

## Capítulo 12

**Estructurando organizaciones**

En este capítulo examinaremos la estructuración o diseño de una organización con el fin de implementar un programa o un proyecto. Esto cubre el arreglo del personal dentro de un marco de responsabilidad y autoridad.

La estructura organizativa tradicional para programas de socorro y de desarrollo pueden ser representadas por un diagrama piramidal con el director en la cúspide y personal a nivel medio y bajo distribuido en la base. Personal no directivo ocupa el nivel más bajo.

A mediados de los 1970's, muchas agencias se enfrentaron a demandas para compartir su proceso de decisiones; primero a niveles de campo de la organización y segundo con la gente de la comunidad afectada por el desastre. En respuesta a estas demandas, algunas agencias reorganizaron la tradicional jerarquía vertical, adoptando una estructura organizacional conocida como diseño matricial. El diseño de matriz modifica la organización tradicional con el propósito de completar proyectos específicos.

Una diagrama de la estructura organizacional (llamada Cuadro de la Organización u organigrama) muestra la manera como una organización reparte el trabajo, departamentaliza y delega autoridad.

El objeto de estructurar una organización es para mejorar la coordinación y control a través del diseño de funciones del trabajo y relaciones de autoridad. Los dos conceptos básicos son diseño y estructura. Diseño, en este contexto, se refiere al esfuerzo consciente realizado por los directores para predeterminar la forma en la cual el trabajo es hecho por su personal; la estructura se refiere a la relativamente relaciones estables y aspectos del marco organizacional en sí mismo.

La función de estructuración es el proceso de poner en partes una función de trabajo en sus componentes/asignaciones individuales, e integrados nuevamente en unidades o departamentos y de esa manera delegar autoridad entre los directores. Podemos describir la función estructuradora en términos de la división de las tareas, departamentalización de las tareas y la delegación de autoridad.

Hay cinco "principios de organización". Ellos son:

1. Especialización del trabajo
2. Departamentalización
3. Margen de control
4. Cadena de mando
5. Unidad de mando

**Especialización del trabajo**

El punto de partida en la estructuración es la especialización del trabajo. Por ejemplo, en un desastre, muchas y diferentes especialidades entran en juego (por ejemplo, medicina, vivienda, comunicaciones, etc.). Aún dentro de un sector en particular, muchos y diferentes especialistas pueden estar involucrados. En un programa de reconstrucción de vivienda, albañiles, carpinteros, ayudantes de capacitación, especialistas y contadores, entre otros, se pueden encontrar. Cada uno de ellos desempeña un cierto rango de deberes. La tarea como un todo es demasiado grande para ser manejada por cualquier especialista dentro de un período razonable de tiempo. La identificación de diferentes tareas y los especialistas requeridos para ejecutarlos es denominado "especialización del trabajo."

La especialización del trabajo orienta a los directores en la determinación del contenido del trabajo individual. Uno de los resultados de la implementación del principio de especialización del trabajo es la elaboración de descripciones del trabajo. Esto en su momento ayuda a determinar la manera de agrupar los trabajos, lo cual nos trae al principio de departamentalización.

## Departamentalización

Los criterios para el agrupamiento de trabajos en agencias de socorro o de desarrollo pueden ser clasificadas en dos categorías principales:

(1) servicios y (2) operaciones internas.

1. **Departamentalización orientada hacia el servicio:** Los tres criterios comúnmente aplicados son sectorial, situacional y geográfico.

Departamentalización sectorial comprende el agrupamiento de todas las actividades en sectores particulares, tal como vivienda, salud, etc. La agrupación por sectores permite la utilización de las habilidades especializadas de aquellas gentes afiliadas con un sector o servicio en particular (ver Figura 12-1).

Departamentalización de situaciones es el agrupamiento de actividades en base a los tipos de situaciones a las que una agencia acude. Por ejemplo, una agencia de desarrollo puede tener dos departamentos: uno para el desarrollo y otro para desastres. Una agencia de socorro puede tener personal para atender a refugiados y otros para dar asistencia a los sobrevivientes en desastres naturales (ver Figura 12-2).

Departamentalización geográfica —agrupando actividades de acuerdo a su ubicación— es popular entre organizaciones que operan físicamente en diversas áreas (ver Figura 12-3).

2. **Departamentalización por operaciones internas:** Las dos formas de agrupar trabajos de acuerdo a operaciones internas se relaciona en función y proceso.

*Departamentalización funcional* es aplicada cuando las organizaciones están diseñadas sobre la base de las operaciones desempeñadas por una unidad. Por ejemplo, el recluta-

miento y selección de personal puede estar asignado a su departamento de personal, actividades de abastecimiento a un departamento de compras y operaciones de campo a un departamento de operaciones. Departamentalización funcional es ampliamente aplicado en organizaciones gubernamentales e intergubernamentales (ver Figura 12-4).

*Departamentalización por procesos* es el agrupamiento de labores de acuerdo a las operaciones técnicas. Por ejemplo, la construcción de un sistema de abastecimiento de agua para un campamento de refugiados puede comprender el corte de tubería, tratamiento anticorrosivo a los tubos, ensamblaje de bombas, y su distribución para ser instaladas en el sitio. En operaciones de desastre, la división técnica del trabajo se emplea generalmente en producción masiva relacionada con la construcción y servicio en la localidad o acciones en equipo (ver Figura 12-5).

Hay otras formas de dividir el trabajo. En organizaciones grandes, un número de métodos diferentes de dividir el trabajo pueden ser aplicados al mismo tiempo. La base para la departamentalización es una cuestión de balancear las ventajas y desventajas. Las cuales pueden ser evaluadas en base a tres criterios:

1. ¿Cuál método (base) permite el uso al máximo de conocimiento técnico especial?
2. ¿Cuál provee la más eficiente utilización del equipo y personal?
3. ¿Cuál proporciona la mayor esperanza de lograr el control y coordinación requerido? <sup>1</sup>

Figura 12-6 presenta un ejemplo de como una matriz de organización (o equipo).

## Departamentalización y diseño de la estructura

Tan pronto cuando los trabajos han sido agrupados, el director debe decidir que tipo de estructura organizacional aplicar. Dos estructuras comunes son la convencional pirámide y la matricial. La piramidal es normalmente aplicada cuando se desea un estrecho control; una matriz se aplica cuando flexibilidad y se requiere más participación del grupo.

**Organización basada sobre departamentalización sectorial**  
 (para una operación de socorro al refugiado)

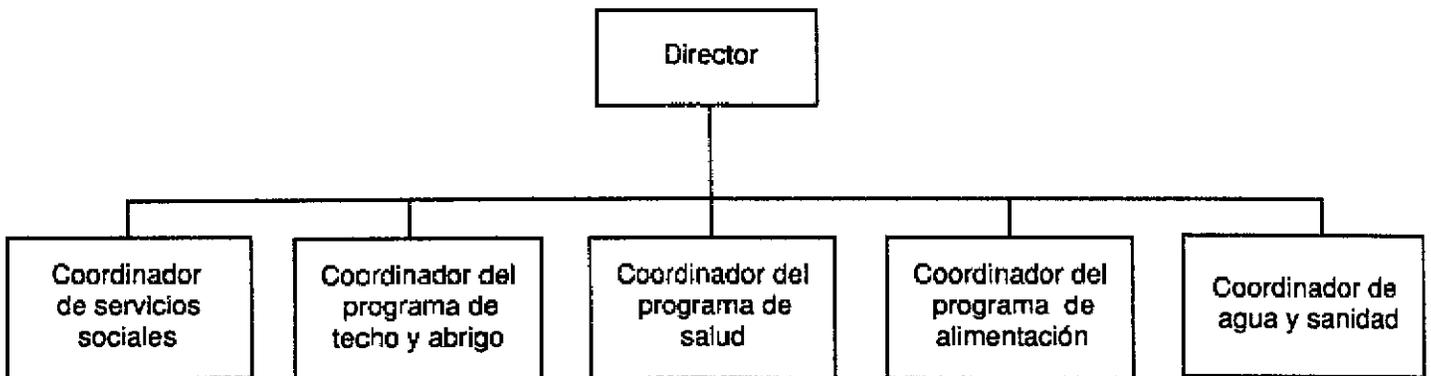


Figura 12-1  
 Organización basada sobre departamentalización sectorial

**Organización basada sobre departamentalización situacional**  
 (para una agencia de desarrollo)

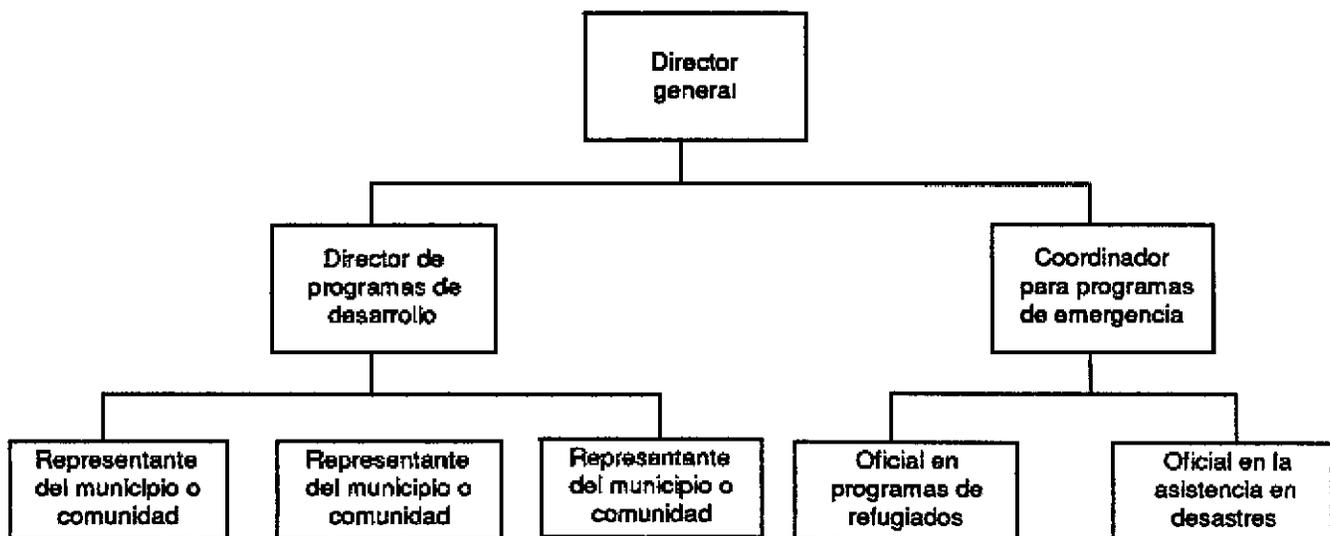


Figura 12-2  
 Organización basada sobre departamentalización situacional

## Organización basada sobre división geográfica

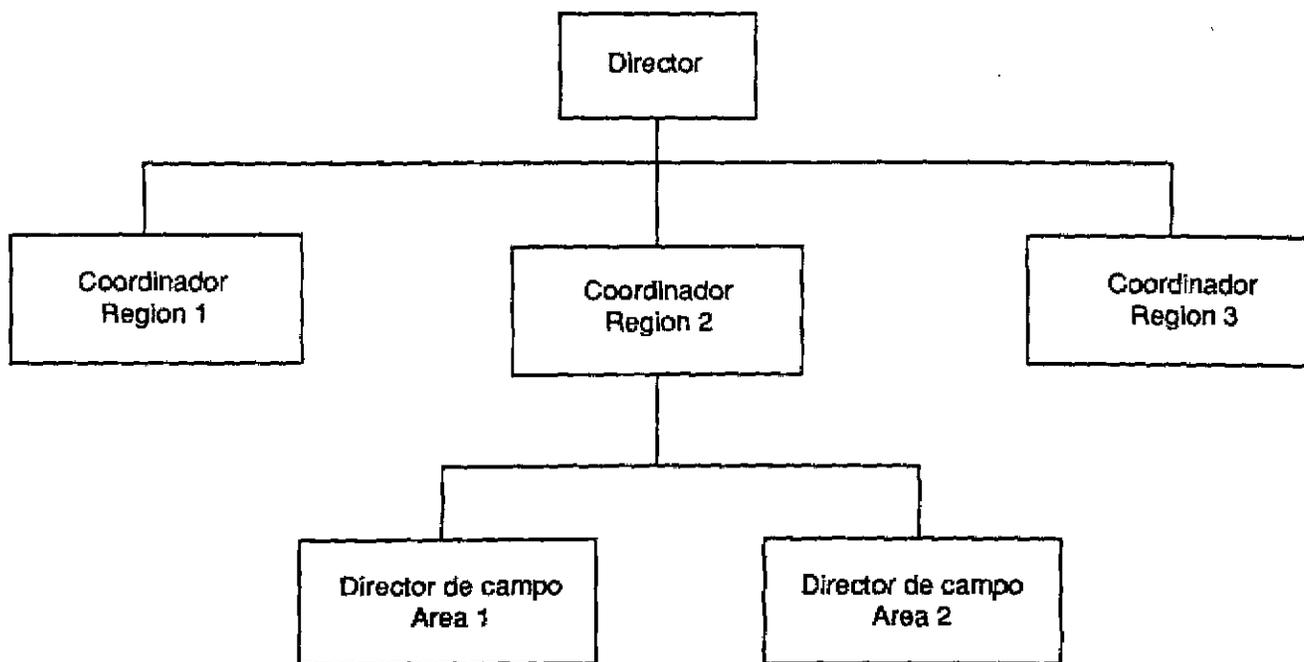


Figura 12-3

Organización basada sobre división geográfica

---

## Organización basada sobre especialización funcional

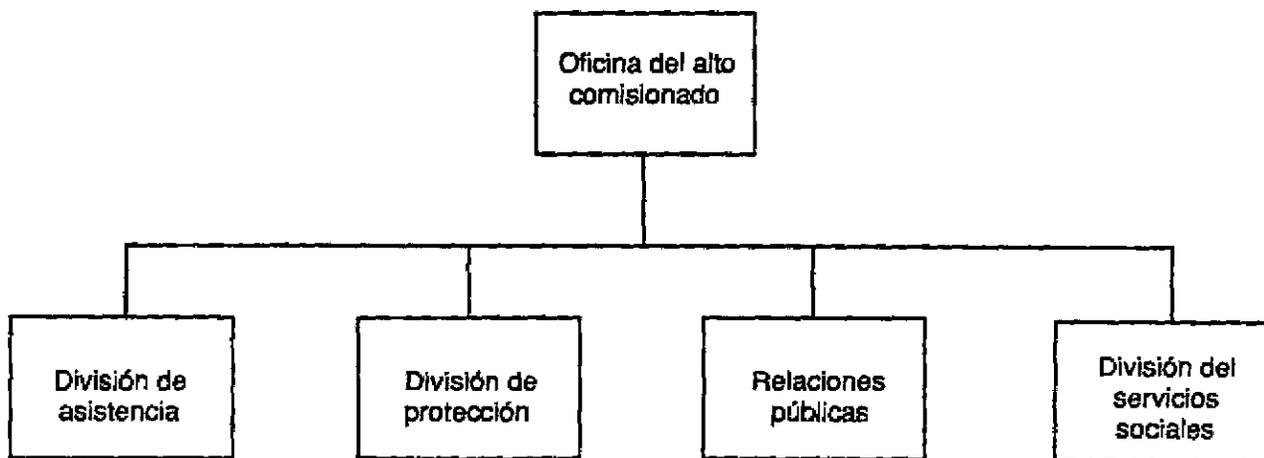


Figura 12-4

Organización basada sobre especialización funcional

---

## Organización basada sobre especialización del proceso

(para producción en masa de techo y abrigo de emergencia en un campamento de refugio)

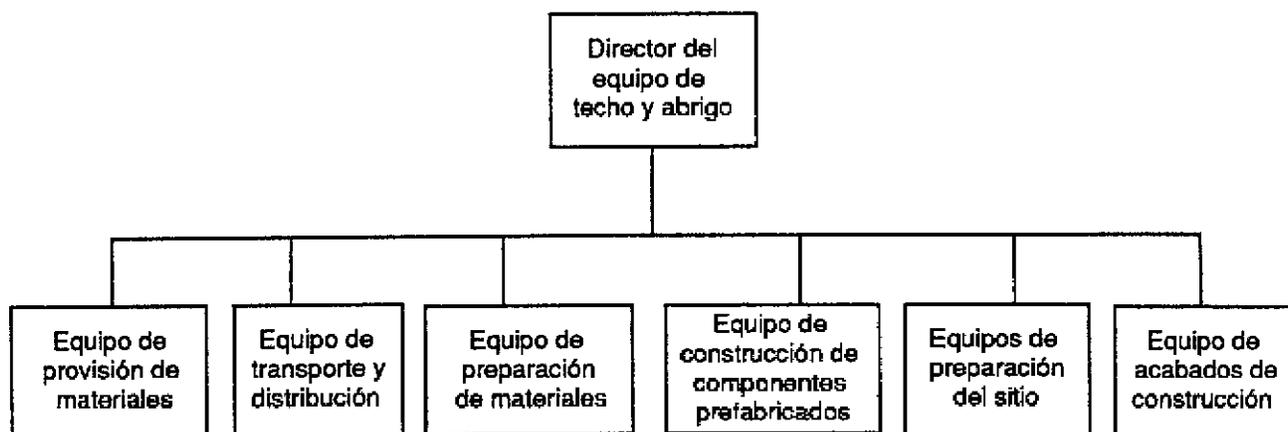


Figura 12-5

Organización basada sobre especialización del proceso

## Formación de la matriz organizacional

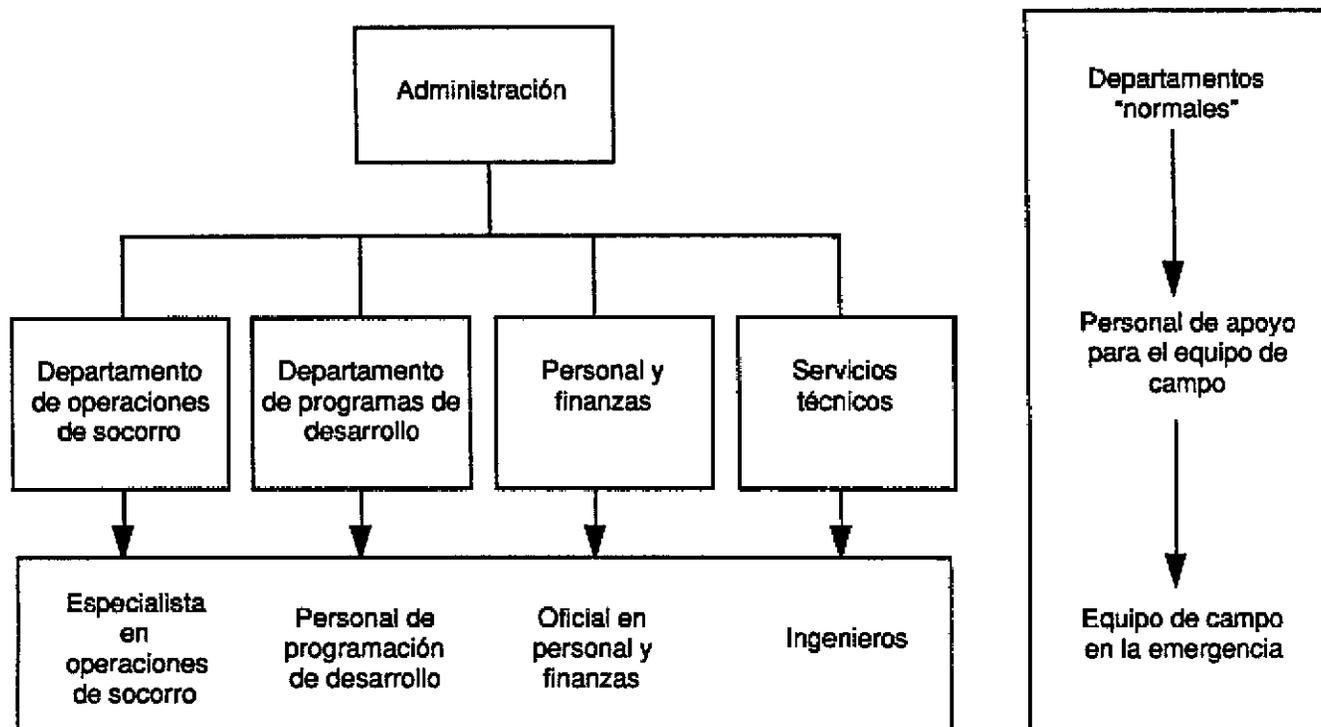


Figura 12-6

Formación de la matriz organizacional

Una matriz de organización es una organización jerárquica que es modificada con el propósito de completar un proyecto especial. Puede ser aplicada en proyectos donde una variedad de especialistas técnicos son agrupados con personal no técnico y gente del área de operaciones.

Figura 12-6 presenta un ejemplo de como una matriz de organización (o equipo) se forma en una organización tradicional. La agencia representada aplica un diseño funcional durante periodos normales, pero durante una emergencia, los departamentos funcionales son considerados como reservas de personal para la formación de equipos con el propósito de realizar una operación específica. (La Figura representa un equipo constituido para trabajo de campo, pero otros equipos o fuerzas de trabajo también pueden ser formadas en oficinas centrales.)

Un director es asignado a la cabeza del proyecto. El director tiene autoridad sobre el personal asignado al equipo y es responsable por el desempeño del personal. Cuando el proyecto esta terminado, el personal regresa a su respectiva unidad funcional.

En una matriz de organización, es posible para un empleado individual tener dos directores. Sin embargo, los proponentes de la matriz de organización piensan que proporciona a una agencia la flexibilidad de trabajar en proyectos críticos. La matriz de organización trae consigo el agrupamiento del talento especializado que a veces es necesario para terminar un proyecto. La matriz conserva la fuerza de la estructura vertical mientras que añade las partes fuertes de una estructura horizontal o de función transversal.<sup>2</sup>

## Margen de control

Margen de control se refiere al número de subordinados quienes se reportan ante un director. El principio es importante por dos razones. Primero, es determinante en la complejidad de la labor de un director. Segundo, el margen de control determina la forma o configuración de la organización.

### *Margen de control y el trabajo gerencial*

A medida que aumenta el número de subordinados reportándose ante un director, aumenta dramáticamente el número potencial de interacciones entre

el director y los subordinados. La mayor parte de estudios de lapso de control han examinado organizaciones de negocios donde el trabajo es rutina y donde ambos directores y subordinados están tratando con éxito ante situaciones cuyos parámetros son conocidos. En condiciones de rutina, el margen de control puede ser mayor que en situaciones donde operaciones no rutinarias predominan.

En manejo de desastres, la mayoría de especialistas argumentan que el margen de control es mantenido relativamente limitado, especialmente al nivel de campo. Esto se debe a que la mayoría del personal en la organización no habrá tenido experiencia previa en desastres y la toma de decisiones en una emergencia estará entorpecido por información incompleta y confusa. Si el margen de control es demasiado grande, el director estará sobrecargado de trabajo y aumentarán las oportunidades para errores compuestos y pérdida del control. De allí que, en situaciones donde se requiere constante toma de decisiones, el límite recomendado para lapso de control está entre 4-7 subordinados o actividades por director. En repetitivas, operaciones no es requerido decidir, el margen (por ejemplo, número de subordinados) puede ser más amplio.

### *Margen de control, estructura organizacional*

El margen de control tiene importantes implicaciones para la estructura de una organización. Por ejemplo, asuma que una agencia tiene 48 trabajadores de campo y el lapso de control es 8. Habrá seis supervisores dirigiendo a los trabajadores y dos supervisores mayores dirigiendo a tres supervisores cada uno. Este tipo de estructura se ilustra en la Figura 12-7 donde hay tres niveles de dirección o manejo: director ejecutivo, coordinador regional y director de campo.

Si el mismo número de trabajadores de campo (48) fueran supervisados por dos superiores, una organización con solo dos niveles gerenciales pueda ser estructurado. El diseño organizacional resultante de la expansión del margen de control a 24 se presenta en la Figura 12-8. Aumentando el margen de control de 8 a 24, un nivel de manejo y seis posiciones gerenciales se eliminan de la organización.

La organización relativamente simple y llana que resulta de amplios márgenes de control reduce los canales de comunicación de arriba hacia abajo. También, formenta más la supervisión general, ya que, como se hizo notar al principio, los directores no serán capaces de dedicar mucho tiempo a cada empleado individual. En contraste, márgenes de control poco amplios formentan la supervisión más de cerca, pero al costo de prolongar los canales de comunicación e incremento en costos de salarios.

El margen óptimo depende de varias consideraciones.

1. La competencia de ambos, supervisores y subordinados.
2. El grado de interacción requerida entre las unidades o personal siendo supervisado.
3. Hasta donde el supervisor debe realizar responsabilidades no gerenciales y las demandas en tiempo de otras gentes y unidades.
4. La similaridad de las actividades siendo supervisadas.
5. La incidencia de nuevos problemas regularmente encontrados.
6. Hasta que punto procedimientos estandarizados son aplicados para manejar nuevas situaciones o problemas.
7. El grado de dispersión física de los subordinados.<sup>3</sup>

Dependiendo de la relativa importancia de cada uno de estos factores, el óptimo lapso de control puede variar considerablemente.

### **Factor "P"**

Es bastante común en operaciones de socorro cambiar el marco de la organización de una llana a un completo margen de control varias semanas después de que una emergencia ha ocurrido (esto ocurre por lo común en la fase transicional o de rehabilitación del desastre). Una organización que parece estar trabajando muy bien durante la emergencia, repentinamente empieza a perder su efectividad y la dirección se siente obligada a revisar la estructura para traer las operaciones bajo estricto control y para mejorar el desempeño.

En las etapas tempranas de un desastre cuando la información es escasa y las comunicaciones son difíciles, los directores, por necesidad, deben delegar responsabilidad y autoridad. La mayoría del personal se recuperará ante la ocasión y responderá bien ante la presión puesta sobre ellos por la naturaleza de la situación; y cada uno reconoce que no será posible una estricta explicación de las acciones. En estas circunstancias, el tipo de organización puede llegar a ser irrelevante; las presiones darán lugar al desempeño. Tan pronto como la situación se normaliza y las presiones ceden, el desempeño declina. Los directores de socorro se refieren a esto como el factor "P" (de presión).

El factor "P" es más problemático en estructuras piramidales, y por esta razón estructuras en matriz se recomiendan al inicio de operaciones de emergencias.

Cambiar la estructura de organización a la mitad de una operación de socorro puede ser perturbador y causar muchos problemas en el personal. Esto es, la influencia del factor "P" será reconocida y una estructura operacional adecuada será diseñada para satisfacer ambas necesidades en la emergencia y al largo plazo.

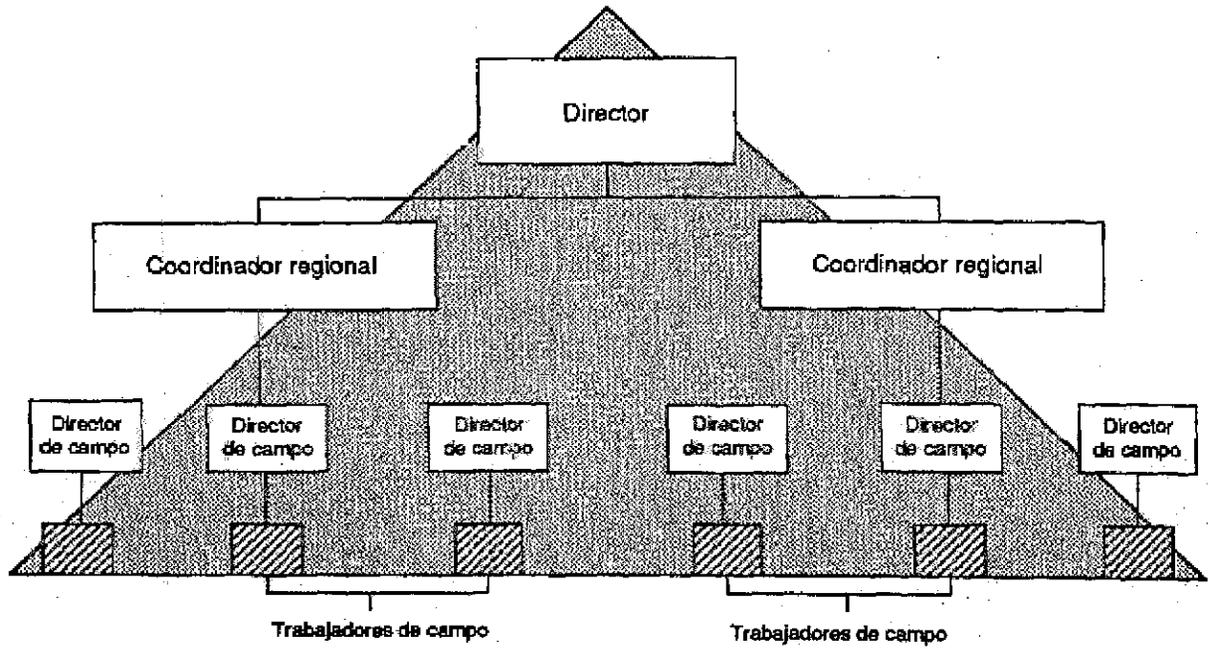
## **Linea o cadena de mando**

La cadena o línea de mando es el canal formal que determina autoridad, responsabilidad y comunicación. La relación en la línea de mando es visto como una serie de relaciones de superior-subordinado. Empezando por la parte alta de la organización y bajando progresivamente a los niveles de campo, la línea de mando de gerencial o de manejo puede ser vista como una pirámida. Cada individuo estará sujeto al mando directo de un solo superior.

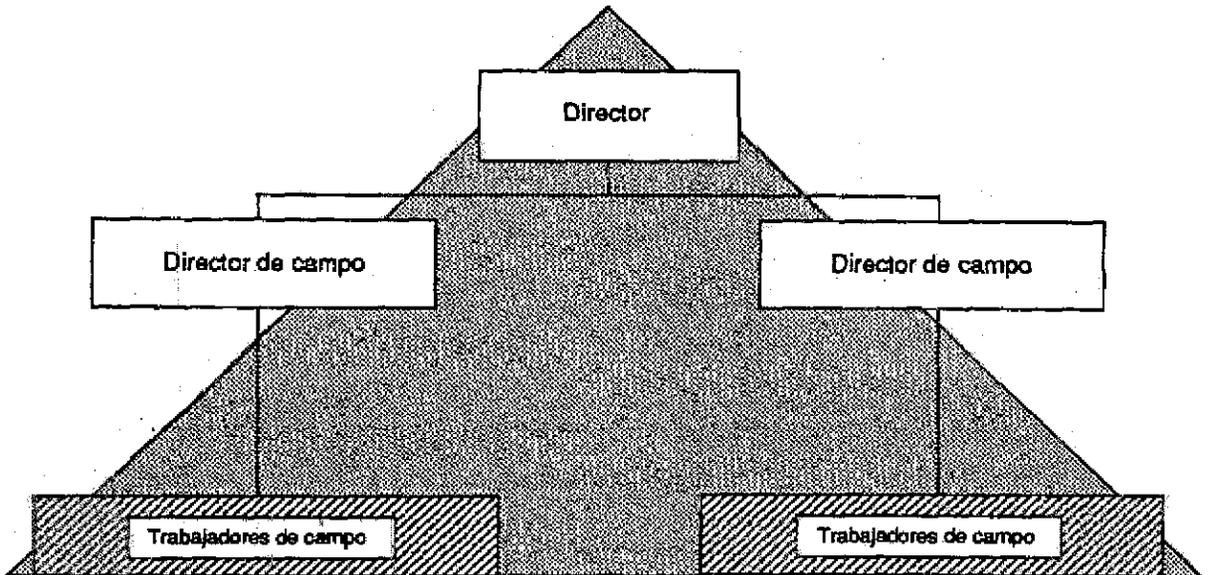
## **Unidad de mando**

El principio de unidad de mando especifica que una línea continua de mando y comunicación debe ser instituida del director a cada uno de los trabajadores. Esta línea puede ser vista como un sistema de doble sentido con la comunicación fluyendo fácilmente tanto hacia abajo como hacia arriba del

### Estrecho margen de control



### Amplio margen de control



Figuras 12-7 y 12-8  
Estrecho y amplio márgenes de control

## Funciones de línea y directivas

(En una agencia hipotética internacional de socorro y desarrollo)

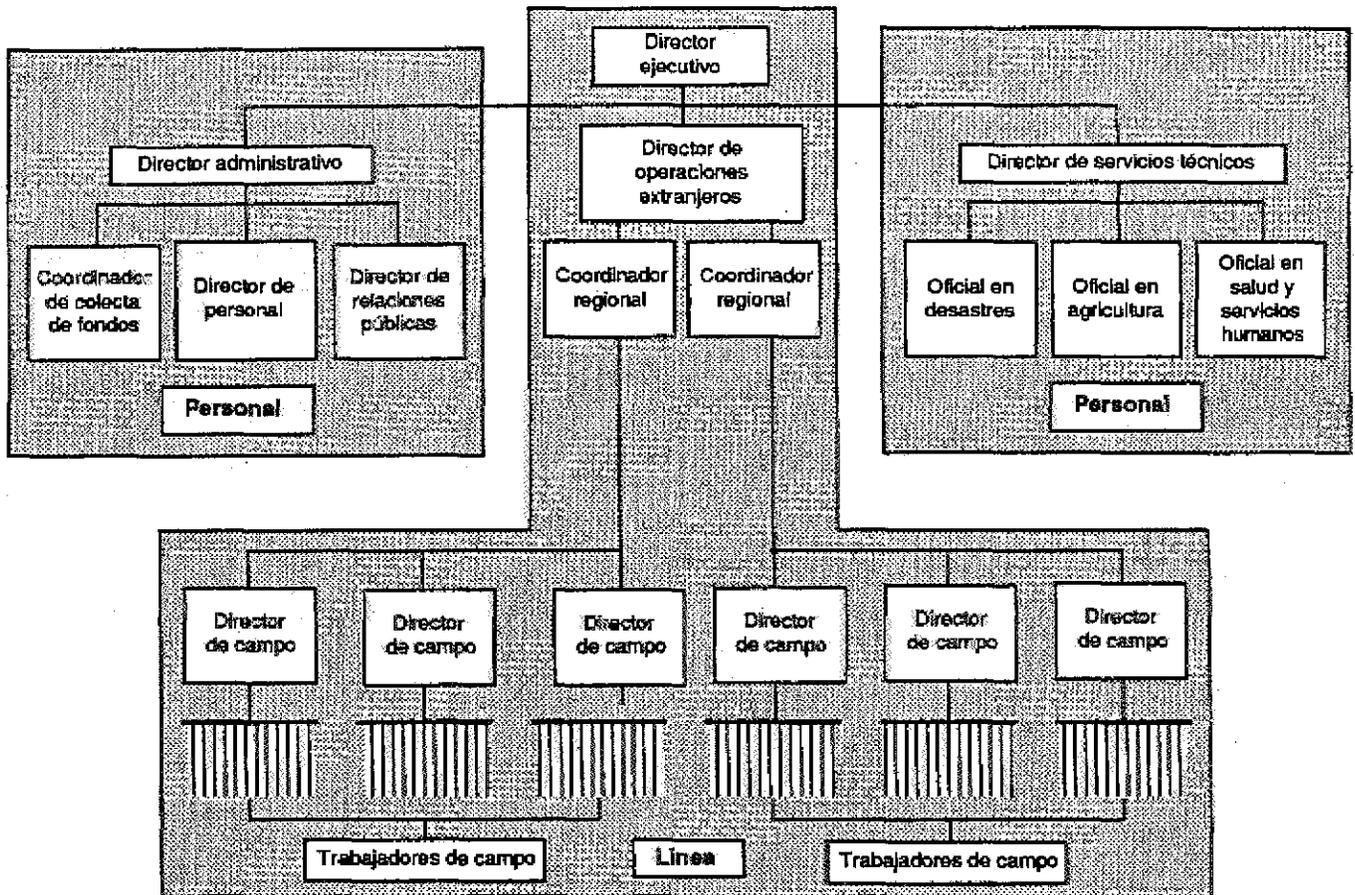


Figura 12-9  
Funciones de línea y directivas

sistema. En desastres, la unidad de mando se conserva dando oportunidad de 'brincarse' la cadena formal, permitiendo a los subordinados comunicarse directamente con un compañero y fuera de su línea cuando las condiciones lo garantizan. Esto se hace designando de antemano las circunstancias que se requieren y permitir el cambio.

### **Unidad de mando y la función del personal**

El principio de unidad de mando orienta la asignación de personal dentro del programa. Es importante distinguir entre línea y cuerpo del personal. Personal de línea están directamente involucrados en actividades operacionales, distribución de bienes y servicios. El personal directivo sirven como consejeros para facilitar el trabajo del personal de línea. La diferencia es el grado en el cual la posición contribuye directamente al logro de los objetivos organizacionales. La Figura 12-9 ilustra la diferencia entre personal de línea y directivo dentro de una organización.

Aplicando el criterio de que la función de línea contribuye directamente a los objetivos de la organización conducirá a la conclusión de que los directores del proyecto desempeñan actividades directamente relacionadas a proporcionar socorro en la emergencia. Las actividades de relaciones públicas y directores de ingeniería son de apoyo y consultoría por naturaleza. O sea, son considerados como oficiales "directivos".

El personal con especialidad dentro de una organización asesora y provee información, pero no tienen autoridad sobre la labor de los subordinados de un director en una línea en particular. Colocar un director de línea baja la jurisdicción de un oficial directivo violaría el principio de margen de control y debilitaría la cadena de mando.

## **Principios concernientes a la estructura organizacional**

Los siguientes principios de la estructura organizacional deben tenerse presentes en la elaboración de un cuadro de organización:

1. Mientras más compleja sea la estructura organizacional, mayor la probabilidad de que resultará una pobre relación dirección/ subordinado.

2. La división del trabajo entre pocos y pocas unidades y dividiendo a los departamentos en sub-departamentos con frecuencia resulta en poca producción y moral baja. Aquellos grupos que contribuyen consistentemente para la organización y muestran la moral más alta son aquellos que terminan tareas por completo.
3. La sobre-funcionalización requiere supervisión estrecha y constante. Una consecuencia de la supervisión estrecha sobre el personal son los sistemas rígidos de control, los cuales tienen un efecto negativo sobre la moral y la productividad.
4. La sobre-funcionalización no permite operar al personal excepto en estrecha coordinación con otros, y a veces el sistema es tan complejo que esta coordinación no puede ocurrir espontáneamente.
5. La estructura organizacional muy compleja y sobrecargada en funciones, típicamente requiere el tipo de líder que aplica presión como instrumento de supervisión.
6. Organizaciones con pocos niveles y amplios márgenes de control rinden una estructura organizacional menos compleja. El amplio margen de control, literalmente obliga al manejo a delegar autoridad. La ampliación del margen de control requiere un equipo entrenado en administración. Ello acorta los sistemas de comunicación y la distancia administrativa entre los niveles de manejo o administración.
7. Generalmente, una estructura organizativa simple con máxima descentralización desarrolla la auto-confianza, iniciativa y la capacidad de tomar decisiones.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Arthur H. Walker y Jay W. Lorsch, "Organizational Choice: Product versus Function", *Studies in Organization Design*, eds. Jay W. Lorsch y Paul R. Lawrence (Homewood, ILL.: Richard D. Irwin y the Dorsey Press, 1970), p. 39.

<sup>2</sup> Robert Youker, "Organizational Alternatives for Project Managers," *Management Review* (November 1977), pp. 47-52. Also see H. F. Koehn, "Evolution to a Matrix Organization," *Academy of Management Review* (October 1979), pp. 543-54.

<sup>3</sup> Harold Steiglitz, *Organizational Planning*, (New York: National Industrial Conference Board, 1966), p. 15.

<sup>4</sup> James C. Worthy, "Organizational Structure and Employee Morale", *American Sociology Review* (April 1950), pp. 169-79

## Capítulo 13

# Desarrollo organizacional

Las organizaciones de socorro nunca deben ser vistas como estáticas. Ellas constantemente evolucionan y cambian de forma para adaptarse a necesidades, demandas y ambientes diferentes. La estructura de los proyectos individuales también debe ser flexible, de esa manera poder cambiar en respuesta a cambios en los requerimientos. Esto es, el director en desastres debe saber como anticiparse e implementar cambios en una organización o proyecto. En esta lección se exploran los procedimientos del desarrollo organizacional.

El término "desarrollo organizacional" se refiere al proceso de crecimiento el cual mejora la efectividad de una organización por medio de cambiar la manera en que esta estructurada, por medio de modificar el comportamiento de sus empleados o por medio de alterar la tecnología normalmente aplicada en la realización del trabajo.

Hay muchas razones del porque un programa necesita cambiar su estructura u operación. La situación más común que una agencia de socorro debe confrontar es la transición de una operación de emergencia a una de socorro a largo plazo. En el caos inmediato a un desastre, una agencia estructurará su cuadro organizativo para facilitar el manejo de la crisis. Sin embargo, conforme las fases cambian y proyectos de más larga duración y las demandas son bien conocidas, la organización debe adaptar su estructura para dar lugar a la consideración de una amplia variedad de aspectos de desarrollo organizacional y para permitir un proceso de planeación más profundo y detallado. Tales fuerzas de cambio continuamente actúan sobre la agencia y es responsabilidad de un director determinar lo que requiere una respuesta y lo que puede ser ignorado.

Desarrollo organizacional y cambio pueden ser manejados en un proceso que siga las secuencias delineadas en la Figura 13-1.

Las fuerzas de cambio pueden ser clasificadas como internas y externas. *Fuerzas externas* ocurren fuera de la organización y por lo usual están fuera del control del director. Estas fuerzas incluyen el cambio en la situación del desastre, cambios en tecnología y cambios en la disponibilidad de recursos.

Los cambios en una situación son los más difíciles para controlar y anticipar. Sobre la escena del desastre, las circunstancias pueden cambiar rápidamente, a veces de la noche a la mañana. A un desastre mayor, por ejemplo, a veces le siguen eventos secundarios. Un temblor de tierra puede ser seguido por muchos sacudimientos fuertes, algunos de los cuales son iguales o exceden al primero aumentando el número de heridos. La sequía puede volverse más severa. Las cifras de estimación del desastre pueden probar ser completamente imprecisas, forzando así al cambio radical en planes. Nuevas llegadas de refugiados con frecuencia pueden duplicar o triplicar los requerimientos sobre una agencia de socorro en cuestión de horas.

Cambios en la tecnología o equipo usado en una operación puede ser una razón mayor para la reestructuración. Por ejemplo, la adquisición de maquinaria pesada puede reemplazar muchos equipos a base de mano de obra.

La disponibilidad de recursos para un programa también puede cambiar. La dotación de fondos puede aumentar o disminuir o recortarse periódicamente el abastecimiento de recursos materiales. Tales fluctuaciones dictan la correspondiente modificación a un proyecto.



*Fuerzas internas de cambio dentro de una organización pueden usualmente encontrarse en problemas sobre toma de decisiones, comunicaciones y relaciones interpersonales. Por ejemplo, las decisiones no son tomadas, son tomadas demasiado tarde, o son decisiones pobres. Los canales de comunicación pueden ser inadecuados o no conducir hacia la respuesta inmediata. Tales fuerzas internas son muy impactantes sobre el desempeño de una organización y un director debe estar preparado a tratar con problemas en estas áreas tan pronto como sean reconocidas.*

## Proceso para el manejo del cambio

La siguiente secuencia de pasos describe un procedimiento general para hacer fáciles, cualesquiera que sean los cambios necesarios dentro de una organización.

### Paso 1: Reconocimiento

El reconocimiento de una necesidad de cambio puede ser derivada de muchos y diferentes eventos. Una estimación actualizada del desastre, un análisis del presupuesto, o auditorías periódicas pueden revelar problemas los cuales deben ser confrontados. Es importante que los directores identifiquen fuentes retroalimentadoras de manera que un sistema de información sea desarrollado y la necesidad de cambio sea prontamente identificada.

### Paso 2: Diagnóstico de problemas

Antes de que la acción apropiada pueda ser tomada, el problema debe estar definido y todos sus aspectos deben ser examinados. Para diagnosticar el problema: (1) identificar el problema; (2) determinar lo que debe ser cambiado para resolverlo; y (3) determinar que objetivos son esperados del cambio (y como pueden ser medidos).

### Paso 3: Identificación de alternativas

Hay numerosas técnicas que pueden ser aplicadas para cambiar una organización, una vez que la naturaleza del problema ha sido determinada. Estas pueden ser clasificadas de acuerdo a las necesidades de cambio: normalmente la estructura, la gente o la tecnología.

**Cambio estructural.** Los cambios estructurales requieren acciones gerenciales para mejorar el desempeño por medio de modificar el contenido y alcance del trabajo, por medio del agrupamiento de labores y departamentos, por medio de cambiar el margen del control o por medio de proporcionar personal extra. Cuando una estructura es cambiada varios procesos serán modificados de acuerdo a ello: comunicaciones, toma de decisiones e interacción humana.

Debido a que la estructura crea relaciones humanas y sociales, las cuales, gradualmente desarrollan relaciones informales de trabajo entre los miembros de la organización, un elemento de estabilidad es creado. Cambios en la estructura pueden perturbar la estabilidad. Por lo que, cuando se altera una estructura, los directores deben tener cuidado extra de que la perturbación de estas relaciones no provoquen más problemas.

Cambios estructurales pueden ser llevados a cabo por medio de:

1. Modificando la base para la departamentalización; por ejemplo, cambiando de departamentalización geográfica a técnica o sectorial.
2. Alterando la relación entre personal de línea y directivo.
3. Reestructurando la jerarquía en la toma de decisiones. Por ejemplo, por medio de aumentar o reducir el margen de control.
4. Cambiando las especificaciones de los trabajos en particular. Por ejemplo, por medio de la redefinición de términos de referencia o especificaciones del trabajo la carga de trabajo puede reducirse o aumentarse o se le puede dar más autonomía al trabajo o ejercer un mayor control sobre él.
5. Haciendo más efectivo el trabajo por medio de agregar o cambiar equipo. Por ejemplo, el número o tipo de personal es con frecuencia cambiado cuando se adquiere maquinaria o equipo.

**Cambiando a la gente.** Cambiar a la gente, se deben hacer esfuerzos para reorientar y mejorar las actitudes, destrezas y conocimiento del personal. El objetivo es estimular la capacidad de los individuos para desempeñar las tareas asignadas en coordinación con otros. Típicamente, se enfoca

sobre el mejoramiento de las habilidades técnicas e interpersonales de los directores o sobre el mejoramiento de las destrezas, conocimientos y actividades del personal no directivo.

**Cambio tecnológico.** Introducción de tecnología o innovaciones tecnológicas pueden traer efectos fuera del alcance de la organización y sobre la conducta de la gente al respecto. A veces la tecnología es la base determinante de la estructura y la decisión de adoptar nueva tecnología y con frecuencia contiene la decisión de adaptar la estructura organizacional a esa tecnología. Los cambios pueden incluir:

1. Cambios mayores en la división de la labor y en el contenido del trabajo.
2. Cambios en la relación entre los trabajadores.
3. La necesidad por diferentes habilidades técnicas y supervisoras.
4. Cambios en operaciones.
5. Cambios en la jerarquía de toma de decisiones.

El nivel de los cambios depende del tipo de tecnología que esta siendo adoptada. La adquisición de un nuevo sistema de radio-comunicaciones para mejorar comunicaciones a larga distancia en el campo o entre el campo y la oficina local, probablemente no tendría muchas consecuencias estructurales. Sin embargo, la adquisición de una computadora para realizar operaciones contables y de logística, puede requerir la creación de nuevos departamentos y la colocación de nuevo personal en posiciones directivas.

#### **Paso 4: Reconocimiento de las condiciones limitantes**

La alternativa concerniente al cambio de técnica a ser aplicada sera influenciada por varias restricciones incluyendo:

- la estructura de la organización
- la filosofía de la organización
- la dedicación y entrega del liderazgo a la organización
- la dedicación del personal dentro de la organización.

La realidad sobre las condiciones limitantes son tales que los directores deben, en muchos casos, contentarse con cambios modestos o simplemente

sin ellos. La implementación del cambio sin tomar en consideración las restricciones impuestas por las condiciones prevaescentes dentro de una organización puede empeorar el problema original.

#### **Paso 5: Selección de un cambio de estrategia**

Una vez que la técnica para el cambio ha sido determinada por la dirección, la estrategia para la implementación del cambio debe ser desarrollada. En general, hay tres métodos que pueden ser aplicados. El cambio puede ser ordenado por la administración desde la parte alta de la organización; el cambio puede ser ejercido en manera conjunta por la dirección y el personal; o se puede permitir al personal afectado implementar el cambio dándoles los parámetros generales y dejándoles elaborar los detalles. Usualmente, el método seleccionado depende del tiempo disponible, la importancia del cambio estructural, la disponibilidad de opciones y sea o no que los cambios deben ser hechos como un componente regular o temporal de la organización.

Cambios organizacionales son con frecuencia obstaculizados por los afectados, a menos que ellos participen en el proceso administrativo del cambio. La resistencia al cambio puede fluctuar desde la resignación pasiva hasta el sabotaje deliberado. El objetivo de seleccionar una estrategia para manejar con éxito el cambio es minimizar esta resistencia y maximizar la cooperación y apoyo a los cambios. Por regla general, se ha encontrado que la estrategia que enfatiza sobre autoridad compartida tiene mayores posibilidades de minimización de la resistencia al cambio.

#### **Paso 6: Implementación y seguimiento del cambio**

La implementación de un cambio propuesto tiene dos dimensiones: oportunidad y alcance.

La oportunidad es extremadamente importante y depende de varios factores, incluyendo el ciclo operativo del programa, su ciclo presupuestal y la cantidad de preparación requerida antes de la implementación del cambio.

Alcance se refiere a la magnitud del impacto que el cambio tendrá sobre la organización o programa. Si el cambio será implementado a través de la organización y es ordenado por la dirección a alto nivel, puede ser que el cambio tenga efecto rápida-

mente. Por otra parte, puede ser aconsejable llevar el cambio gradualmente por fases o nivel por nivel.

Una vez que los cambios han sido implementados, es importante que puedan ser rastreados. El seguimiento comprende la obtención de datos para medir el impacto del cambio y determinar si ellos están trabajando como lo deseado y determinar las tendencias que puedan indicar sobre el desempeño futuro. Los directores son responsables de la identificación de indicadores de mejoramiento, la amplitud o nivel de mejoramiento y la duración del mejoramiento. En el mejor de los casos, el mejoramiento comienza inmediatamente y continuará aumentando hasta que el nivel deseado se ha alcanzado. El patrón más usual, sin embargo, es

experimentar al corto plazo una gradual reducción en el desempeño y seguido eventualmente por un aumento tal como lo esperado. En el peor de los casos, el desempeño inicialmente aumenta y luego decae o, aún peor, empieza pobremente y nunca mejora.

Una estrategia bien instrumentada para el cambio incluirá un análisis de los patrones de cambio que pueden ser esperados. Esto capacita al director a comparar cambios reales con aquellos que eran esperados. Si no han ocurrido las mejoras en el desempeño dentro de una cantidad de tiempo especificado, la estrategia de cambio debe ser re-evaluada y seleccionar otra alternativa.

## Criterios para valorizar un programa

Hay muchas maneras de valorizar un programa y cada tipo de programa se genera su conjunto de criterios especiales para ser aplicados al decidir si se están o no logrando sus metas y objetivos. Sin embargo, hay varios criterios generales que pueden ser aplicados para determinar el beneficio como un todo. Estos están basados en las contribuciones que el programa hace a la comunidad. Estas contribuciones se dividen en dos renglones: inmediatos o de plazo corto y de desarrollo o largo plazo.

La contribución a *corto plazo* o inmediata se mide en tres maneras. Primero es la contribución humanitaria —la disminución del sufrimiento o las presiones puestas sobre los individuos y la comunidad a causa del desastre. Segundo es la contribución o apoyo a los mecanismos locales existentes para enfrentar la situación. Esto es determinado ya sea por medio de trabajar a través de ellos o estimulando las capacidades de los mecanismos que dentro de la sociedad normalmente afrontan estas situaciones. La tercera medida es, ya sea que un programa acorte o retrase la duración en tiempo entre la emergencia y la recuperación completa, como puede suceder desafortunadamente en muchos casos.

Contribuciones del desarrollo a *largo plazo* de un programa en particular son más difíciles de juzgar, pero son extremadamente importantes, especialmente en la valoración de programas de recuperación y reconstrucción. Las acciones son medidas primero por su contribución hacia el desarrollo de la sociedad al largo plazo. Ello está determinado por el grado en que el programa ayuda a desarrollar liderazgo y contribuye a la creación de instituciones y al mejoramiento de las capacidades dentro de la comunidad.

La segunda contribución del desarrollo se basa en beneficios periféricos o "secundarios". Por ejemplo, ¿el programa contribuyó a ampliar las metas del

desarrollo o activó algunas actividades que ayudarán a la obtención de objetivos más amplios?

Finalmente, la contribución del desarrollo será medida por el aumento logrado en la seguridad de la comunidad. Un programa de post desastre que simplemente devolvió a una sociedad al mismo estado de vulnerabilidad que existía antes del desastre fallaría en esta prueba.

## Problemas comunes en la ejecución de programas

Con el fin de valorizar la efectividad y contribuciones de un programa de socorro, el director debe estar consciente de los problemas y obstáculos que normalmente se encuentran en la ejecución de este tipo de programas. Muchos "surgen de adentro" debido a insuficiente profundidad en la planificación o debido a que una agencia interpreta su mandato para "socorro en la emergencia" tan estrechamente que excluye cualesquier consideración al largo plazo de impacto potencial sobre la comunidad.

Los siguientes problemas han sido identificados en el pasado en las valorizaciones finales de programas y tienen añadido el impacto al haber sido encontrados por directores y personal del programa en muchos tipos de programas de socorro sobre un período de muchos años.

1. Falla al definir claramente objetivos y tareas.
2. Fallas al redefinir el programa conforme el cambio de eventos.
3. Falla al acoplar recursos con necesidades.
4. Fallas al coordinarse con la comunidad local, gobierno y organizaciones locales.
5. Sobrecargando la organización local con demasiado trabajo o dinero.

6. Concentración sobre el producto y no sobre el proceso. Muchas agencias se concentran sobre la obtención de metas medibles, tal como el número de gente alimentada, acampada y vestida, y tienden a medir su desempeño en estos términos solamente. Empleando estos criterios, las agencias hacen a un lado el proceso por medio del cual se logran las metas. En muchos casos, sin embargo, es por lo menos tan importante como el producto.
7. Falla en el apoyo a las instituciones locales o grupos que ayudan a la gente a afrontar una situación de desastre. Esto no puede ser sobre enfatizado. Las agencias deben ser para apoyar a las instituciones locales sobre las cuales la gente normalmente confía en casos de ayuda de emergencia —o por lo menos, no debilitar su efectividad.
8. Falla al concentrar recursos donde la agencia es más efectiva.
9. Manteniéndose demasiado tiempo en forma de socorro. Muchas agencias fallan en su apreciación de las circunstancias rápidamente cambiantes en un ambiente de postdesastre. El tiempo para socorro en la emergencia y programas caritativos transcurre rápidamente; otras formas son requeridas en la transición hacia actividades de reconstrucción al largo plazo. Una agencia que continúe dando socorro durante el período de reconstrucción, no solamente estará proporcionando ayuda inapropiada para el período, sino que dañará los esfuerzos de reconstrucción realizados por otras agencias y, aún más, retardará la recuperación.
10. Fallas en el empleo de recursos locales. Muchas agencias encuentran más fácil importar materiales, abastecimientos y a asesores o expertos, que adquirirlos de fuentes propias de la comunidad afectada. A veces, los bienes importados son más baratos, aún agregando los costos del transporte; a causa de las perturbaciones en la estructura del mercado posteriores al desastre, esos bienes se pueden obtener más fácilmente. La importación de recursos, sin embargo, reduce la participación de la comunidad local y no toma en cuenta la oportunidad de estimular la recuperación.
11. Falla al prevenir la recurrencia de un desastre. Este es de los más difíciles de notar, sin embargo la más común, de las fallas de programas de reconstrucción. Hay dos aspectos para la mitigación: vulnerabilidad física y factores socio-económicos. Por ejemplo, viviendas que se pueden hacer más seguras y comunidades que pueden ser reubicadas en sitios menos vulnerables. Si los desastres son el resultado de problemas socio-económicos de largo plazo dentro de una sociedad, las agencias no pueden abarcar el problema de la vulnerabilidad sin estar sobreestimando una visión más amplia de los aspectos del problema de desarrollo como un todo. Por ejemplo, ¿porqué las comunidades están ubicadas en áreas vulnerables? ¿Es realista o seguro tratar de reubicarlas? El reto consiste en formular planes que estén más orientados hacia el desarrollo que orientados hacia la situación-desastre y que incluya mitigación como una parte integral.
12. Falla al desarrollar capacidades locales. Las oportunidades de desarrollar capacidades locales son a veces pasadas por alto. Un programa de socorro ofrece muchas oportunidades para la capacitación y mejoramiento de las habilidades de la gente local. Administración del programa, contabilidad, técnicas de construcción, manejo de materiales y mantenimiento de vehículos son unas cuantas de las habilidades que pueden ser desarrolladas. Las más importantes son las capacidades para la planificación y la ejecución de proyectos. Cuando éstas se imparten a los líderes de la localidad, ellos formularán y ejecutarán programas propios. Ayudar a otros en el desarrollo de destrezas puede llevar tiempo y ser costoso pero es una contribución adicional a la comunidad.

La mejor manera de eliminar estas fallas es identificándolas con anticipación y estar preparados para tratarlas o, aún mejor, planear el programa de tal manera que se tomen precauciones para evitarlas. Si las valoraciones de un programa son tomadas en cuenta de manera oportuna a todo lo largo de la conducción del programa, los problemas en la ejecución del programa pueden ser detectados lo suficientemente temprano para hacer las correcciones o revisiones antes de que los problemas se agraven.

Sin embargo, muchos de estos problemas reflejan la actitud entera de la agencia responsable del programa, y estas por supuesto son las más difíciles de sobrellevar. Si el deseo de hacer contribuciones positivas dentro de la comunidad afectada no es una meta marcada o establecida dentro de la agencia,

los esfuerzos encaminados para revisar el programa con ese fin pueden no tener éxito. La estructura organizacional directiva, también juega parte en que tan exitoso puede ser un programa en términos de contribución a la comunidad. Una organización que promueve el flujo de la información en dos sentidos entre el campo y personal de la oficina local y que descentraliza la toma de decisiones, de esa manera los directores de campo tienen mucho más participación en el proceso de planificación del programa, esta en una mejor posición para conocer las necesidades y recursos de la comunidad y tomarlas en consideración en la planificación.

## Estimación del impacto

Algunas de los problemas listados arriba dañan el manejo durante la ejecución de un programa, a pesar de ello el programa puede continuar funcionando y ser juzgado como un "éxito" por la agencia responsable en términos de los logros cuantificables, tales como el número de gente alimentada, albergada, o tratada medicamente, etc. A pesar de ello el impacto real reside sobre la comunidad a la que el programa esta intentando asistir. Programas que encuentran estos problemas y fallan en corregirlos pueden fallar en hacer al corto plazo contribuciones positivas a la comunidad y pueden de hecho tener un impacto negativo sobre la vida normal de los supuestos beneficiarios en lo social, cultural y económico. Algunas agencias aplican algún tipo formal de programa de evaluación, para propósitos de reporte interno, para determinar que tan bien se han logrado sus metas y objetivos. Pero pocas aplican criterios de desarrollo

para medir los efectos del programa, de corto y largo plazo, sobre la comunidad atendida. Debido a que la estimación del impacto sobre la comunidad debe medir factores "vistos" y "no vistos", se debe tener cuidado en desarrollar una forma de estimación y procedimientos que produzcan la clase de datos descados. También, es extremadamente importante que la estimación del impacto intersectorial con el fin de determinar en forma completa el impacto del programa. Por ejemplo, si una estimación esta siendo conducida sobre un programa de vivienda posterior al desastre, debe mirar más allá de sus logros en ese sector en particular (vivienda) para identificar el impacto del programa sobre actividades económicas relacionadas (mercado de materiales para la construcción, transporte, producción industrial, empleo, instituciones financieras, etc.); actividades socio-culturales (programas existentes de capacitación/extensión, cooperativas, lazos familiares y socio-religiosos existentes, etc.); y actividades agrícolas (oportunidad, prioridades, etc.).

Un medio para observar al impacto potencial dentro de la comunidad será diseñado y entonces aplicado durante todas las etapas de planificación y ejecución del programa, y un curso de capacitación al personal será elaborado para explicar como y cuando las evaluaciones del impacto serán realizadas. Un personal de campo que esté entrenado para conducir este tipo de estimaciones durante y después del proyecto serán capaces de proveer retro-alimentación vital no solamente para revisiones de internas del programa, sino también para la planificación futura de proyectos.

## Capítulo 15

# Terminación y transferencia del proyecto <sup>1</sup>

Después que las metas y objetivos de un proyecto se han satisfecho, la fase del proyecto de terminación y transferencia será implementado. Mano de obra, recursos y materiales sobrantes pueden ser re-asignados a otras áreas. Con mucha frecuencia, la fase de terminación y transferencia no es abordada sino hasta que verdaderamente el proyecto ha terminado. Esto puede llevar a una tremenda cantidad de desperdicio, insatisfacción entre el personal y/o insatisfacción entre los recipientes y aumento en el costo de un proyecto. En algunos casos, falla al desarrollar una terminación amplia y un plan de transferencia puede traer efectos adversos sobre la estructura social y económica de la comunidad huésped.

Técnicas modernas de manejo de proyectos reconocen la importancia de adecuada planificación en las etapas tempranas de un proyecto para asegurar la fase de terminación y transferencia.

## Proceso de terminación del proyecto

Los pasos necesarios para completar y transferir un proyecto serán considerados durante las etapas de planificación del proyecto. Es responsabilidad del director del proyecto revisar el plan de terminación del mismo. El director del proyecto estará consciente que la entrada y salida de materiales y recursos en cada fase tendrá lugar a lo largo del ciclo del proyecto entero.

El proceso para desarrollar un plan de terminación puede ser dividido en tres pasos.

1. *Un calendario de terminación del proyecto será preparado.* La calendarización comprenderá fechas estimadas de terminación de ambos, el proyecto como un todo y sus varias etapas

componentes. Se fijan las condiciones de terminación para el director del proyecto y para el usuario final, así como, para la agencia proveedora de fondos. Para cumplir con ello, varios factores necesitan ser establecidos:

- Los aspectos financieros del proyecto, incluyendo la cantidad que debe ser retenida para el financiamiento de la organización enseguida de la terminación de una etapa en particular;
- La responsabilidad por el riesgo del proyecto terminado una vez que se ha acordado acerca de su manejo y control;
- Los recursos incluyendo trabajadores, mercancías, y los aspectos físicos y técnicos requeridos por la organización a la cual se otorga la responsabilidad de la operación del proyecto;
- Notificación del cambio en el control debe hacerse a las gentes de fuera quienes se encuentran interesadas directa o indirectamente en el proyecto.

2. *Un sistema especial de informes e información administrativa será establecido conforme el proyecto y sus etapas se acercan a la terminación, de esa manera toda la información relacionada al proyecto está disponible para el director, la institución patrocinadora y la organización que irá haciéndose cargo del proyecto a su terminación. Varios informes deben ser completados para la organización proveedora de fondos y los diseñadores de política, junto con detalles que necesitarán los administradores del proyecto.*
3. *Todos los contratos deben ser finiquitados, terminar con el acceso a los préstamos, a las instituciones, tales como bancos locales, organizaciones de seguros otras autoridades serán notificadas de los cambios propuestos en*

*la administración.* Contratos pendientes de expiración también tienen que ser negociados y varias otras actividades, tales como mantenimiento y seguro pueden requerir ser finiquitados. En esta etapa, reportes técnicos para aprender de la experiencia del proyecto pueden ser preparados habilita a proyectos futuros de una naturaleza.

En muchos casos, se requiere un cuarto paso para completar el plan de terminación. Este paso comprende el desarrollo de un plan para capacitar a aquellas personas quienes estarán usando el proyecto o aquellos que estarán operando y continuando el proyecto.

## **Problemas comunes de terminación del proyecto**

Las siguientes son causas comunes de dificultad sobre la terminación del proyecto:

1. Falla al dar por terminado prontamente proyectos "sin éxito" a causa de inadecuado seguimiento y control por autoridades del gobierno central y agencias de asistencia internacionales; defensiva política y poca voluntad para admitir el fracaso; o resistencia por parte de los grupos partidarios.
2. Limitación de los beneficios y resultados para un grupo pequeño de beneficiados-en lugar de lo intentado de acuerdo al diseño del proyecto; efectos de multiplicación y divulgación de los efectos del proyecto son limitados excepto cuando se han hecho esfuerzos especiales para ampliarlos.
3. Falla al preparar y someter informes sobre la terminación del proyecto, complicando así la evaluación del mismo y retardando la cancelación de préstamos y donaciones.
4. Inadecuada o inapropiada utilización del producto de proyectos terminados por parte de los beneficiarios; falla del gobierno y de las agencias de asistencia internacionales al planear la capacitación para el usuario.
5. Dificultades en las agencias proveedoras de fondos en acabar su contribución para el éxito del proyecto antes de su terminación sin poner en peligro la continuación del proyecto. Para evitar estas fallas, los directores de proyectos

deben planear para esta etapa del ciclo integrado del proyecto en una forma sistemática, con la meta de suavizar y un eficiente cambio de manos en autoridad, asimilación y transferencia de recursos.

## **Transferencia del proyecto**

En muchos casos, no existen planes formales para la transferencia de un proyecto al momento de su terminación. Pasar por alto esto puede detener el impulso ganado por medio de un proyecto exitoso, dañar la credibilidad en las organizaciones involucradas y retrasar la implementación de los objetivos finales. La transferencia del proyecto a su terminación será considerada durante la etapa de planificación.

Factores que serán incluidos en los procedimientos de transferencia son:

1. Asignación de un equipo directivo para encargarse del proyecto como una operación sobre la marcha.
2. Preparación de un esquema descriptivo con estimación presupuestaria para asegurarse que el proyecto operará dentro de los recursos disponibles.
3. Asegurar la aprobación de que el proyecto llegará a ser o se mantendrá operacional por parte del gobierno, gobierno local u otras autoridades.
4. Contratación con proveedores u organizaciones de servicio para asegurar que los recursos necesarios fluirán hacia el proyecto.
5. Lograr un entendimiento con las autoridades con respecto a tales asuntos como impuestos, requerimientos sindicales, etc.
6. Obtención de las licencias necesarias para habilitar la operación del proyecto y empezar la adquisición de equipo especial o capacitación y personal especial de manera tal que el proyecto este listo para comenzar de acuerdo a lo establecido en el calendario del programa.

Transferencia puede ser un procedimiento complejo. Dado que ambos, los directores del proyecto y los encargados de recibir el procedimiento completo

posiblemente no han tenido mucha experiencia en transferencia de proyectos, se debe tomar mucho cuidado en que todas las eventualidades sean cubiertas.

## **Implicaciones de la terminación y transferencia del proyecto**

La terminación de un proyecto grande puede crear alteraciones dentro de una comunidad. Cada esfuerzo necesita ser hecho para asegurar que en donde los recursos son retirados de la comunidad, se experimente la menor perturbación posible a la sociedad. Este es particularmente el caso donde comerciantes, trabajadores y otras personas de la localidad han desarrollado negocios y oportunidades de empleo alrededor de las actividades del proyecto. Dondequiera que sea posible, información acerca del tiempo de terminación y cualquier actividad en continuación siendo transferida a otra organización deberá ser hecho del conocimiento de la comunidad y así pueden darse los pasos por anticipado para evitar alteraciones sociales de seriedad. Donde una gran porción de la comunidad pueda ser privada de su empleo o ingreso por la clausura de un proyecto, el público debe estar consciente de este prospecto

al comienzo de un proyecto y de esa manera no llegar a ser dependiente sobre una actividad que tiene una vida limitada.

Durante la elaboración de un plan de terminación y transferencia, el recurso más valioso —el recurso humano— a veces es pasado por alto. Conforme un proyecto se aproxima a su terminación, es esencial que el personal involucrado tenga alguna indicación acerca de su futuro. En el caso de trabajadores locales, ellos necesitan tener una idea de la posición (si alguna) que pueden llenar a la terminación del proyecto. A veces el personal local involucrado en el proyecto pueden llegar a ser valiosos, consultores experimentados o empleados de la organización que opera y continúa el proyecto despues de su terminación. El personal traído al proyecto de fuera de la comunidad local será también informado de sus opciones en la etapa de terminación y transferencia. Todo el personal involucrado en un proyecto tendrá alguna idea de lo que ellos quieren hacer después de la terminación; es la responsabilidad del director del proyecto discutir con ellos estas ideas y opciones tan pronto como sea posible para ayudarlos a lograr sus metas personales y mientras prevenir temor e incertidumbre acerca de empleo y reubicación.

---

<sup>1</sup> Basado en Louis J. Goodman y Ralph N. Love, Editors, "Completion and Assimilation"; *Project Planning and Management: An Integrated Approach*, Pergamon Press, New York, 1980, pp. 204-210.