto el artículo 4 del Decreto que le crea, mismo que a la letra dice:

Artículo 4. Para cumplir su objeto, el Instituto regulará la Infraestructura Física Educativa del Sistema Educativo Estatal, bajo los siguientes lineamientos generales:

I. La construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, reconversión y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio del Sistema Educativo Estatal;

II. La creación de programas en áreas de certificación, evaluación y capacitación, dentro de las líneas que comprenden procesos constructivos, administración de programas, innovación en la gestión pública, desarrollo humano, informática y de asesoría técnica en el área de proyectos, peritajes, diagnósticos técnicos y servicios relacionados con la materia;

III. La generación de procesos de planeación, para que los recursos se apliquen con pertinencia;

IV. La creación de mecanismos que permitan prevenir y dar respuesta a las contingencias derivadas de desastres naturales, en la infraestructura física educativa estatal; y

V. La promoción y coordinación de acciones que propicien la optimización de recursos, la homologación de procesos en los casos procedentes, así como la participación y la toma de decisiones conjuntas de las instituciones públicas del Estado y sus municipios y, en su caso, del Gobierno Federal, además del sector social.

Fuente: Decreto de creación del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro (2010).

4.6.3. Fundamento y reglas de operación

El principal fundamento en el que se basa la operación del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, radica esencialmente en su Decreto de creación, mismo que fue publicado en el periódico oficial “La sombra de Arteaga”; no obstante a lo anterior, y como resultado directo de los procesos que se desarrollen al interior del organismo, la normatividad aplicable será en materia del servicio público, las adquisiciones de mobiliario y equipo así como la ejecución de obra pública en el ámbito federal y estatal aplicable.

Por otra parte, y como aspecto fundamental del presente modelo de gestión organizacional, será definido, en base a las atribuciones jurídicamente establecidas, las reglas de operación, mismas que se soportan del propio Decreto de creación del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro publicado el 14 de mayo de 2010.

Es necesario señalar que, para el cumplimiento de las atribuciones referidas en el párrafo anterior, mismas que forman parte del contenido del multicitado modelo, deben ser debidamente definidas, como parte de la estrategia de la presente propuesta, cuatro variables aplicables en un primer momento al interior de la estructura del organismo, a manera de esquema operacional, mismo que fundará las propias reglas de operación del personal operativo en su conjunto así como de los tomadores de decisiones al interior del

Instituto, tendiendo a fomentar la creación de la identidad y cultura organizacional propia de la organización sujeta de estudio.

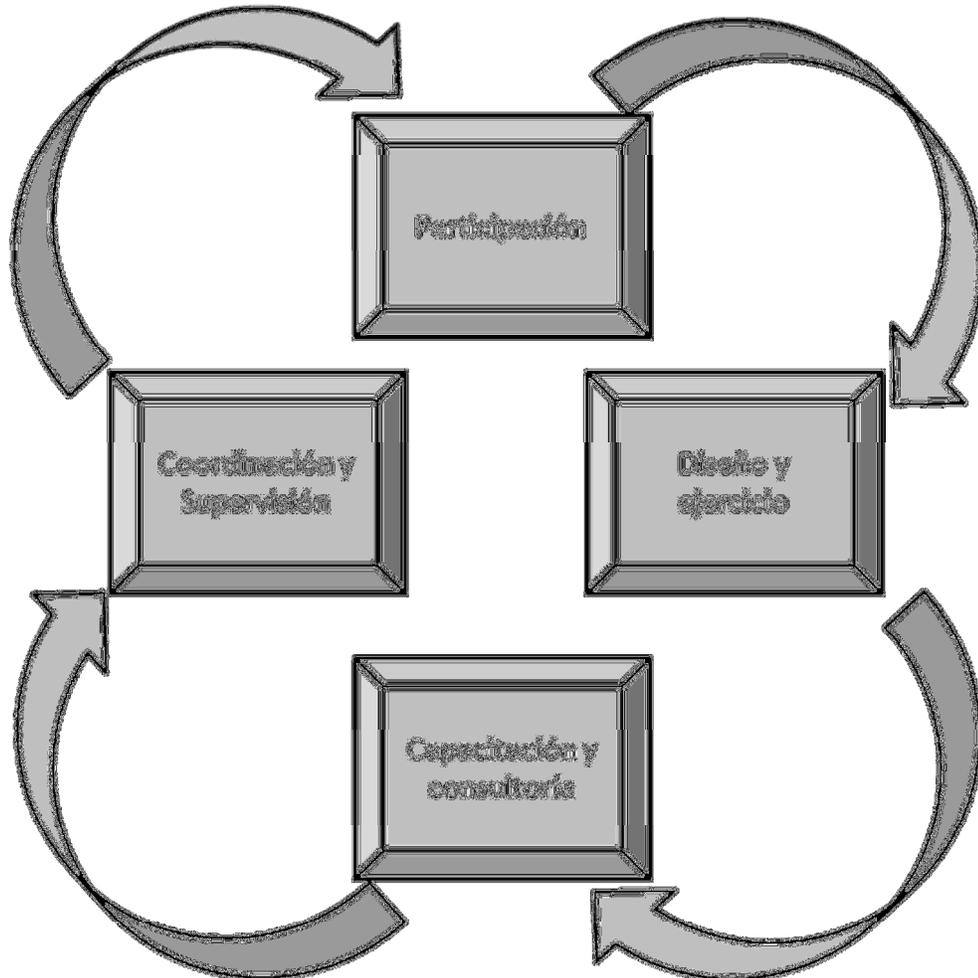


Figura 6. Fundamento de la operación y principio de cultura organizacional. Fuente: Elaboración del autor para el presente estudio.

La participación será la característica fundamental con la que cuente todo individuo al interior de la organización sujeta de estudio; al interior del organismo fungirá como un aspecto inherente a la generación de ideas para definir y fortalecer las directrices que integran las actividades emanadas de la operación del Instituto, así como las estrategias para alcanzar los objetivos. Al exterior la participación del organismo,

permitirá crear, fortalecer y mantener vínculos de trabajo con las instituciones beneficiarias y homologas dependientes del sistema educativo estatal.

En función al correcto establecimiento del principio de participación, se abonará a la integración de esquemas efectivos de diseño y posterior ejercicio de los proyectos, planes y programas en los que participa el Instituto. Por una parte al interior, será de gran utilidad para administrar las habilidades y funciones de quienes integran al organismo en la medida de sean debidamente identificados sus rasgos de personalidad y sus capacidades y habilidades particulares para perfilar y delimitar su intervención en los procesos definidos como estrategias para alcanzar los objetivos y metas determinados.

Por otra parte, al exterior, el factor que se refiere al diseño y ejercicio, dará paso a un organismo debidamente facultado mediante su Decreto de creación para contribuir a formular, proponer y eventualmente ejecutar programas de inversión destinados a la construcción, mantenimiento, equipamiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, reubicación y reconversión de espacios destinados a la educación que imparta el Estado a través de su sistema educativo, de acuerdo con las disposiciones presupuestarias con las que se cuente; de igual manera se podrán definir las actividades que repercuten en la supervisión de obra, de conformidad con las normas y especificaciones técnicas existentes para dicho fin.

En cuanto a la capacitación y consultoría, será delimitada una estrategia al interior de la organización que permita el crecimiento y preparación de cada uno de sus elementos, en función al perfil de competencias que cada elemento cuenta; lo anterior permitirá mantener una relación sustentable entre la realidad organizacional definida a partir de los procesos desarrollados al interior del Instituto, y su perfeccionamiento en base a la preparación de sus integrantes.

No obstante, al exterior, la capacitación y consultoría que sería parte del ciclo definido en el esquema organizacional como regla de operación, daría pauta para lograr impartir capacitación, asesoría, consultoría y asistencia técnica; a los organismos beneficiarios, así como a las entidades, instituciones o personas que así lo requieran, en materia de elaboración de proyectos, ejecución, supervisión y normatividad de la infraestructura física educativa, logrando determinar los mejores aspectos u opciones de seguridad, eficiencia, eficacia, viabilidad y sustentabilidad de sus necesidades.

Finalmente, como parte del desarrollo de la coordinación y supervisión, el organismo sujeto de estudio logrará al interior, la valoración y aplicación de mecanismos de mejora continua en base a resultados organizacionales tangibles en la medida del logro de los resultados esperados. Al exterior permitirá la inclusión de herramientas útiles y funcionales para evaluar y producir indicadores del estado que guarda actualmente la infraestructura con la que cuenta el sistema educativo estatal, dando pauta a la participación mediante propuestas viables y efectivas para el desarrollo y mantenimiento del mismo en base a las políticas públicas establecidas por el gobierno local.

4.6.4. Modelo de organización

Haciendo referencia a la cumplimiento del objeto del Instituto en base a la estructura con la que cuenta, se hace necesaria la adecuación de las áreas que le componen, a fin de identificar claramente el nivel jerárquico de la toma de decisiones y el proceso de trabajo conjunto que se habrá de realizar para alcanzar las metas a partir de la generación de indicadores de desempeño.

Por lo anterior, y en función al planteamiento que queda de manifiesto, el presente modelo de gestión organizacional contempla las siguientes áreas ordenadas y definidas conforme a la jerarquía de su participación al interior del organismo en su conjunto:

Dirección General

Dará cumplimiento a los preceptos establecidos en artículo 20 del Decreto que crea al Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro. Sin embargo en ésta aplicación, se hará referencia específicamente al papel que juega al interior de la organización en función a los siguientes aspectos; El director general será el encargado de dirigir el desarrollo de las actividades técnicas, administrativas y de control del Instituto, a partir de la construcción y establecimiento de objetivos y metas que serán alcanzadas mediante el ejercicio de las estrategias diseñadas para dicho fin. Será el encargado también del establecimiento de los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles del Instituto en función a las necesidades del personal que le integra; contribuirá con el establecimiento de los procedimientos de control de la calidad de los suministros y programas de recepción, que aseguren la continuidad en el ejercicio de las funciones del personal operativo para el logro de objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Secretaría Técnica

Se define, por su parte, como el dependiente directo de la Dirección General, su labor consistirá en dotar de todos los medios técnicos, jurídicos y procedimentales necesarios a las direcciones subalternas, con la finalidad de que, en conjunto con el Órgano Interno de Control, se permita establecer los mecanismos de necesarios para contribuir a la evaluación del desempeño del organismo en su conjunto, destacando invariablemente la eficiencia y la eficacia con que se desempeña el Instituto en el

ejercicio de sus funciones y atribuciones. A partir de lo anterior, se fincarán las bases necesarias para contribuir con el establecimiento y conservación de los procedimientos, sistemas y aplicación de los servicios del Instituto. Será eslabón fundamental para la creación y actualización de los documentos organizacionales necesarios para el funcionamiento del Instituto.

Órgano Interno de Control

Dependiente normativamente de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, pero organizacionalmente del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, funge como ente último de la evaluación del desempeño del organismo, a través de la generación de la información y los elementos estadísticos correspondientes que reflejan los indicadores de evaluación aplicables a las funciones del Instituto, contribuyendo a la mejorara de la gestión del mismo. Eventualmente contribuye a la Dirección General como un auxiliar jurídico y de apoyo administrativo en base a funciones inherentes a la operación del organismo.

Dirección Técnica

La Dirección Técnica será la encargada de dotar de todas las herramientas aplicables a las áreas correspondientes para contribuir a que la infraestructura física educativa del Estado, cumpla con los requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad y pertinencia, de acuerdo con la política educativa determinada por las autoridades competentes; para lo anterior se tendrá como base, lo establecido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los conceptos aplicables en la materia contenidos en la Ley General de Educación, la Ley de Educación del Estado de Querétaro y en los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo así como los programas educativos estatales y los

demás instrumentos jurídicos aplicables. Las áreas dependientes de la referida dirección, promoverán al mando de la dirección técnica, la participación de los sectores social y privado para optimizar y elevar la calidad de la infraestructura física educativa en el Estado.

Dirección Administrativa

La Dirección Administrativa será la encargada de gestionar el recurso humano al interior del organismo, perfilando los puestos conforme a la preparación profesional y a las competencias de cada uno de los integrantes del mismo. Por otra parte, será la encargada del manejo del recurso destinado al ejercicio tanto de la obra pública y como de la adquisición de mobiliario y equipo para las entidades beneficiarias. En coordinación con la Dirección Técnica, la Secretaría Técnica y la Dirección General, establecerá los procedimientos y las directrices organizacionales correspondientes para incentivar la participación y operación de todo el personal del organismo.

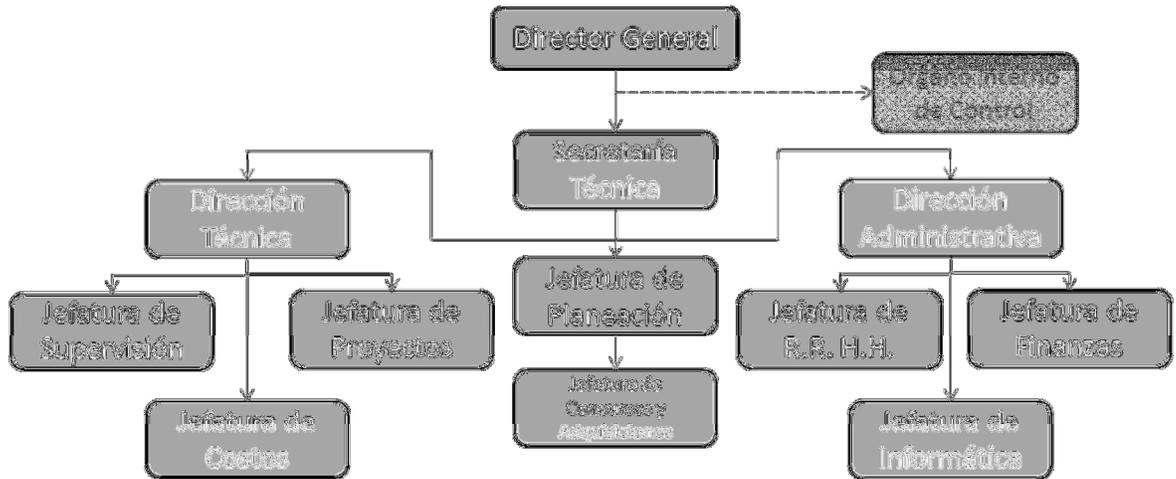


Figura 7. Modelo de organización Fuente: Elaborado por el autor para el presente estudio.

4.6.5. Detalle y modelo de estructura operativa

Haciendo referencia al establecimiento de los puestos de alta dirección aplicables al Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, y con el fin de dar el debido cumplimiento al objeto del mismo, se detalla a continuación las responsabilidades inherentes a los cargos derivados de las funciones directivas del organismo.

De la Secretaría Técnica, dependen dos áreas: la jefatura de planeación y la jefatura de concursos y adquisiciones. En el estricto sentido del funcionamiento operativo del organismo, las referidas áreas o jefaturas, se refieren al diseño, gestión y dotación del recurso de las instituciones para dar la debida atención a las necesidades que estas presentan en su desempeño.

Jefatura de planeación

La jefatura de planeación en un primer momento, atiende, administra y da prioridad a las necesidades de las instancias beneficiarias; por otra parte, contribuye con el manejo del recurso asignado para atender las mencionadas necesidades, designando las obras y acciones correspondientes para, en función al sistema educativo estatal, contribuir con el manejo de las problemáticas educativas y sociales.

Jefatura de concursos y adquisiciones

La jefatura de concursos y adquisiciones, en base al programa operativo anual establecido en el Instituto, recibe la información necesaria para diseñar y programar los concursos de obra pública y de mobiliario y equipo; en ésta área, se integran las relaciones contractuales y se lleva el primer control administrativo de la información en función a las empresas de contratistas y proveedores que participan para ejecutar acciones, y su desempeño en el ejercicio de sus obligaciones contractuales.

Por otra parte, de la Dirección Técnica, dependen tres áreas: la jefatura de supervisión de obra, la jefatura de proyectos y la jefatura de costos. La interacción entre las tres áreas es fundamental para abonar al correcto desarrollo de infraestructura física educativa en el Estado y a la factibilidad de su operación; el resultante de dicha interacción, conlleva a un diseño complejo de las necesidades que tienen las instancias beneficiarias, homologando recursos y contribuyendo al establecimiento de un medio de información para la toma de decisiones en las políticas de gobierno.

En el estricto sentido del funcionamiento operativo del organismo, las referidas áreas o jefaturas, se describen conforme al diseño, gestión y dotación del recurso de las instituciones para dar la debida atención a las necesidades que estas presentan en su desempeño.

La jefatura de supervisión de obra

Como su nombre lo indica, será la encargada de efectuar la toma de decisiones durante el proceso de ejecución de los trabajos, dando la certeza técnica necesaria, tanto a las empresas contratistas, como a las instancias beneficiarias, del cumplimiento cabal con la Ley.

La jefatura de proyectos

La jefatura de proyectos, por su parte, tendrá un estrecho vínculo tanto con la jefatura de planeación, como con la propia secretaría técnica, con la finalidad de promover la debida utilización del recurso en función a las necesidades reales que se presenten en la construcción, ampliación, remodelación o mantenimiento de los diferentes espacios educativos.

La jefatura de costos

Por su parte, la jefatura de costos, contribuirá con un permanente análisis del mercado para poder establecer el valor que representa la construcción de los espacios educativos dotados a las diferentes instituciones. Será fundamental su interacción con la jefatura de proyectos al darle valor a la construcción de espacios, así como con la jefatura de supervisión, a través de la cual, autorizará los precios excedentes que se pudieran presentar en función a un precio competitivo de mercado.

Otra área fundamental que formará parte de la integración de la alta dirección al interior del Instituto, será la Dirección Administrativa, la cual, para el cumplimiento de sus objetivos, se conformará de tres jefaturas; la jefatura de recursos humanos, la jefatura de informática y la jefatura de finanzas.

El objetivo fundamental de la jefatura de recursos humanos, radicará en dotar en un primer momento, a las diferentes áreas que integran al Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, del principal recurso, el humano. A su vez, mantendrá al personal operativo con las herramientas necesarias para el ejercicio de sus funciones, tanto de manera directa (a través de mobiliario y equipo), como de manera indirecta (mediante la dotación de instalaciones dignas y funcionales).

Por su parte, la jefatura de informática, en conjunto con la jefatura de recursos humanos, proveerá al personal de los instrumentos técnicos necesarios para el ejercicio de sus funciones; a su vez promoverá el uso de sistemas de información apropiados para publicar los resultados y sitios de interés del propio organismo (a partir de un portal de internet).

Finalmente, en lo que respecta a la jefatura de finanzas, se entenderá a aquella área encargada de proveer del recurso económico a las empresas contratistas y a los

proveedores que estén sujetos contractualmente con alguna obligación para con el Instituto, de manera tal, que en función al avance de los referidos compromisos, se promueva eventualmente el pago de los mismos, en estricto apego al contrato correspondiente.

En su conjunto, la dirección administrativa será al interior, el motor que dote a las diferentes áreas del organismo de los diferentes recursos para desempeñar adecuadamente el cumplimiento de sus funciones; al exterior, fungirá como el mecanismo de pago para los trabajos realizados en función al contrato respectivo.

4.6.6. Mecanismos de control y mejora continua

En primera instancia, será confeccionado un manual de procedimientos, mismo que va a contener de forma clara, precisa, ordenada y sistemática, la información y las instrucciones necesarias con respecto a las normas, políticas y procedimientos a seguir, en cada uno de los procesos desempeñados al interior del organismo, así como los métodos y las técnicas de trabajo para desempeñar las funciones del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro.

En esencia, el objetivo del referido manual es aumentar la certeza de la calidad de los servicios ofrecidos en materia de dotación de infraestructura física educativa al Gobierno del Estado de Querétaro; así también cumplirá con mantener debidamente respaldadas las acciones de los servidores públicos, los cuales llevarán a cabo sus tareas con base en los procedimientos establecidos en los manuales administrativos contribuyendo al trabajo homologado.

El manual está dividido en dos secciones; la primera de ellas, de conformidad a la naturaleza de la operación del organismo, se relacionará con la parte administrativa del mismo, describiendo a detalle, todos los procedimientos externos al proceso de

construcción de escuelas, por ejemplo el manejo contable, la contratación de nuevo personal, etcétera.

La segunda parte constituye la actuación de las áreas operativas, mismas que se derivan directamente de la Dirección Técnica, e indirectamente de la Secretaría Técnica; dichas áreas, evidentemente, son las que se encargan de desarrollar todo lo concerniente a la proyección, modificación, ejecución y creación de nuevas instituciones educativas.

Por otra parte, y una vez establecido debidamente el manual de procedimientos, el Órgano Interno de Control, será el área encargada de brindar el soporte necesario para retroalimentar a las áreas que así lo requieran de las problemáticas presentes en el ejercicio de sus funciones.

Mediante la conformación periódica e independiente a la Dirección General y al organismo en su conjunto del Programa Anual de Control de Auditoría (PACA), se dará el debido cumplimiento a las atribuciones conferidas al exterior, de acuerdo con la normatividad que para tal efecto emite la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

Dicha normatividad se integrará por los lineamientos generales para la planeación y formulación del programa anual de control y auditoría así como de los diversos criterios establecidos por la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

La conformación del referido programa anual de control y auditoría se constituirá a partir de una sencilla pero minuciosa labor de análisis, misma que consistirá en la elaboración de una periódica evaluación del control interno en base a los resultados operativos, financieros y contables, en función a los objetivos derivados de las actividades propias del área que se atiende.

Una vez integrada la información que sea generada la documentación correspondiente al análisis referido en el párrafo anterior, se enviará dicha información en un primero momento al superior jerárquico de las áreas que apliquen, con la finalidad de efectuar una labor preventiva. Sin embargo y de trascender el incumplimiento a los objetivos del Instituto, se dará parte a la propia Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

Dicho proceso permitirá actualizar, complementar e identificar las áreas o procesos que podrían impactar significativamente en la capacidad operativa del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, con la finalidad de alcanzar los objetivos proporcionando y previamente establecidos por la alta Dirección.

Así pues, se efectuarán conjuntamente, diversas auditorías orientadas a examinar y fortalecer los referidos sistemas de control, buscando el aseguramiento razonable del cumplimiento de los objetivos, teniendo en cuenta el valor que aporta la eficiencia y eficacia de las operaciones, así como la confiabilidad de la información financiera, el cumplimiento de la normatividad aplicable y la salvaguarda de activos entre otros.

5. RESULTADOS, APORTACIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Resultados

Mediante la debida implantación del presente modelo de gestión organizacional, se esperan como resultados a corto plazo, los aspectos: se podrá superar la duplicidad operativa, las superposiciones e interferencias jerárquicas promoviendo el trabajo en equipo orientando al logro de objetivos a través de la eficiencia y eficacia del resultado del proceso.

Por otra parte, y con el desarrollo de los perfiles de competencias que para los cargos se considerarían dentro de la documentación organizacional se contribuirá a que el personal operativo y de mandos medios conozca su posición, responsabilidades, ejes de acción, jerarquía, y demás requisitos mínimos para el cargo conferido.

A través de lo anterior, se contribuye a la periódica realización de un esquema de seguimiento, evaluación y control de las actividades de cada área del organismo; permitiendo así a la alta dirección, la facultad de distinguir con precisión y orden los elementos que integran la responsabilidad para el cumplimiento de cada puesto.

Por lo anterior, se dará pauta a que los funcionarios públicos, realicen de mejor forma y con mayor facilidad el ejercicio de sus funciones, mediante el conocimiento del detalle de cada una de las operaciones que les sean asignadas, así como los requisitos necesarios para hacerlas de manera correcta. La documentación organizacional es fuente latente de información fidedigna, básica y esencial para adecuada la gestión organizacional a partir del ordenamiento de los recursos humanos del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro.

5.2. Aportaciones

Para la debida utilización e implantación del presente modelo de gestión organizacional, se aportan los siguientes fundamentos a considerar:

Sistema de control: Conjunto de acciones, funciones, medios y responsables que garanticen, mediante su interacción, conocer la situación de un aspecto o función de la organización en un momento determinado y tomar decisiones para reaccionar ante ella.

Organización: Conjunto de recursos puestos a disposición de un conjunto de procesos propios del objeto de su operación, con la intención específica de satisfacer las necesidades y expectativas de sus clientes.

Prospectiva organizacional: La prospectiva guía las acciones presentes y el campo de lo posible del mañana y hace parte de la Gerencia. La prospectiva en la organización o cualquier subsistema de la misma está conformada por la misión, visión, objetivos y estrategias.

Estructura organizacional: Las distintas maneras en que puede ser dividido el trabajo dentro de una organización para alcanzar luego la coordinación del mismo orientándolo al logro de los objetivos.

Cultura organizacional: Es el conjunto de valores, creencias y entendimientos importantes que los integrantes de una organización tienen en común. Se refiere a un sistema de significados compartidos por una gran parte de los miembros de una organización que distinguen de una organización a otras.

5.3. Recomendaciones

A partir del resultado del estudio del presente caso, se determina conveniente el señalar las siguientes recomendaciones:

- ⇒ Los documentos organizacionales, manuales de procedimientos, estatuto orgánico, descripción de puestos y organigrama, deberán ser concluidos.
- ⇒ La distribución de puestos en base a competencias, deben ser administrados en función a sus competencias, responsabilidades y atribuciones.
- ⇒ Se debe instaurar un adecuado mecanismo de selección, capacitación y control para la contratación de personal.
- ⇒ Es necesario el mantener el cumplimiento a lo establecido en los artículos 27 y 28 del Decreto que crea al Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro.
- ⇒ Se debe prestar especial atención a la asignación de los puestos de responsabilidad y de toma de decisiones, solamente a personal cuya preparación profesional y competencias, correspondan con el ejercicio de las funciones que se le encomienden, con la finalidad de obtener mayor ética y profesionalismo al interior de la Dependencia.
- ⇒ Se vuelve necesario el promover los nombramientos para los servidores públicos que correspondan a la estructura funcional-jerárquica proyectada para el organismo, atribuyendo a cada área la responsabilidad real de la vigilancia de sus procesos.
- ⇒ Finalmente es igualmente necesario el mantener una estructura vertical bien definida que sea adecuada para el manejo de las relaciones laborales, previniendo oportunamente a la Dirección General del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, con todas las herramientas y los elementos correspondientes, de la información necesaria

para la adecuada toma de decisiones y la consecuente efectividad en el desempeño de las responsabilidades atribuibles al Organismo, para la debida utilización e implantación del presente modelo.

CONCLUSIONES

Independientemente del grado de éxito que lleve consigo la elaboración, adecuación y proyección del presente modelo, si no se considera un continuo mecanismo de evaluación y control que se ejecute periódicamente al interior del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, el modelo será en mayor medida proclive al fracaso.

Quienes conforman un conjunto social definido en un equipo, o como miembros de una organización específica, desea asumir siempre que su participación en el rol que desempeña es importante para el conjunto. Luego entonces, si ningún miembro de la organización presta atención especial a cerca del progreso que conlleva el sugerido modelo al interior de todos y cada uno de los miembros del propio Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, quienes le integran, percibirán paulatinamente que las actividades derivadas de su ejercicio no son importantes para el orden al que pertenecen. Por tanto, el proceso de seguimiento es quizás el paso más importante en el proceso de cambio de modelo.

Así pues, el seguimiento efectivo, es decir, que tenga objetivos bien definidos, y medidas disciplinarias para corregir posibles vicios, debe ser puesto como parte fundamental del funcionamiento del presente modelo de gestión organizacional sugerido.

Una herramienta indispensable para el seguimiento puede ser constituida a partir de un calendario de reuniones para el seguimiento al interior de las áreas que integran al Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, pues es un buen método para comunicar cuándo serán realizados los cambios organizacionales, y se

podrá proyectar a la vista de todos, los resultados que se esperan obtener y la participación de cada uno de los integrantes de la estructura funcional.

Sin embargo, y a pesar de que quienes integran a la organización, muchas de las veces necesitan saber que el seguimiento siempre ocurrirá, se debe abonar de igual manera con la influencia positiva de que los resultados que se esperan de cada uno de ellos es parte fundamental del crecimiento y sustentabilidad del estado de situación de los aspectos fundamentales que representa el área a la que se pertenece, así también como los objetivos de futuro de los que son responsables en el plan estratégico de gestión organizacional sugerido. Lo anterior cobra especial importancia en función al seguimiento, toda vez que si el modelo de gestión organizacional no logra demostrar efectivamente que valora el proceso de seguimiento, los Servidores Públicos en todas las escalas del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, tampoco lo van a valorar.

Empero, es necesario tener en cuenta que el seguimiento infrecuente, disperso o superficial sobre los aspectos que pretende fortalecer el presente modelo, implica intrínsecamente que su razón de ser en general no es especialmente importante. Por eso es fundamental el tener en cuenta que ningún elemento de la organización querrá trabajar en algo que no es importante.

Así pues, en consecuencia, debemos considerar que como parte del seguimiento efectivo, deben contemplarse los siguientes aspectos:

⇒ El seguimiento debe ser de forma regular.

⇒ No se deben invertir o fomentar esfuerzos en presentaciones adornadas o banales.

⇒ Se deben utilizar datos e información reales y actualizados de manera tal que se permita evaluar oportunamente el desempeño; no deben utilizarse opiniones ni dar pie a anécdotas personales o sociales.

⇒ Se debe mantener un clima de honestidad y de apertura al diálogo, pero sobre todo de respeto institucional.

En todo momento, el proceso de seguimiento debe incluir información relevante, específica y actualizada de cada una de las áreas y del impacto de sus actividades en general.

El modelo de gestión organizacional para el desarrollo de infraestructura física educativa del Estado de Querétaro habrá de manifestar su efectividad en función a la posibilidad que conlleva para construir en todo momento una evaluación o diagnóstico situacional de lo que sucede en el Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, siendo fundamentalmente importante para el titular de la Dirección General del mismo.

Por lo anterior, se contribuye al hecho de que no se atacará o se obrará arbitrariamente contra ningún miembro del propio Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, toda vez que se da oportuno seguimiento a sus actividades y se atienden las áreas de oportunidad en tiempo y forma, previniendo cualquier problemática que se derive de una irregularidad en el ejercicio de sus funciones.

Es de suma importancia lo anterior, toda vez que si se ataca a un miembro de la organización que se encarga de un proceso específico cada vez que una meta deja de alcanzarse, dicha actitud lo llevará a omitir información que él pueda considerar negativa para su desempeño, lo que destruye el proceso de evaluación y control a partir

del seguimiento propuesto a objetivos específicos; en cambio, si se estimula la creación de un clima de apertura, honestidad, y de apoyo, se abonará al adecuado ejercicio de las funciones, facilitando el logro de metas trazadas por el propio Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro.

Una evaluación de seguimiento efectiva, deberá fundamentarse a partir del análisis oportuno y específico de la mayor cantidad de información posible, dando prioridad a los aspectos básicos a los que se orienta la operación y el funcionamiento del propio Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, es decir a su normatividad o marco legal. Dichos aspectos se estarían comportando como indicadores de desempeño primarios y por lo tanto esta parte del proceso de seguimiento debe ser relativamente rápida debido a la generalidad que le caracteriza.

Consecuentemente, y conociendo a cabalidad los aspectos básicos de la operación y funcionamiento del Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, se deberán evaluar los progresos para alcanzar los objetivos específicos en los que se fundamenta el modelo de gestión organizacional sugerido.

La referida evaluación se efectuará a partir de la debida comparación de lo que se espera lograr contra lo que realmente se logró. Toda desviación debería ser analizada en profundidad hasta encontrar su causa raíz, pudiendo ser esta procedimental, o incluso por deficiencias en la toma de decisiones del personal operativo.

Así pues, a partir de la adecuada lectura, entendimiento e identificación de la causa raíz, las implicaciones y la toma de decisiones que para el futuro se habrán de tomar, deberán ser discutidas hasta llegar a acuerdos y sobre todo a los compromisos que de los resultados se espera, evaluando de nueva cuenta los propios resultados que se obtengan en el período contemplado para el próximo seguimiento.

BIBLIOGRAFÍA

Alianza Cooperativa Internacional. *Cooperativas para una Globalización Justa: Crear oportunidades para todos*. (2004, Julio). Obtenido el 4 de noviembre del 2008 desde <http://aciamericas.coop/IMG/2004.pdf>.

SABINO, Carlos, *El proceso de investigación*, Lumen-Humanitas, Bs.As., 1996..

ANDER-EGG, Ezequiel, *Técnicas de Investigación Social*, Humanitas, Bs.As., 1990.

HERNANDEZ SAMPIERI, R., FERNANDEZ COLLADO, C. y BAPTISTA LUCIO, P., *Metodología de la Investigación*, McGraw Hill, México, 2000.

BORSOTTI, Carlos, *Apuntes sobre los conceptos científicos y su construcción*, Borrador para discusión. Universidad Nacional de Luján, Departamento de Educación, Área metodología de la investigación.

PICK, S. y LOPEZ, A.L., *Cómo investigar en ciencias sociales*, Trillas, México, 1994

TAMAYO, L. y TAMAYO, M., *El proceso de la investigación científica*, Limusa S.A., México, 1998.

SHAFRITZ, Jay M. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. F.C.E., México.

ALONSO, V. y A. Blanco: *Dirigir con Calidad Total*, ESIC, Madrid, 1990.

ARNOLETTO, E. y E. Beltrán: “Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal”, en Daniel García Delgado (compilador): “Hacia un nuevo modelo de desarrollo local – Municipio y sociedad civil en Argentina”, Buenos Aires, 1997, UBA, FLACSO, UCC.

ARNOLETTO, E. y A. Plebani: *Globalización, Regionalización y Situación Nacional Argentina*, Córdoba, Ed. Triunfar, 2000.

ARNOLETTO, Eduardo: *Aproximaciones a la Ciencia Política*, Editorial Triunfar, Córdoba, 2000.

- BAGULEY, Philip: Cómo gestionar proyectos con éxito, Barcelona, Folio, 1996.
- BAÑÓN, Rafael y otros: La nueva administración pública, cap. 5: Las relaciones y la gestión Inter.gubernamentales, por Robert Agranoff; Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- BLAIR, y Meadows: Ganar con el cambio en la empresa, Barcelona, Folio, 1996.
- CASANUEVA ROCHA y otros: Organización y gestión de empresas turísticas, Editorial Pirámide, Madrid, 2000.
- CASTELS, Manuel : La era de la información, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- CLARKE, y Monkhouse: Replantearse la empresa, Barcelona, Folio, 1994.
- CHAUVEL, Alain - Michel: El diagnóstico de la calidad, en V. Laboucheix, TRATADO DE LA CALIDAD TOTAL, tomo 2, México, Limusa, 1994.
- DRUCKER, Peter: Managing the Non-Profit Organization, Harper Collins Publishers, New York, 1990.
- ETKIN, Jorge: Política, gobierno y gerencia de las organizaciones, Pearson Education, Buenos Aires, 2000.
- GELINIER, Octave: Reseña Histórica de la Dirección Participativa, en Vincent Laboucheix (compilador): TRATADO DE LA CALIDAD TOTAL, tomo 1, México, Limusa, 1994.
- GILLI, Juan J.: Diseño y efectividad organizacional, Ed. Macchi, Bs.As., 2000.
- GOROSTIAGA, Ángel: Transparencia en la función de gobierno, CITAF-OEA, Buenos Aires, 1996.
- HED, Sven R.: Manual de Planificación y Control de Proyectos, edición del autor, Bs. As., 1981.
- HUNDAIN VILA, José Miguel “De las estructuras tradicionales a la organización flexible”, en Miguel Ordóñez Ordóñez: La nueva gestión de los recursos humanos, Gestión 2000, Barcelona, 1995.

HOROWITZ, Jacques y Chan Cudennec Poon: Poner en práctica la calidad de servicio, en Vincent Laboucheix, TRATADO DE LA CALIDAD TOTAL, tomo 1, México, Limusa, 1994.

INCHAUSPE, Guillermo: “Los sistemas de información municipal” en J.L. Furlan: La modernización del gobierno local – Aportes para un cambio estratégico, Córdoba, 1995.

IZQUIERDO, Agustín: Ética y Administración, en Bañón y Carrillo: LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Alianza, Madrid, 1997.

KEUNING, Doede et al.: Desburocratizar la empresa, Folio, Barcelona, 1994.

KOCH, Ricardo: El diseño de la estrategia en su empresa, Folio, Barcelona, 1995.

LAMBERT, Tom: Instrumentos clave para la gestión empresarial, Folio, Barcelona, 1994.

LOPEZ CAMPS, Jordi y Albert Gadea Carrera: Servir al ciudadano – Gestión de la calidad en la administración pública, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1995.

MINTZBERG, Henry: Diseño de organizaciones eficientes, El Ateneo, Buenos Aires, 1997.

OBREGON Y MONTILVA: “La planificación situacional en los sistemas de salud”, en Paganini y Capote: Los sistemas locales de salud, OPS-OMS, Washington, 1990.

OSBORNE, David y Ted Gaebler: La reinención del gobierno, capítulo 9: “El gobierno descentralizado”, Paidós, 1995, Barcelona.

PAGES, Bruno y François Ulcakar: El Plan de Mejora de la Calidad, en Vincent Laboucheix, TRATADO DE LA CALIDAD TOTAL, tomo 2, México, Limusa, 1994.

PAYNE, y Payne, S: Cómo delegar sin perder el control, Barcelona, Folio, 1995.

ROJAS MOYA, Jaime Luis: Gestión por procesos para mejorar la atención del usuario en los establecimientos de salud del sistema nacional de salud, www.eumed.net/libros/2007a/

SCHEIN, Edgar: La cultura empresarial y el liderazgo, Plaza y Janes, Barcelona, 1988.

SCHVARSTEIN, L.: Diseño de organizaciones – Tensiones y paradojas, Paidós, Bs.As., 2000.

APÉNDICE

+

APÉNDICE

A