



## PROYECTO DE GRADO

Presentado ante la ilustre UNIVERSIDAD DE LOS ANDES como requisito final para optar por  
el Título de Ingeniero de Sistemas

# ESTUDIO DEL FUNCIONAMIENTO DEL DEPARTAMENTO DE PERMISERÍA E INSPECCIÓN DE LA GERENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISTICO (GOTU) DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR DEL ESTADO MÉRIDA DESDE UNA PERSPECTIVA SISTÉMICO INTERPRETATIVA

Br. Isner Jhonatan Bracho Niño

Tutor: Prof. Mirian Villarreal

Junio 2018

C.C. Reconocimiento

Estudio del funcionamiento del departamento de Permisería e inspección de la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanística (GOTU) de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida desde una Perspectiva Sistémico Interpretativa.

Br. Isner Bracho

Proyecto de grado – Investigación de operaciones

### **Resumen**

El objetivo de esta tesis es realizar un estudio organizacional del funcionamiento del departamento de Permisería e Inspección de la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Alcaldía del municipio Libertado del estado Mérida, desde una perspectiva sistémico interpretativa, en cuanto a la atención al público y a la demora respecto a los tiempos de entregas de trámites de permisos, en donde se contraste el sistema formal con el sistema actual del departamento, con el fin de ver las diferencias existentes entre ellos y poder plantear hipótesis que permitan dar cuenta de la operatividad del departamento.

**Palabras claves:** sistémico interpretativa, estudios organizacionales, gerencia, atención al público, Permisería

# Índice

Índice.....	iii
Índice de figuras y tablas.....	iv
Introducción.....	6
Capítulo 1.....	7
1.1 Antecedentes.....	7
1.2 Definición del problema.....	8
1.3 Justificación.....	9
1.4 Objetivos.....	10
1.4.1 Objetivo General.....	10
1.4.2 Objetivos Específicos.....	10
1.5 Alcance.....	10
1.6 Metodología.....	11
Capítulo 2    Marco Teórico.....	11
2.1 El ser de la organización.....	13
2.2 Modelo básico de la organización.....	14
2.3 Las concepciones mecanicistas e interpretativas de la organización.....	14
2.4 La variedad interpretativa y la lucha por poder en las organizaciones.....	15
2.5 Dialéctica entre la resultante de conflicto interno y el sector social receptor.....	16
2.6 La diversidad del sector social receptor.....	16
2.7 La metodología sistémico-interpretativa para el estudio de las organizaciones.....	17
Capítulo 3    Marco metodológico.....	20
3.1 Descripción de la organización.....	20
3.2 Identificación de los actores.....	21
3.3 Fase 1: Exploración.....	22
3.3.1 Paso 1: Familiarización inicial con el fenómeno organizativo.....	22
3.3.2 Paso 2: Elaboración de un diagnóstico.....	23
3.3.3 Paso 3: Construcción del sistema formal de actividades de la organización...29	
3.3.4 Paso 4: Construcción del sistema actual de actividades de la organización...32	

3.4 Fase 2: Comprensión.....	34
Capítulo 4 Conclusiones y recomendaciones.....	37
4.1 Conclusiones.....	37
4.2 Recomendaciones.....	38
Bibliografía.....	39
Apéndices.....	41

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## Índice de figuras y tablas

Figura 1 Actores de la organización.....	22
Figura 2 Diseño del sistema formal de actividades de la organización.....	31
Figura 3 Diseño del sistema actual de actividades de la organización.....	33
Tabla 1 Seguimiento del comportamiento del funcionario.....	25
Tabla 2 Seguimiento del tiempo de respuesta de los trámites.....	27

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## Introducción

La Sistemología Interpretativa es una disciplina inscrita en el pensamiento de sistemas, como lo mencionan Fuenmayor y López Garay (1991a). Esta surge del trabajo que se propuso para entender dos problemáticas, a saber, desarrollar una teoría de sistemas y comprender el comportamiento de las organizaciones, en especial de las organizaciones públicas. Es importante recalcar que mientras se desarrollaba una teoría de sistemas, a la par se iban realizando los estudios organizacionales que alimentaban esa teoría. El resultado de este esfuerzo es la creación de una onto-epistemología para el enfoque de sistemas y una teoría sistémico-interpretativa de organizaciones.

Los estudios organizacionales llevados a cabo por la Sistemología Interpretativa se han enfocado en entender el fenómeno denominado como *esquizofrenia institucional*, el cual se hace visible al destapar la contradicción entre la acción organizacional y los fines formales. Así, la teoría sistémico-interpretativa de organizaciones plantea las bases metodológicas que permiten conducir los estudios organizacionales con el fin de entender la aproximación de las organizaciones al mencionado comportamiento contradictorio, con el propósito de fomentar el debate que permita dilucidar el papel que juegan las instituciones públicas en el sostenimiento de un Estado que, en principio, debe regirse por los ideales instaurados en la modernidad.

En este contexto general de la Sistemología Interpretativa se inscribe este proyecto. Específicamente se concentra en el estudio del funcionamiento del departamento de Permisaría e Inspección de la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico (GOTU), del Municipio Libertador del Estado Mérida.

## **Capítulo 1**

### **1.1 Antecedentes**

Como antecedentes podemos mencionar, por un lado, lo que se ha hecho desde el campo organizacional de la Sistemología Interpretativa y, por el otro, el trabajo realizado por un equipo de estudiantes en el que participo el autor de esta tesis en el marco del trabajo exigido para el cumplimiento del servicio comunitario.

En cuanto a lo primero cabe destacar, en términos generales, que desde la Sistemología Interpretativa se ha emprendido el estudio y comprensión de diversas organizaciones a nivel nacional. Entre ellas podemos mencionar la Corporación de los Andes (1991b), Universidad de los Andes (1991c), sistema de salud público en Venezuela (1999a), el sistema penitenciario venezolano (1991b), entre otros. Con dichos estudios se ha logrado comprender el comportamiento de tales instituciones desde una mirada que coloca en un plano fundamental la variedad de concepciones existentes respecto al fin de la organización y su vinculación con lo establecido formalmente.

Sobre lo segundo vale mencionar que en el año 2016 se realizó por lo bachilleres Bracho Isner, De Freitas Antonio, Suarez José y Pérez Jesús, un proyecto de servicio comunitario titulado “Diagnóstico del estado actual de los sistemas informáticos, de administración, información y

flujos de trabajo de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida”. En dicho proyecto se trabajó específicamente con la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico (GOTU), en donde se estudiaron y analizaron los flujos de trabajo. En esta ocasión se evaluaron los sistemas informáticos que soportan los procesos de atención y organización de dicha gerencia. Luego de la evaluación se propusieron mejoras desde el punto de vista organizacional en los departamentos que conforman GOTU (Planificación Urbana, Conservación Ambiental, Catastro y Permisería e Inspección). Entre las mejoras propuestas se incluían manuales de procedimientos debido a que estos departamentos no contaban con los mismos. Además se propusieron hojas de rutas que permitieran el seguimiento de trámites.

Es importante destacar que esta tesis se alimenta del trabajo realizado en el Servicio Comunitario antes mencionado.

www.bdigital.ula.ve

## **1.2 Definición del problema**

La Alcaldía del Municipio Libertador es un ente gubernamental que administra, fiscaliza, coordina y ejecuta actividades dentro de las competencias establecidas legalmente para las alcaldías. Entre otras funciones brinda el servicio de trámites administrativos correspondientes a los permisos regidos por las normas de ordenamiento territorial y urbanístico a la comunidad del Municipio Libertador a través de la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico (GOTU), en particular a través del Departamento de Permisería e Inspección (DPI). Con base en el trabajo ya mencionado se observó, en esa primera aproximación, que en este departamento existen retrasos constantes en los tiempos de respuesta sobre los trámites requeridos por la ciudadanía, lo que

ocasiona molestias.

Vale destacar que las funciones del DPI son las que inciden con mayor fuerza en el desempeño de GOTU, puesto que el tipo de trámites manejados por dicho departamento afectan sensiblemente la administración del municipio Libertador.

Debemos mencionar que las propuestas planteadas en el trabajo del servicio comunitario se enmarcaron desde una perspectiva técnica, es decir, en el entendido de definir soluciones que mejoraran el accionar organizacional sin tomar en cuenta el sentido que dichas soluciones pudiesen tener en ese entorno socio-organizacional.

En este proyecto se pretende enriquecer la comprensión del funcionamiento del DPI a través del uso de la metodología sistémico-interpretativa de organizaciones, con lo cual nos abocaremos a la comprensión de los fines de la organización para repensar posibilidades de solución de la problemática allí planteada.

### **1.3 Justificación**

Desde la teoría de organizaciones de la Sistemología Interpretativa se puede comprender con mayor riqueza otros aspectos que resultan de las diferentes concepciones existentes, tanto en lo interno como en lo externo, de la organización. En términos de dicha teoría se trata de comprender la variedad interpretativa que constituye el sustrato esencial de las organizaciones. Dicha comprensión es movida por un afán de sentido holístico propio de un pensamiento de sistemas que

busca trascender la limitación de la mirada instrumental que domina actualmente el campo organizacional.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo general**

Realizar un estudio del funcionamiento del Departamento de Permisería e Inspección en cuanto a la atención al público desde una perspectiva sistémico-interpretativa.

### **1.4.2 Objetivos específicos**

- Observar cómo funciona el departamento de Permisería e Inspección de la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida.
- Diagnosticar los problemas generales y recurrentes en el Departamento de Permisería e Inspección de la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida.
- Diseñar el sistema de actividades formal partiendo de las normativas establecidas por las cuales se rige el Departamento de Permisería e Inspección.

- Diseñar el sistema de actividades actual del Departamento de Permisería e Inspección.
- Comparar el funcionamiento actual con el sistema formal del Departamento de Permisería e Inspección de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida.
- Plantear hipótesis que expliquen de manera más rica la operatividad del Departamento de Permisería e Inspección.

#### **1.4 Alcance**

Se espera realizar un ejercicio de la aplicación de la teoría sistémico-interpretativa con el fin de comprender el funcionamiento del Departamento de Permisería e Inspección y plantear una propuesta que alimente el debate institucional de la organización bajo estudio.

#### **1.5 Metodología**

El proyecto se realizará en dos fases:

1. La primera fase es de exploración. En esta fase se realizarán 4 pasos que son los siguientes:
  - Familiarización inicial con el fenómeno organizativo: en este paso se realiza el primer contacto con la organización para conocer sus actividades.
  - Elaboración de un diagnóstico enriquecido a partir del paso anterior.

- Construcción del sistema formal de actividades de la organización.
  - Construcción del sistema actual de actividades de la organización.
2. La segunda fase es la comprensión; en esta fase se contrastarán ambos modelos actividades y se realizara el ejercicio interpretativo acerca del fenómeno bajo estudio.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## Capítulo 2

### Marco teórico

A continuación presentamos un resumen de la teoría sistémico-interpretativa de organizaciones basado en el libro *Interpretando organizaciones. Introducción a una teoría sistémico-interpretativa de organizaciones* de Ramsés Fuenmayor (2001).

#### 2.1 El ser de una organización

www.bdigital.ula.ve

De acuerdo con Fuenmayor una organización es “un sistema de actividades humanas diseñadas bajo un cierto orden (“organización”) para cumplir un fin” (p. 8). Esta definición es considerada por el autor como una indicación objetivaste que permite colocar la primera piedra en la construcción teórica organizacional.

Como tal indicación, dicha definición excluye el rasgo esencial de una organización, a saber, la variedad interpretativa en la que está imbuida toda organización. Esta variedad interpretativa arroja las posibilidades de entendimiento de la organización tanto en su interior, desde la perspectiva conformada por los miembros de la misma, como por el entorno conformado por quienes reciben el bien o servicio que la organización brinda. Así lo expresa el autor:

Una organización particular como la General Motors, no es simplemente un sistema de actividades humanas; es una referencia para un lugar de trabajo, para un sueño de tener un automóvil, para un cliente de una consultoría, para un sentimiento de opresión, etc. Una organización particular representa para cada persona una referencia subjetiva diferente. Referencia que, además, varía en cada persona, según la situación vivencial particular en la que aparece la indicación. La indicación de una organización particular parece apuntar, pues, a una vaga y compleja multiplicidad de nociones, sentimientos y valores de carácter subjetivo. (p. 9).

## **2.2 Modelo Básico de la organización**

Teniendo presente que aquella definición alberga una fuerza reductora, sin embargo permite avanzar en el planteamiento teórico. Así se postula un modelo básico de la organización en el que se identifica todo aquello que concertadamente subyace en la noción de organización como un sistema teleológico de actividades, a saber, los actores o miembros de la organización, los modos organizativos que se evalúan en términos de la eficiencia en el manejo de los recursos, la gerencia definida por el conocimiento de los distintos modos organizativos, la necesidad de la existencia de un fin y un conjunto de normas formalmente establecidos que operan sobre la organización y, por último, la existencia de prerrogativas y restricciones impuestas a los actores como consecuencia de la concepción occidental acerca de la jerarquización del trabajo.

## **2.3 Las concepciones mecanicistas e interpretativas de las organizaciones**

El modelo básico formulado puede ser interpretado a la luz de dos concepciones: la mecanicista y la interpretativa. En el primer caso se supone que el fin de la organización es comprendido del

mismo modo por cualquier actor y observador de la organización. En consecuencia los modos organizativos se escogen bajo un criterio de eficiencia y racionalidad en relación con el fin “dado”. En la concepción interpretativa, por el contrario, se considera que en la organización y su entorno coexisten interpretaciones del fin formal y otra que podrían no corresponder con dicho fin. Así, los modos organizativos se presentan como posibilidades en relación con cada interpretación. En otras palabras, existe una variedad interpretativa respecto al fin y a los medios para alcanzar dicho fin.

Bajo esta interpretación el autor señala que “el problema fundamental del estudio de organizaciones consiste en dilucidar, desenmarañar, distinguir posibilidades dentro de la variedad interpretativa y situar tales posibilidades dentro de un sistema interpretativo.” (p. 21).

www.bdigital.ula.ve

Para ello es necesario construir una *plataforma cognoscitiva interpretativa* conformada por una o más concepciones acerca del fin de la organización acompañada cada una con un modelo de actividades que permita alcanzar estos fines, constituyéndose cada una en un modelo ideal. Además debe realizarse un diagnóstico del sistema actual de actividades para dilucidar, en una etapa de comprensión basada en la comparación con los modelos ideales, el fin al que apunta el modelo actual de actividades.

## 2.4 La variedad interpretativa y la lucha por poder en las organizaciones

Hemos mencionado la consideración en el modelo básico de una organización de la jerarquización del trabajo como rasgo de la cultura occidental. Esta jerarquización crea una serie de prerrogativas y restricciones que fomentan modos de relaciones en el entorno socio-organizacional (la microcultura organizacional) que, de acuerdo con Fuenmayor, están marcados por la *lucha por poder*. Esta lucha se define a partir de la siguiente noción de poder:

El poder de una persona A sobre una persona B es la capacidad que A tiene para lograr que B haga algo que no hubiera hecho sin la intervención de A. (p. 27).

Desde una perspectiva socio-filosófica la lucha por poder encuentra asidero en el manejo de la incertidumbre frente al otro (p.p.27-29). Así la lucha por poder posibilita que una de las partes conduzca a la otra a realizar algo bajo un cierto afán de control de sus acciones. El rango de lo que se quiere por quien intenta ejercer poder sobre el otro es muy amplio.

En el caso de las organizaciones se constituyen grupos laborales en los que grupos de actores comparten las mismas prerrogativas y restricciones formándose así un terreno fértil para la creación de una interpretación de la organización que cohesiona a cada grupo laboral, la cual a su vez es reforzada y alimentada por la lucha por poder que se establece entre los distintos grupos laborales.

## **2.5 Dialéctica entre la resultante del conflicto interno y el sector social receptor**

Se conoce como “sector social receptor” al sector que recibe el bien o servicio de la organización. Debido a la lucha por poder, se crea un conflicto interno en la organización que trasciende, de un modo u otro, hacia el sector social receptor. En efecto, el conflicto puede ser de tal magnitud que aleje a la organización de los fines formales al punto que el sector social receptor considere que lo que le brinda dicha organización no puede ser aceptado y, en consecuencia, presione para que desaparezca la organización en cuestión.

Otra situación que puede presentarse es que el conflicto no afecte, al menos, la percepción del sector social receptor en cuanto al producto que la organización le brinda al punto de que lo considere aceptable. En este caso, el conflicto encuentra una holgura, llamada por el autor como *holgura productiva*, que permite trasgredir el sistema formal sin consecuencias provenientes del sector social receptor.

## **2.6 La diversidad del sector social receptor**

Debido a las condiciones culturales diversas de Occidente y a las diferentes posiciones socio-económicas presentes en nuestras sociedades, es necesario suponer que la interpretación de las organizaciones desde el sector social receptor tiene una variedad rica.

De acuerdo con Fuenmayor

El sector social receptor de las organizaciones (instituciones) públicas modernas puede estar formalmente definido de dos modos: Ora está constituido por todos los ciudadanos; ora está constituido por todos aquellos ciudadanos que cumplan una cierta condición relacionada con el servicio que preste la institución. Así, por ejemplo, el sector social receptor de un hospital público podría estar formalmente constituido por todos los ciudadanos, sin ningún tipo de distinción. Sin embargo, el sector social receptor de, por ejemplo, un preescolar público podría estar formalmente constituido por todos los niños en edad preescolar de una cierta localidad; y el de un ancianato público por todos los ancianos de una cierta región. Por otra parte, aunque no es lo más frecuente, un cierto sector social receptor puede estar formalmente definido de manera tal que existan procedimientos institucionales particulares para cierto tipo de integrantes de ese sector. En este caso, la institución trata de modo diferente a diferentes tipos de personas. Sin embargo, en un Estado moderno y en términos formales, estas distinciones no deberán violar el principio de igualdad ante la ley propia de las instituciones modernas; al contrario, buscarán preservar tal principio. (p. 43-44)

Sin embargo, puede ocurrir que existan tratos distintos por parte de la organización hacia miembros de un mismo sector social receptor sin que formalmente esté establecida semejante práctica. El Estado, advierte el autor, debe tener mecanismos para detectar este tipo de tratos preferenciales injustificados formalmente.

Ignorar la variedad dentro del sector social receptor y los modos cómo se relaciona con las organizaciones conduce a una mirada desprovista de un sentido de lo político (en términos de lo que concierne a la *polis*) que puede no sacar a flote situaciones de profunda injusticia.

## **2.7 La metodología sistémico-interpretativa para el estudio de organizaciones**

Esta metodología no pretende ser una guía que pueda ser aplicada letra a letra sino que se constituye en una posibilidad como *camino metodológico* para el estudio de organizaciones, tal como lo expresa Fuenmayor (p. 96). La razón de ello descansa en la naturaleza compleja de las

organizaciones regida por la variedad interpretativa, la cual no se muestra como algo tangible que “objetivamente” se coloque en frente del investigador.

A continuación se resume los pasos de la metodología que se consideraron pertinentes para este trabajo.

- Diseño de un modelo formal organizacional y proceso de familiarización

El diseño de un modelo formal constituido por la interpretación de un objetivo y la elaboración de un modelo de actividades pertinentes para cumplir con dicho fin sirve como acercamiento a la estructura de poder y su relación con el sector social receptor. La definición formal plantea la estructura que define los grupos de poder y las exigencias que deben ser cumplidas por la organización ante el sector social receptor, siendo a partir de allí que se desarrolla el conflicto interno y la relación con dicho sector.

Debe acompañarse esta etapa con un proceso de familiarización que comience a revelar los contrastes entre las observaciones y el modelo formal.

- Construcción de modelos del sistema actual de actividades

Del paso anterior se alimenta la construcción del sistema actual de actividades, el cual no tiene un fin a priori. Se trata de interpretaciones que hace el investigador de lo que ocurre en la organización.

- Interpretación temática

Este paso consiste en la elaboración de hipótesis acerca del fin al cual sirven las actividades del modelo actual por medio del contraste con los modelos formales. De estas hipótesis surgen los modelos típicos ideales, o contextos interpretativos, que permitirán enriquecer la comprensión acerca de los fines a los que tributa la organización actual.

El propósito final de esta metodología es diseñar lo que se llama una *plataforma cognoscitiva interpretativa* “vale decir, un espacio conceptual estructurado donde se puede discutir el sentido actual y los posibles sentidos de la organización bajo estudio.” (p.p. 101-102).

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## **Capítulo 3**

### **Marco Metodológico**

#### **3.1 Descripción de la organización.**

De acuerdo con el portal web de la Alcaldía del Municipio Libertador del estado Mérida, esta Alcaldía tiene como misión garantizar una gestión transparente, confiable y cercana al ciudadano, fortaleciendo el sentido de pertenencia con el municipio basándose en políticas públicas innovadoras. Esta alcaldía consta de una Gerencia General que a su vez se divide en siete gerencias, entre las que se encuentra la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico (GOTU).

La Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico es la dependencia de la Alcaldía del Municipio Libertador responsable de planificar, coordinar, supervisar y controlar el desarrollo urbanístico, así como de promover obras para una mejor calidad de vida de los habitantes del municipio, en acatamiento a las leyes nacionales, ordenanzas, decretos y normas en materia de ordenamiento urbanístico y ambiental. Así lo expresa el portal web de la Alcaldía del municipio Libertador del estado Mérida

.

Esta gerencia cuenta con cinco departamentos adscritos entre los que se encuentran:

- Departamento de Planificación Urbana.

- Departamento de Conservación Ambiental.
- Departamento de Obras Públicas.
- Departamento de Catastro.
- Departamento de Permisería e Inspección.

Este último como anteriormente se mencionó, será el objeto de estudio de este proyecto. Este departamento se encarga principalmente de regular y fiscalizar el cumplimiento de los planes de desarrollo urbanístico, así como las normas técnicas de construcción de obras públicas y privadas del Municipio Libertador.

### **3.2 Identificación de los actores**

www.bdigital.ula.ve

La Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico posee un gerente general para todos los departamentos que conforman la misma, cada departamento tiene un jefe y cada jefe tiene bajo su cargo a funcionarios que llevan a cabo el trabajo de la tramitación de las solicitudes, además de sus respectivas secretarías.

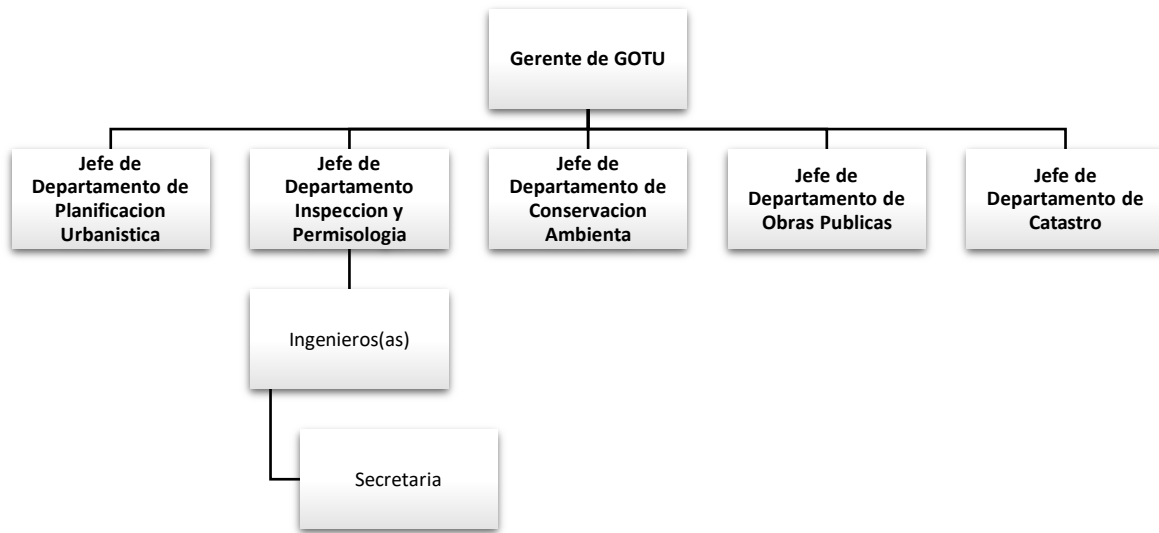


Figura 1. Actores de la organización. Fuente: Propia

Se realizaron 11 visitas al departamento de Permisología e Inspección (DPI) en las que se determinaron, basados en la observación de las actividades las actividades realizadas. De igual forma se solicitó toda la información respecto a reglamentos y las actividades formales de dicha organización.

Ya familiarizados con la organización y sus actores, se procederá a desarrollar cada una de las fases descritas en la metodología planteada en el capítulo 1 de este proyecto de investigación.

**3.3 Fase 1.** Esta fase es de exploración. Se divide en 4 pasos:

**3.3.1 Paso 1:** Familiarización inicial con el fenómeno organizativo

A pesar de que existía un previo acercamiento con la organización gracias al trabajo del servicio comunitario, para efectos del presente proyecto de investigación se realizó un plan de trabajo con nuevas visitas y se buscó información movido por el interés sistémico interpretativo de entender la organización.

Se solicitó una reunión con el gerente de GOTU, así como el jefe del departamento de estudio. En esta reunión se recogieron las impresiones y expectativas de ambos funcionarios sobre este trabajo de investigación, al igual que se planificó un horario para llevar a cabo las visitas necesarias en el departamento y así recabar la información necesaria para este proyecto de investigación.

Es importante señalar que al tratarse de una organización pública, legalmente designada para la otorgación de permisos de construcción, remodelación, demolición, entre otros, la sociedad a la cual está dirigida la prestación de servicios de esta organización, incluye personas con condiciones económicas, sociales y culturales muy variadas.

### **3.3.2 Paso 2:** Elaboración de un diagnóstico enriquecido con base en el fenómeno observado.

Se realizó un diagnóstico basado en la observación, sobre las actividades realizadas en el DPI tomando en cuenta todos los procedimientos allí establecidos para cada una de las solicitudes, así como el funcionamiento en dicha dependencia.

Este diagnóstico mostró ciertas fallas en las actividades que interfieren en la correcta operatividad

del departamento. Se pudo determinar que:

- El jefe del departamento no realiza constantes reuniones con los funcionarios, las cuales ayudarían a coordinar de mejor manera el trabajo en el DPI de GOTU.
- El poco empeño y falta de compromiso por parte de los funcionarios al momento de cumplir su horario de trabajo. Esto se evidencia en datos tomados durante las visitas, los cuales se muestran en la tabla 1. Vale la pena acotar lo siguiente:
  1. Los tiempos que se tomaron en cuenta son sobre el trabajo diario realizado por los funcionarios en el DPI de GOTU.
  2. Se tomaron en cuenta cada una de las actividades que se consideraron relevantes y que servirán para dar una explicación más rica de lo que sucede allí.
  3. Los horarios de jornada laboral están comprendidos de 8 horas con una hora de descanso (almuerzo) y están comprendidos entre las 8:00am a 5:00pm.
  4. En la hora de descanso (almuerzo) se tomaron los tiempos entre la salida de la oficina y el regreso a la misma.

<b>Visitas</b>	<b>Hora de llegada del funcionario</b>	<b>Hora de recepción del documento</b>	<b>Tramite a realizar</b>	<b>Hora de almuerzo</b>	<b>Hora de salida del funcionario</b>
Visita 1	8:20am	8:45am	Permiso de remodelación	1:18	4:35pm
Visita 2	8:16am	8:35am	Permiso de construcción	1:20	4:00pm
Visita 3	8:35am	9:00am	Permiso de construcción	1:10	4:25pm
Visita 4	8:18am	8:39am	Renovación de permiso de construcción	1:25	4:35pm
Visita 5	8:48am	9:20am	Permiso de construcción menor de edificios	1:30	4:00pm
Visita 6	8:28am	8:58am	Permiso de construcción	1:45	4:30pm
Visita 7	8:20am	8:46am	Permiso de construcción	2:07	4:50pm
Visita 8	9:10am	9:30am	Permiso de remodelación	1:26	4:55pm
Visita 9	8:12am	8:40am	Permiso de	1:15	4:55pm

			demolición		
Visita 10	8:25am	8:55am	Permiso de construcción	1:35	4:35pm
Visita 11	8:24am	8:50am	Permiso de construcción	1:18	4:30pm

Tabla 1. Seguimiento del comportamiento del funcionario

La tabla anterior nos deja las siguientes conclusiones:

1. La media de la hora de llegada de los funcionarios es de 8:28am.
  2. La media del tiempo de descanso (almuerzo) por parte de los funcionarios es 1:28 minutos.
  3. La hora en promedio que empiezan a recibir los trámites en la organización es 8:54am.
  4. La hora en promedio que los funcionarios salen de la oficina es 4:32pm.
- Los tiempos de respuesta por parte del DPI en relación con la solicitud de trámites de permisos son más extensos que los que se estipulan en los procedimientos formales (nombrar lo que formalmente se establece). En las visitas realizadas se pudo observar que

algunos usuarios constantemente realizaban reclamos debido a este problema.

A continuación se muestra una tabla de los tiempos de respuesta de los trámites que permite dar cuenta de lo que sucede dentro de la organización con respecto a los gestores. Hay que tomar en consideración lo siguiente:

1. Los datos de los tres trámites que se tomaron en cuenta fueron de un mismo día.
2. A cada trámite se le hizo seguimiento con base en los tiempos establecidos de manera formal.
3. El seguimiento de cada trámite se realizó de manera personal. Razón por la cual rápidamente se presentaron obstáculos.

<b>Día de recepción del documento</b>	<b>Horario de recepción</b>	<b>Tipo de tramite a solicitar</b>	<b>Tiempo formal de espera del tramite</b>	<b>Tiempo real de entrega del tramite</b>
09/10/2017	9:20am	Solicitud de permiso de construcción	15 días hábiles	22 días hábiles
09/10/2017	10:45am	Solicitud de permiso de construcción	15 días hábiles	8 días hábiles

09/10/2017	2:30pm	Solicitud de ampliación	15 días hábiles	19 días hábiles
------------	--------	----------------------------	-----------------	-----------------

Tabla 2. Seguimiento de tiempo de respuesta de trámites.

La tabla anterior nos deja las siguientes conclusiones:

1. Entre el trámite 1 y el 2 la diferencia en el tiempo de entrega de ambos es de 14 días.
  2. El segundo trámite se realizó de una manera más rápida que los lapsos establecidos de manera formal.
  3. El tercer trámite no cumplió con el tiempo previamente establecido.
- Existen los llamados gestores que llevan a cabo diligencias de cierto tipo de usuarios. Algunos de estos gestores son apoderados legales de grandes empresas constructoras y otros son gestores que no tiene un perfil legal. Ambos tipos realizan trámites ante la organización utilizando prácticas distintas a los procedimientos formales de la misma en complicidad con funcionarios de la organización. Una de estas prácticas es la entrega de dadivas (como insumos de oficina), lo cual resulta en una atención especial desde el primer momento en la realización de los tramites. En particular estos gestores logran minimizar los tiempos de respuesta al punto que son atendidos en un tiempo mucho menor que el establecido formalmente.

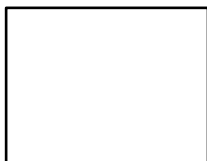
- Al parecer los funcionarios sabotean el sistema con el fin de forzar a algunos usuarios a la utilización de gestores. Creando así un camino ilegal de corrupción en términos de tráfico de influencias y pago ilegal del trabajo de los funcionarios.
- Debido a que el sector social receptor de los servicios del DPI, son personas con condiciones económicas, sociales y culturales variadas, se hace evidente cómo un grupo de estos no tiene las posibilidades económicas para acceder a un gestor, o no se prestan para este tipo de prácticas ilegales, por lo que deben recurrir a los procedimientos formales para la solicitud de sus trámites, lo que deviene en un tiempo de espera más largo que el estipulado formalmente.

www.bdigital.ula.ve

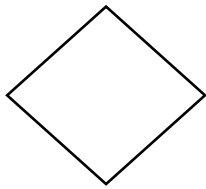
Veamos a continuación el sistema formal de actividades de la organización.

### 3.3.3 Paso 3: Construcción del sistema formal de actividades de la organización.

Para describir las actividades tanto del diseño formal como del diseño actual se utilizarán diagramas de flujo, es importante aclarar que un diagrama de flujo es la representación gráfica de secuencias rutinarias, estos se basan en la utilización de diversos símbolos para representar operaciones específicas, en este proyecto se utilizará la siguiente simbología:



El cuadrado representa una actividad.



El rombo será utilizado como condicional, representará la comparación de dos valores, por lo que tendrá dos salidas de información (Si/No).



La flecha será utilizada como conector además de indicar el sentido de la información.

Se mostrará además una numeración dentro del cuadro que representa la actividad, con el fin explicar las actividad que ahí se desempeña. A continuación se muestra un ejemplo.



Es importante recordar que el objetivo del DPI, es regular y fiscalizar el cumplimiento de los planes de desarrollo urbanístico, así como las normas técnicas de construcción de las obras públicas y privadas en el municipio Libertador del estado Mérida. Este recordatorio surge ya que un modelo formal organizacional toma como punto de partida el objetivo formal de la organización, así que partiendo de una interpretación y de las normas establecidas por la organización se plantea el modelo formal.

A continuación se presenta el diagrama del sistema formal de actividades del DPI de GOTU, y se muestra encerradas en recuadros, las dos grandes actividades que el departamento realiza.

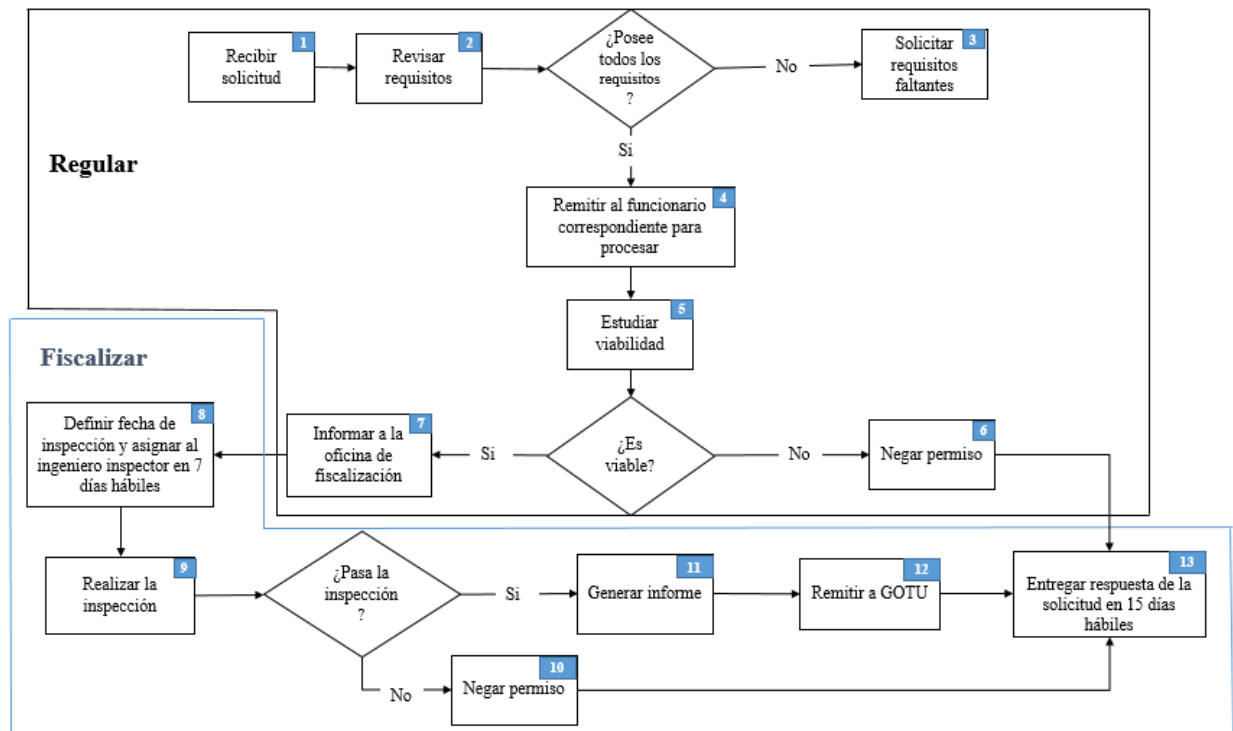


Figura 2. Diseño del sistema formal de actividades del DPI de GOTU

En la figura 2 se muestra el diseño formal del DPI, las actividades centrales que el mismo ejecuta son la de regular y fiscalizar. El proceso de regular se lleva a cabo por medio de los diferentes trámites de permisos que en el mencionado departamento se realizan. La fiscalización la realizan los ingenieros adscritos al departamento, por medio de inspecciones fiscales en las que deben verificar que se cumplan con las normas técnicas de construcción, para así emitir una respuesta a los usuarios.

A continuación se mostrará los tipos de trámites que se realizan en el departamento con el fin de regular los planes de desarrollo urbanísticos del municipio Libertador del estado Mérida.

- Trámites de permisos de construcción.

- Trámites de permisos de construcción en el Valle y Vallecito.
- Trámites de permisos de construcción menor.
- Trámites de permisos de construcción menor para edificios
- Trámites de renovación de permisos de construcción.
- Trámites de permisos de reparación.
- Trámites de permisos de ampliación.
- Trámites de permisos de modificación.
- Trámites de permisos de demolición.
- Trámites de permisos de empotramiento.

Formalmente las actividades referentes a trámites de permisos antes mencionadas deberían seguir rigurosamente el proceso mostrado en la figura 2, con el fin de lograr el cumplimiento del objetivo formal de la organización.

A continuación se pasará al cuarto paso de la primera fase de la metodología de investigación prevista para este proyecto, en el mismo se mostrará el sistema actual de actividades del DPI de GOTU.

#### **3.3.4 Paso 4. Construcción del sistema actual de actividades de la organización.**

Con base en los dos primeros pasos de la primera fase de la metodología de investigación se construirá el sistema de actividades actual de la organización, recordemos que el primer paso consistió en la familiarización con el fenómeno de estudio en donde se tomaron las primeras impresiones sobre la organización, y el segundo paso constó de un diagnóstico basado en la

observación el cual nos permitió desarrollar el sistema actual de actividades del DPI de GOTU. Se mostrará a continuación dicho sistema.

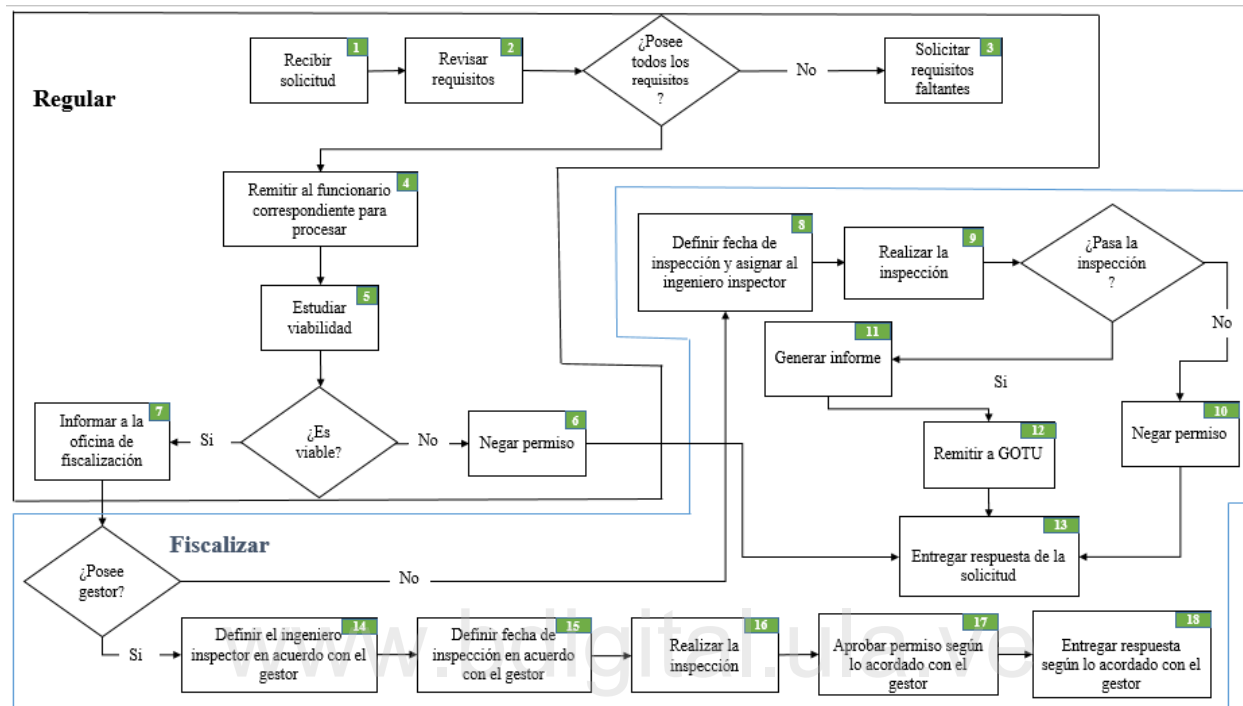


Figura 3. Diseño del Sistema actual de actividades del DPI de GOTU

En este modelo se puede observar a partir de la actividad 14 que se introduce la presencia de un personaje adicional llamado gestor. Es importante recordar que cuando nos referimos a gestores, hablamos de personas que son ajenas a la organización, pero posee algún tipo de vínculos con los funcionarios dentro de la misma, lo que les permite a estos actuar como colaboradores de algunos usuarios, con el fin de acelerar sus trámites a cambio de compensaciones económicas o de otras índoles.

Se puede además apreciar que se realizan actividades que en una primera mirada se mantienen igual a las establecidas en el proceso formal, es decir, los usuarios que no se encuentren en la disposición de utilizar los llamados gestores, pueden iniciar el proceso de realización de trámites de permisos de la manera en la que se estipula en el sistema formal, con la diferencia de existe un retraso significativo en los tiempos de respuesta para los mismos, por ejemplo, en la actividad 8, formalmente el tiempo en el que se define la inspección es de 7 días hábiles, pero en este sistema ese tiempo no se cumple, tiende a ser más extenso que el antes mencionado. Lo mismo ocurre con la actividad 13 (entregar respuesta de la solicitud).

### **3.4 Fase 2.** Esta fase es de comprensión.

Al contrastar el modelo actual y el modelo formal notamos que, si bien hay una parte del proceso en la que los usuarios pueden solicitar los trámites de la manera como lo dicta el sistema formal, sin embargo los tiempos en los que se definen las fechas de inspección y los tiempos de entrega de respuesta a las solicitudes no se ajustan a lo establecido formalmente, tal como ya se mencionó. En este caso, el tiempo de respuesta a la solicitud de los trámites se extiende considerablemente.

Existe también un camino en el sistema actual que supone un proceso más corto, en el cual un gestor tramita los permisos que necesita en un tiempo considerablemente menor a cambio de compensaciones económicas. Esto sin duda genera una dinámica organizacional potencialmente violatoria, creando hábitos y costumbres que se desvían de lo formalmente establecido.

A la luz de la teoría sistémico-interpretativa de organizaciones podemos plantear lo siguiente:

Existe una variedad en el sector social receptor del DPI cuyo rasgo más resaltante son las diferencias socioeconómicas. El subsector más pudiente, constituido por grandes empresas constructoras, puede vincularse con la organización de modos no contemplados formalmente en su afán de obtener respuestas de una manera más rápida, lo cual logran efectivamente. Así, la organización mantiene una apariencia de cumplimiento de lo establecido formalmente mientras permite la consolidación de prácticas violatorias de las normas. Vale destacar que tampoco existe por parte del grupo de usuarios no privilegiados una acción que permita frenar tales prácticas.

Fuenmayor (2001) explica que:

La variedad dentro del sector social receptor efectivamente servido por una organización pública puede tomar una multitud de formas de exclusión de ciertos subsectores que pertenecen a la delimitación formal del sector social receptor. Por ejemplo, se puede llegar al extremo de la exclusión total de ciertos estratos socio-económicos de la población de una manera violatoria de los preceptos formales de ciertas organizaciones y de los derechos de los ciudadanos. Pueden también existir modalidades más sutiles de exclusión, tales como la existencia de una multiplicidad de modos de vinculación entre ciertos miembros del sector social receptor y ciertos actores de la organización (intermediarios por diferentes comportamientos del Estado), que den lugar a tratos preferenciales que no han sido definidos institucionalmente. (p.45).

De la cita anterior vale destacar las implicaciones que, en términos de derechos ciudadanos, se desprenden de la existencia de prácticas como las explicadas dentro del DPI. La existencia de privilegios hacia subsectores del sector social receptor, no solo establecen un trato injusto, sino que son violaciones de normas fundamentales como las establecidas en la constitución nacional respecto a la igualdad ante la ley.

Un aspecto que pudiera estar relacionado con el sostenimiento de esta práctica informal que beneficia injustamente a un subgrupo dentro del sector social receptor, es el incumplimiento del horario por parte de los funcionarios. Si la atención al público está restringida en cuanto al horario no es difícil suponer que se acumulen las solicitudes, frente a lo cual la posibilidad de una compensación económica como salida expedita para las solicitudes encuentre un terreno fértil. Esto a su vez puede conducir al sostenimiento intencionado de la demora como detonante para el juego de la oferta de dádivas, inclusive en otros miembros del sector social receptor que no necesariamente estén relacionados con los intereses de grandes grupos económicos.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## Capítulo 4

### 4.1 Conclusiones

Luego del estudio realizado se pudo concluir que:

1. El DPI de GOTU es una organización que en una primera mirada cumple el objetivo formal, exceptuando el cumplimiento del horario establecido. Sin embargo, se pudo determinar a través de la observación y el registro de los tiempos de respuesta ante la solicitudes de permiso que se han establecido prácticas que no se ajustan a las formales como la que se genera por la presencia de los gestores quienes buscan agilizar la respuesta ante la solicitudes de estos permisos a cambio de cierto tipos de compensaciones económicas.
2. La mirada con la que se abordó la problemática planteada en el marco del proyecto del servicio comunitario fue una con la que solo se buscan soluciones de tipo técnico, es decir, con ese trabajo se buscaba una eficiencia técnica. Esta perspectiva instrumental no es un planteamiento errado, pero no es suficiente para comprender la dinámica organizacional a partir del destape de la variedad interpretativa tanto por parte de los actores como de los miembros del sector social receptor. Esta tesis muestra que la organización bajo estudio tiene una particularidad y es que

aparentemente no existe una gran diferencia con lo que el sistema formal establece, pero existe una violación de las normas que permanece oculta como tal y que solo la definición de *conceptos observantes* (como la medición de los tiempos de respuesta) logran sacar a flote la estructura de poder que existe en la organización. Podemos decir que el trabajo del servicio comunitario se llevó a cabo dentro de una concepción mecanicista.

#### **4.2 Recomendaciones**

- La metodología utilizada en este trabajo de investigación, deja ver la organización de una manera más rica, por lo que se recomienda que sea puesta en práctica para el estudio del funcionamiento de los demás departamentos de la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Alcaldía del municipio Libertador del estado Mérida.
- Este trabajo de investigación pudiera servir para que el departamento bajo estudio realizara un debate institucional sobre las prácticas que en el mismo acontecen con miras a mejorar la atención al público que es el origen principal de los reclamos que se le hacen al departamento.

## **Bibliografía**

Fuenmayor, R y Lopez Gary, H “the Scene for Interpretive Systemology” Systems Practice 4(5); 1991a pp.401-419.

Fuenmayor, R. Bonucci, M and Lopez, H Interpretive-Systematic Study of the University of Los Andes, 1991c pp.507-525.

Fuenmayor, R “El olvido del sentido holístico en la era post-moderna” Sistemas, 1, 1994 pp.15-30.

Fuenmayor, R and Fuenmayor, A Researching –Acting-Reflecting on Public Health Services in Venezuela. I A Conceptual Framework, 1999a pp.35-53.

Fuenmayor, R. (2001). Interpretando Organizaciones. Una teoría Sistémico – Interpretativa de Organizaciones. Consejo de Publicaciones Universidad de Los Andes.

Lopez Garay, H an Interpretive-Systematic Study of the Regional Planning Corporation of Los Andes in Venezuela, 1991b pp.491-505.

Lopez Garay, H The Holistic Prison Phenomena in Venezuela: I. Understanding and Comprehending “Schizophrenic” Institution, 1999b pp.77-94.

Portal web de la Alcaldía del Municipio Libertador del estado Mérida.  
<http://alcaldiamunicipiolibertador-mer.gob.ve/>

Villarreal Miriam (2006). La trayectoria de un enfoque de sistemas como fuente de sentido para la propuesta de un proyecto de educación para la Venezuela del siglo XXI. Centro de Investigaciones en Sistemología Interpretativa, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.

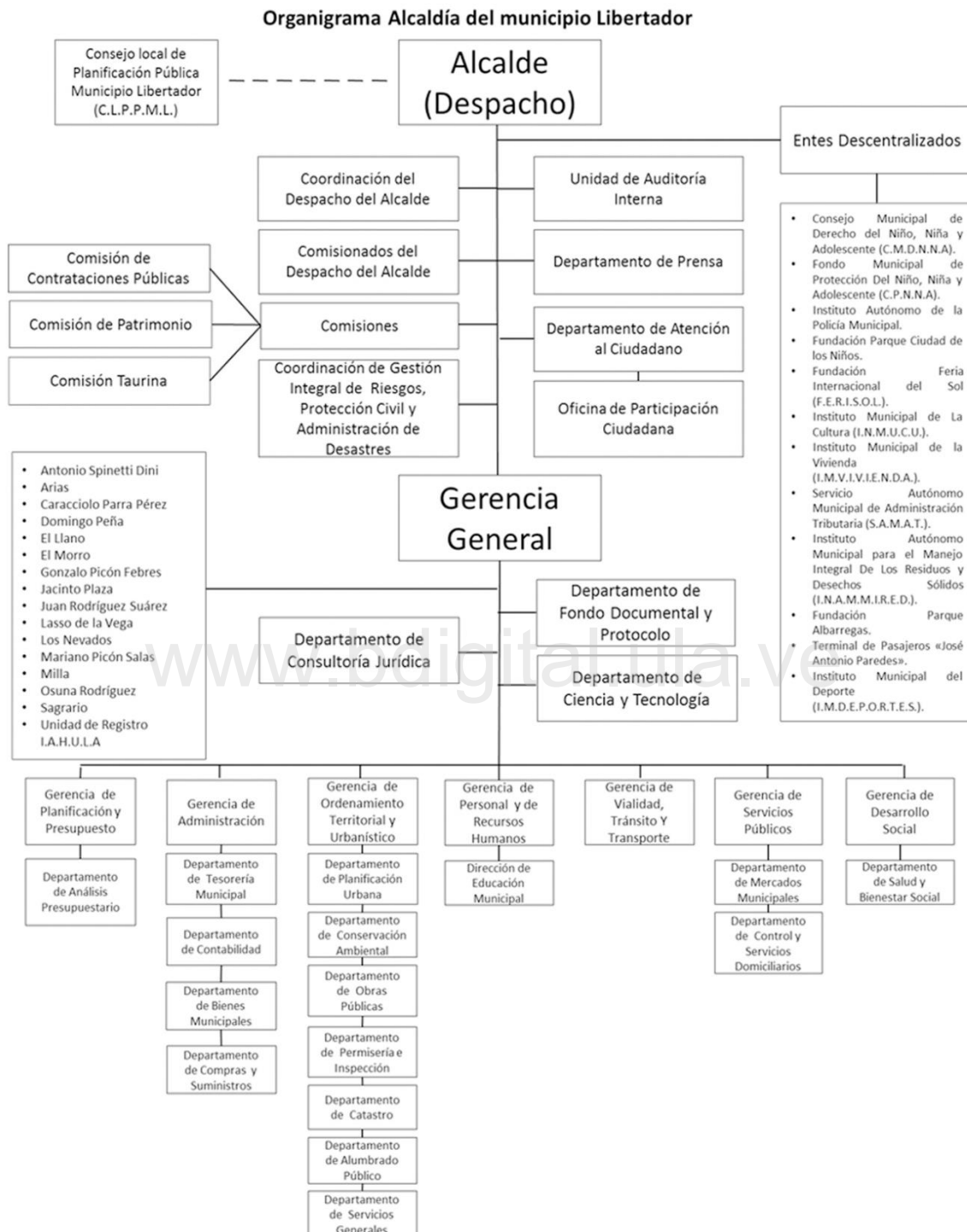
Villarreal Miriam (2007). Inicio en la Grecia Clásica de una historia ontológica de la educación occidental y muestra del diseño de actividades pedagógicas para 1º, 2º, 3º y 5º de educación primaria (Un aporte al proyecto de educación de la Sistemología Interpretativa). Tesis de Doctorado. Centro de Investigaciones en Sistemología Interpretativa, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

# **Apéndices**

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## Apéndice 1



Organigrama de la Alcaldía del Municipio Libertador. Tomado de:

<http://alcaldiamunicipioibertador-mer.gob.ve/estructura>

## Apéndice 2

### Funciones de los actores de la organización

- **Gerente**

El gerente general de la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico es un actor que tiene las siguientes funciones dentro de la organización:

- Elaborar conjuntamente con organismos nacionales y estatales con responsabilidad administrativa en el municipio, programas de construcción, conservación y mantenimiento de obras públicas y preservación de recursos naturales y del ambiente.
- Emitir opinión en materia de obras municipales en la formulación del proyecto de Presupuesto ordinario, Fondo de Compensación Interterritorial y otros.
- Participar en el proceso de contrataciones de obras públicas municipales, de conformidad con las Leyes y Ordenanzas vigentes.
- Dirigir y promover políticas en materia de conservación y mantenimiento de obras públicas municipales, de los recursos naturales y del ambiente ubicado en el territorio de la municipalidad.

- Mantener relaciones con los organismos públicos y privados de la comunidad, a fin de incrementar la participación en la ejecución, control y mantenimiento de obras y en la preservación de los recursos naturales y del ambiente.
- Aplicar sanciones administrativas en incumplimiento de la normativa legal que rige la materia.
- Asesorar y asistir técnicamente al Alcalde en las materias propias a su competencia.
- Asesorar y asistir técnicamente a los usuarios en las materias propias a su competencia.
- Suscribir las certificaciones de habitabilidad para construcciones, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las Ordenanzas Municipales.
- Controlar y dirigir a través de la Unidad de Trámites el procesamiento de solicitudes, reclamos, sugerencias o peticiones y remitirlas a la dependencia competente para conocerlas dentro de la Gerencia, por medio de un registro automatizado de las mismas, en coordinación con la dependencia competente en materia de Atención al Ciudadano.
- Comunicar a los ciudadanos la decisión o respuesta de las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias y peticiones formuladas por ellos en coordinación con la dependencia competente en materia de Atención al Ciudadano.

- Supervisar la ejecución del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y planes especiales.
- Emitir actos administrativos mediante los instrumentos jurídicos relacionados con sus competencias.
- Refrendar conjuntamente con la autoridad competente en materia de inspección de obras civiles privadas, los contratos de servicios profesionales que suscribe el Alcalde.
- Aprobar los procedimientos realizados por las dependencias adscritas a la Gerencia y que así lo amerite el mismo.
- Formular políticas para la gestión del servicio de Catastro en el municipio Libertador.
- Ejecutar aquellas atribuciones que señale la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el Alcalde, la Gerencia General, las Ordenanzas y demás Leyes vigentes.

- **Jefe de departamento**

El jefe del departamento de Permisería e Inspección, tiene asignadas a su cargo las siguientes funciones:

- Recibir, Procesar y Otorgar, las solicitudes de permisos de construcción, ampliación, modificación, construcción menor, demolición, reparación, renovación, empotramiento, depósito reintegrable, constancia de habitabilidad, permisos de habitabilidad (obra nueva), de conformidad con Planes de Desarrollo Urbanístico, Ordenanzas, Normas Técnicas de Construcción y demás disposiciones que rigen la materia.
- Revisar todos los proyectos de construcción de obras civiles, a fin de verificar el cumplimiento de las Variables Urbanas fundamentales, Normas Técnicas de Construcción y sean aprobado de conformidad con las Leyes, Ordenanzas, Decretos, Resoluciones y demás normas que rigen la materia urbana.
- Emitir la boleta de paralización citación al propietario y/o profesional responsable de la obra civil que se encuentre en ejecución sin el respectivo permiso de construcción, a través del personal profesional de inspección y/o paralización de obra, cuyo incumplimiento acarreará la colocación de un cartel en sitio y se aplicará el procedimiento dispuesto en la normativa que rige la materia.
- Calcular las tasas correspondientes a la tramitación de la permisería de conformidad con lo establecido en la Ordenanza sobre tasas por prestación de servicios administrativos y certificaciones del municipio libertador.

- Proponer al Gerente de Ordenamiento Territorial y Urbanístico, visto el informe de inspección elaborado por el profesional (Arquitecto e Ingeniero), adscrito al departamento, la sanción establecida en el ordenamiento legal vigente para las obras civiles, que se ejecuten sin permiso de construcción.
- Asignar y llevar relación permanente con los inspectores por contrato de servicios profesionales por cada obra privada, elaborando para tal fin el contrato de servicio profesional de conformidad con la Ordenanza de Inspectores de Obra de Edificación y Urbanismo por Contrato de Servicio Profesional, del municipio libertador.
- Otorgar los permisos de habitabilidad (obra nueva) para las construcciones que hayan cumplido con lo establecido en el ordenamiento legal vigente en materia urbana.
- Ejecutar aquellas atribuciones que señale la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el Alcalde, la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico, la Gerencia General, las ordenanzas y demás leyes vigentes.

- **Ingenieros (as)**

Estos actores se encargan de prestar apoyo al jefe de departamento en cualquier actividad que este requiera.

Las funciones que cumplen los ingenieros (as) dentro de la organización son:

- Realizar la fiscalización y el correspondiente recorrido por cada una de las parroquias que

conforman el Municipio Libertador, a través del personal profesional adscrito al Departamento (Ingeniero), a fin de verificar la no se ejecuten obras civiles sin haber obtenido los respectivos permisos adscritos al numeral 2.

- Realizar las inspecciones de obras civiles, privadas y públicas, a fin de que las mismas se ejecuten de conformidad con las especificaciones y proyecto permitido, tanto por el personal profesional (Ingeniero) adscrito al Departamento, como el personal de inspección por contrato de servicio profesional.
- Realizar las inspecciones y fiscalización de obras a fin de que éstas se ejecuten de acuerdo con la Permisería, especificaciones y planos aprobados.

www.bdigital.ula.ve

- **Secretaria**

Existen dos secretarias para la gerencia de Permisería e Inspección. La función que cumplen las mismas dentro de la gerencia es:

- Recibir, procesar, despachar, archivar y llevar el control de recepción y entrega de solicitudes de permisos de construcción en materia urbanística.