

## **EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN. ACCIÓN EN EL DESARROLLO DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

*Mario José Krieger*

Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires - República Argentina.

*mkrie47@gmail.com*

Recibido el 14 de abril de 2015. Aceptado el 16 de junio de 2015

### **Resumen**

El propósito de este trabajo es examinar la conveniencia de tratar el Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) con un enfoque de investigación-acción. Los hallazgos de este enfoque guardan un particular interés para la aplicación de la investigación-acción en todo proceso de cambio y desarrollo organizacional que requiera recurrir a técnicas participativas por su riqueza motivadora y transformadora de la cultura organizacional. Se examina la pertinencia de la metodología de investigación-acción en el planeamiento estratégico participativo para grandes organismos del sector público. Se describe cómo esta metodología se está aplicando en el desarrollo del Plan Estratégico Institucional Participativo (PEIP) en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos FCE-UNER y en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Por otra parte, se argumenta acerca de la utilidad de la metodología de investigación-acción en la transformación organizacional, asimismo, de como permite estrechar vínculos entre la investigación aplicada y la consultoría, lo que constituye un interesante camino a explorar.

**Palabras claves:** Planeamiento Estratégico Participativo; Investigación-Acción

## **Abstract**

The purpose of this paper is to examine the desirability of treating the participatory strategic planning of public organizations (PEPOP) with a focus on action research. This approach finds saved a particular interest for the application of action research in any process of change and organizational development that requires recourse to participatory techniques for its inspirational and life-changing wealth of organizational culture. Examines the relevance of the action research in participatory strategic planning for large organizations in the public sector. It describes how this methodology is being applied in the development of the PEIP in the FCE-UNER. (Faculty os Economic Sciences University of Entre Rios, and in the Ministry of Labour of Argentina).

On the other hand, it is argued about the usefulness of the methodology of action research in organizational transformation, it also allows closer links between applied research and consulting, which is an interesting way to explore by Universities, Public organizations, business and social organizations.

**Keywords:** Participative Strategic Planning; Action research.

## **Introducción**

El propósito de este trabajo es examinar la conveniencia de tratar el Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) con un enfoque de investigación-acción. Los hallazgos de este enfoque guardan un particular interés para la aplicación de la investigación-acción en todo proceso de cambio y desarrollo organizacional que requiera recurrir a técnicas participativas por su riqueza motivadora y transformadora de la cultura organizacional. El antecedente de este artículo es la tesis doctoral del autor en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA (Krieger, 2012) y es la técnica que hoy se está utilizando en el desarrollo del Plan Estratégico Institucional Participativo (PEIP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos FCE-UNER y en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

La investigación-acción comienza con un diagnóstico de la situación inicial que se efectúa en conjunto entre el investigador, autoridades y agentes relevantes de la organización en busca de un consenso sobre la problemática a resolver, que guíe el proceso de transformación y prefigure los resultados que de él se esperan. Para

ello se realizan las primeras entrevistas. El planeamiento estratégico –como otras técnicas participativas del desarrollo organizacional– suele ser el instrumento para encarar el cambio. Las herramientas para operar en el proceso de investigación acción son los talleres, cuestionarios y consignas de trabajo de equipos.

## **1. El proceso del Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP)**

El PEPOP guarda como antecedente remoto inspirador al enfoque de French y Bell (1996) sobre visión, análisis del campo de fuerzas y actividades de dirección estratégica. Sin embargo, la originalidad de tomarlo como un tema de investigación-acción reside en que los autores no hacen referencia a organizaciones públicas.

El proceso de planeamiento estratégico participativo, consiste básicamente en un programa de investigación-acción. Se presenta como una acción, co-generativa y colaborativa para la transformación, diseñada para mejorar su funcionamiento y su vinculación contextual (Denzin y Lincoln, 2011). Los programas de planeamiento estratégico participativo casi siempre requieren una base empírica, es decir, se basan en hechos empíricos obtenidos de una manera sistemática para planificar la acción, emprenderla y evaluarla (análisis de escenarios, análisis FODA, desarrollo participativo de valores comunes, visión compartida, misión comprometida). La investigación-acción proporciona un enfoque y un proceso para generar y utilizar la información acerca del sistema mismo, la cual proporcionará una base para el programa de cambio organizacional y cultural que el planeamiento estratégico busca.

La característica de indagación de colaboración de la investigación-acción sugiere que el investigador y los agentes públicos trabajen co-generando conocimiento para la transformación y determinen en forma conjunta las necesidades, los problemas críticos y las hipótesis y acciones, inherentes al proceso de cambio. Asimismo, proporciona una perspectiva diferente para los directivos públicos cuando tratan de resolver los problemas, esto es, abordarlos en términos de causa-efecto y de vislumbrar sus soluciones, no solo como una hipótesis de acción de una gama de varias, sino en la búsqueda de soluciones dialogadas. La recopilación sistemática de datos acerca de las variables relacionadas con la cultura de la organización y la comprobación de los efectos de las acciones

gerenciales sobre esas variables ofrecen un nuevo instrumento para la comprensión de la dinámica organizacional. Todas estas características se ajustan a las particularidades de cambio y transformación de cada organización.

La evaluación diagnóstica organizacional inicial se realiza en una colaboración consultor/cliente sobre la base de datos disponibles. Se formulan las primeras hipótesis y la estrategia colaborativa y de abordaje conjunto. Por otro lado, entrevistas con informantes clave de la organización le permiten al consultor evaluar, corroborar o corregir la evaluación diagnóstica preliminar.

Los primeros talleres de evaluación de escenarios y de construcción de los valores comunes, la visión compartida y la misión comprometida –por ser ampliamente participativos– involucran, comprometen, validan y transforman. Este proceso es monitoreado, retroalimentado y evaluado permanentemente por el consultor y el cliente responsable de la organización. En pocas palabras: la organización se transforma participando, haciendo y produciendo en conjunto el plan estratégico.

En este sentido, resulta fundamental el diseño de instrumentos de análisis de escenarios, análisis FODA, desarrollo participativo de valores comunes, visión compartida, misión comprometida, entre otros, pues por medio de ellos el consultor dispara el proceso e influye sobre él, dado que los actores (personas y equipos) de la organización son los que producen el plan. Así, en el marco de la producción colectiva de conocimientos y co-construcción organizacional se produce paulatinamente el cambio organizacional, transformando su cultura a través del involucramiento y la participación.

## **2. El rol del consultor-investigador- participante en la investigación acción**

En el proceso de investigación acción se buscará esclarecer el rol del consultor-investigador-participante. Muy por el contrario de los enfoques empiristas, neo-empiristas, positivistas, neopositivistas de la investigación cuantitativa que pretende ser neutra –aunque ya ha quedado ampliamente demostrado que en ciencias sociales no existe la neutralidad valorativa–, la investigación-acción se propone transformar con su accionar (Denzin y Lincoln, 2011), porque subraya la naturaleza socialmente construida de la realidad, y enfatiza en la naturaleza

esencialmente valorativa de la investigación (en contraposición de la búsqueda aparente de neutralidad de la anterior).

En el caso SENASA, (Krieger, 2012), se ejerció la acción transformadora a través de la capacitación en planeamiento estratégico participativo, gestión por objetivos, trabajo en equipo, desarrollo de liderazgos, formación del cuerpo de facilitadores y del diseño, explicación, difusión y aplicación de instrumentos e instructivos de planeamiento estratégico participativo. Las autoridades, funcionarios y agentes idearon sus lineamientos de política, capacidad y gestión técnica específica. De este modo, el plan perteneció al organismo y no al investigador, es decir, se fue co-generando en colaboración. En los otros casos analizados, en la misma tesis, la preponderancia la tuvieron los instrumentos utilizados. En todos los casos se interroga acerca de estos instrumentos y su validez transformadora. A continuación se realizará un análisis comparativo de las hipótesis sobre investigación-acción a través de distintos casos analizados (Krieger, 2012) y nuevos casos PEIP-UNER (2012-2015) y Ministerio de Trabajo (2012-2015).

### **3. Hipótesis acerca de los instrumentos de PEPOP en el marco de la investigación-acción en relación con su capacidad transformadora**

La información presentada a continuación, es producto de un cuestionario autoadministrado entre mediados de noviembre y mediados de diciembre de 2011, justo al finalizar el Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA (2007-2011). Se envió vía mail un cuestionario estructurado con preguntas a 100 participantes, calificados<sup>1</sup> en el proceso de investigación-acción según cómo utilizaron los instrumentos del Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA (PEPS), entre coordinadores de programa, coordinadores temáticos y facilitadores del PEPS. Se

---

<sup>1</sup> La muestra resultó ser muy representativa de los cargos directivos de coordinación pues en el organismo son 139 o sea que se encuestó al 41,7% del total de los directivos del Organismo. Explícitamente se excluyó de la muestra a autoridades políticas, directores nacionales, directores simples y directores regionales, cuya participación se reservó para las entrevistas cualitativas a lo largo del proceso del PEPS. La muestra estuvo compuesta por coordinadores temáticos y de programa 58-72,5% de los 80 encuestados y el resto son facilitadores del proceso 22 de los 30 más activos a los que se les envió la encuesta por lo que representan un 73,33% del grupo.

obtuvieron 80 respuestas, discriminadas por área de desempeño del respondente de la siguiente manera:

**Cuadro 1. Entrevistados por área de revista en SENASA**

Área de Revista	Val. Absolutos	Val. Relativos
Sanidad Animal	18	22,50%
Protección Vegetal	8	10%
Inocuidad y Calidad. Agr.	7	8,75%
Operaciones Regionales	7	8,75%
Administración	10	12,50%
Laboratorio	7	8,75%
Otros	23	28,75%
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2. Entrevistados por planta en Senasa**

Planta	Val. Absolutos	Val. Relativos
Planta Permanente	49	61,25%
Planta Transitoria	12	15%
Contratado	19	23,75%
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 3. Entrevistados por cargo directivo en Senasa**

Cargo Directivo	Val. Absolutos	Val. Relativos
Ejerce cargo directivo de coordinación	58	72,50%
No ejerce cargo directivo	22	28%
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 4. Años de antigüedad en el organismo de los entrevistados**

Años de antigüedad	Val. Absolutos	Val. Relativos
0 a 10 años de antigüedad	26	32,50%
10 a 20 años de antigüedad	20	25%
Mas de 20 años de antigüedad	34	42,50%
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia.

**4. Hipótesis sobre la metodología de investigación-acción**

*A mayor contribución de los instrumentos de investigación-acción, mayores avances en los procesos de planeamiento estratégico y transformación organizacional.*

El primer interrogante apuntaba a cómo creían que habían ayudado al proceso del Planeamiento Estratégico Participativo los instrumentos de investigación acción utilizados (planillas, cuestionarios). Hubo coincidencia entre el 100% de respuestas afirmativas de Senasa (bastante 57,5%, mucho 36,25% y muchísimo 6,25%), con la triangulación<sup>2</sup> de respuestas de los informantes clave entrevistados de las otras

---

<sup>2</sup> Para este análisis recurrí al testimonio de uno o dos participantes clave en cada uno de los referidos procesos: Superintendencia de Servicios de Salud, Armando De Angelis- consultor; Superintendencia de AFJP; Hugo Bertín, Gerente de Planeamiento; Administración de Programas Especiales, Magdalena Rebella, consultora; Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC, Armando De Angelis, Director Nacional de Planeamiento y Guillermo

organizaciones (mucho SSS, SAFJP e INDEC y muchísimo APE). Por lo tanto, en los casos se validaron los instrumentos de investigación acción utilizados en el PEPOP como parte de la transformación organizacional.

En los comentarios, los respondientes resaltaron el poder ordenador del trabajo por parte de los instrumentos para la consecución del plan estratégico, al enseñarles una metodología participativa de trabajo, que en muchos casos –en especial en los que hubo continuidad (SAFJP y SENASA)– se transfirió a otros planos de trabajo coordinado y en equipo de las organizaciones.

La Gerente General del Senasa señalaba que la estrategia de participación (co-generativa y colaborativa) bajo la modalidad de talleres y plenarios (propios de la investigación-acción) permitió procesar el cambio de manera colectiva, facilitando la adopción de una visión estratégica del organismo como paso previo a la puesta en marcha de una gestión por objetivos. Según ella, con la capacitación de los agentes, formación y colaboración de facilitadores, y las metodologías participativas del proceso, se logró una transformación organizacional.

*A mayor desarrollo de los instrumentos de investigación-acción, mayor co-generación de conocimientos, asunción de metodologías de acción participativa y posibles nuevos desarrollos de instrumentos o institucionalización de los desarrollados, por parte de la organización.*

Esta hipótesis surgió de la idea de conceptualizar al proceso del Planeamiento Estratégico Participativo como la relación combinada entre la investigación-acción (French y Bell, 1996) y una acción, co-generativa y colaborativa para la transformación. Se les preguntó acerca de la utilidad de la metodología de participación en talleres (propia de la investigación-acción) para establecer participativamente valores, visión, misión, análisis de escenarios, análisis FODA, desarrollo de ejes estratégicos. En el caso de las encuestas en SENASA, respondieron como útil un 97.5%, bastante útil, 42,50% y muy útil 55%; en la cuestión de la triangulación de actores en el caso de la SSS se la consideró

---

Schweinheim, consultor. Son funcionarios de las organizaciones responsables del proceso de planeamiento estratégico, o consultores partícipes, todos actores claves de los referidos procesos. Las respuestas del caso SENASA se triangulan con las de actores relevantes en los otros casos. A los respondientes les sometí el mismo cuestionario utilizados en otros casos anteriores entre 1999 y 2011 en que se analiza el caso SENASA, a los efectos de comparabilidad de las respuestas.

bastante útil, en el resto muy útil; lo que corrobora la pertinencia de la técnica de la investigación acción como válida para transformar organizaciones, en este caso mediante un plan estratégico participativo, donde se co-generan conocimientos (Valores comunes, visión compartida, misión comprometida) y se desarrollan instrumentos en forma conjunta. También coinciden en esta perspectiva Bryson, Crosby y Bryson (2009) al conceptualizar los planes estratégicos como una vía de conocimiento cogenerado entre actores partícipes.

En la segunda pregunta del cuestionario acerca de la medida en que los participantes del Planeamiento Estratégico Participativo de cada organismo iban utilizando los instrumentos (planillas, cuestionarios) y se sentían aportando a la transformación organizacional, en el caso SENASA las respuestas fueron en un 95% afirmativas. En la triangulación con la SAFJP y con el INDEC se obtuvieron los valores de "mucho" y para la SSS y APE "muchísimo". Todas estas respuestas corroboran el rol transformador que los instrumentos de elaboración (planillas, cuestionarios) adquirirían a medida de que se los iba utilizando en los talleres. Esto confirma la validación de la investigación acción y sus instrumentos como parte del proceso de transformación organizacional donde, como ya se señalara, los actores co-generan conocimientos e instrumentos en el proceso de construcción del plan.

Esta hipótesis hace referencia al poder transformador de los instrumentos y de operación que el investigador ejerce a través de ellos. Coinciden con esta visión transformadora del planeamiento estratégico Bryson (1995), el mayor referente de Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas, French y Bell –los principales referentes de la investigación acción– y Armando Loera Varela (2000).

Cuando inquirí acerca de la medida en que la aplicación del Planeamiento Estratégico Participativo y sus instrumentos pudieron generar definiciones, cursos de acción y métodos de trabajo nuevos. En el caso SENASA, un 90% dio una respuesta positiva, y solo un 10% negativa. En la triangulación con la SSS y APE e INDEC dio "muchísimo"; en la SAFJP "mucho", con lo cual se puede considerar a la metodología y sus instrumentos como útil para generar definiciones, cursos de acción y métodos de trabajo nuevos. Estas cuatro primeras hipótesis concatenadas permiten esbozar un nuevo modo de conceptualizar el enfoque del planeamiento estratégico participativo

Con respecto al papel de la capacitación en el referido proceso, en el caso SENASA, 100% señaló que la capacitación cumplió un rol importante<sup>3</sup> en el conocimiento de los instrumentos de la investigación acción del Planeamiento Estratégico Participativo. En la triangulación con los casos de la SSS y el INDEC fue “poco importante”; pero fue “importante” en el caso de la SAFJP y “bastante importante” en el caso de la APE.

En la triangulación SENASA con otros organismos públicos, en los casos que la capacitación no tuvo un rol relevante, las respuestas de los informantes clave señalan que impactó en el trabajo de talleres, produciendo demoras, dudas, muchas consultas y a veces excesiva prueba y error con la consiguiente pérdida de eficacia y eficiencia en el proceso. Se confirma, entonces, la importancia de la capacitación previa en materia de sensibilización, técnica, metodología e instrumentos a utilizar, previa a su efectivo uso en la organización.

Por este motivo, formulé una nueva hipótesis complementaria a la anterior: *A mayor capacitación previa de los agentes y actores del proceso de planeamiento estratégico, en materia de instrumentos de investigación acción y planeamiento estratégico, mayor facilidad en el desarrollo del mismo y la consecución de resultados.*

Tampoco basta con tener un cuerpo de facilitadores, se requiere de una capacitación previa en materia de Planeamiento Estratégico Participativo y sus instrumentos a toda la organización en sus distintos niveles y sectores si se quiere tener éxito en el proceso y evitar demoras innecesarias. Lo demuestra el análisis comparado del caso SENASA donde hubo capacitación y un cuerpo de facilitadores y los otros casos en que esto no se dio. Bryson (1995) coincide con este enfoque cuando resalta el rol de los facilitadores.

---

<sup>3</sup> Siendo para el 23,75% “bastante importante”; 51,25% “muy importante” y para el 25% “importantísimo”.

## **5. La aplicación de la metodología de investigación-acción al Planeamiento Estratégico Institucional Participativo (PEIP) 2012-2016/2016-2020 de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNER**

### ***Los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo del PEIP en el marco de la investigación acción en relación con su capacidad transformadora***

Desde el inicio se utilizó la técnica de investigación acción diagnosticando colectivamente, en talleres participativos problemas que requerían de una visión estratégica para su resolución. Luego se confrontó este auto-diagnóstico interno, a cargo del grupo impulsor del PEIP y los facilitadores, con la participación de toda la comunidad universitaria y la comunidad circundante de referencia de la FCE-UNER.

La práctica de investigación-acción y los instrumentos del PEIP co-generaron conocimientos, documentos, productos y resultados que la comunidad universitaria elaboró colectiva y participativamente, transformando la institución en su visión, misión, valores, al compartir la visión en forma colectiva; comprometerse con la misión diseñada en conjunto y asumir un conjunto de valores compartidos. A tales efectos, desarrollaron en conjunto un FODA, y a partir de él, los ejes estratégicos, en talleres con alta participación de la comunidad universitaria.

#### ***5.1. La participación***

1. La mayor participación permitió un mejor desarrollo de valores comunes, visión compartida y misión comprometida.
2. La participación fue transformando de la cultura organizacional de la UNER, propendiendo a un mayor involucramiento de los actores y claustros, aunque todavía existe un largo camino por recorrer en la materia.
3. Junto con la consulta a la comunidad universitaria y a la comunidad referente posibilitó un mejor análisis de escenarios.
4. Posibilitó un mejor análisis FODA.
5. Favoreció un mayor compromiso con el cambio organizacional. A tal punto que hoy, en definición del Decano, al asumir su segundo mandato, señaló

que el PEIP es el programa de gobierno de este próximo período, y que el PEIP es el modelo de gestión de la FCE UNER.

### ***5.2. La sustentabilidad política***

La última afirmación nos remite a la importancia que ha tenido en el PEIP el apoyo político de las autoridades y en especial del Decano, Andrés Sabella, quien participó en todas las reuniones y actividades del PEIP, dotándolo así del apoyo político necesario. Este mayor apoyo político conllevó a un mayor éxito en el cambio organizacional, lo mismo que la continuidad en el Planeamiento Estratégico y la coherencia de las decisiones superiores sustentaron mayor éxito en el cambio organizacional.

### ***5.3. La capacitación de facilitadores***

El desarrollo y capacitación del cuerpo de facilitadores favoreció la mayor participación de los miembros de los claustros de la comunidad universitaria, y dotó a los miembros de mayores capacidades técnicas en la instrumentación del proceso de cambio. Además otorgó sustento y legitimidad a todo el proceso de cambio: hoy se están desarrollando colectiva y participativamente los programas.

La programación del PEIP también se desarrolla mediante la técnica de investigación-acción. Colectiva y participativamente, organizados por ejes estratégicos, se están elaborando los contenidos de los ejes estratégicos, sub-ejes, programas, sub-programas y proyectos del PEIP. Para ello se utiliza también la metodología de investigación-acción, de co-diagnóstico, de cada programa, sub-programa o proyecto, co-generando conceptos, metodologías, e instrumentos de desarrollo del programa.

## **6. El caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.**

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina viene transitando el camino de la modernización en los niveles institucional y organizacional, con el propósito de adecuarse a la complejidad creciente de los problemas y demandas que le plantea la sociedad, así como también, a la

necesidad de compatibilizar la eficiencia de los procesos de gestión y las herramientas operativas en orden a dimensionar los cambios propuestos en las condiciones de vida y de trabajo de la población. Durante diez años ha registrado un trabajo continuado y sistemático con el objeto de cumplir con la misión de promover la creación de "más y mejor trabajo decente".

La mejora operativa interna en materia de planificación se planteó tres etapas sucesivas:

- a) Incorporar la planificación estratégica como una referencia permanente de la gestión cotidiana.
- b) Incorporar el principio de la calidad a la gestión de los procesos.
- c) Integrar la planificación estratégica y presupuestaria, orientada a la producción de resultados que puedan ser medidos y evaluados con respecto a las transformaciones que beneficien los derechos e intereses, individuales y colectivos, en el mundo del trabajo.

*1. El puntapié inicial en la adopción de la metodología de la Planificación Estratégica fue la constitución en 2004 del Comité de Gestión Estratégica, presidido por el Ministro e integrado por los Secretarios y Subsecretarios. Su propósito principal es formular y dar seguimiento a los objetivos estratégicos referidos al abordaje y transformación de los problemas estructurales relevados como prioritarios por el gobierno nacional. Este Comité se reúne dos veces al año, pudiendo hacerlo de modo extraordinario cuando la máxima autoridad lo decide. El primer Plan Estratégico: 2005/2007*

### **6.1. El primer Plan Estratégico: 2005/2007**

Los problemas identificados como prioritarios para la gestión del MTEySS, durante la vigencia del 1er Plan Estratégico, formulado para el período 2005/2007, fueron:

- Alto nivel del empleo informal y no registrado.
- Déficit de políticas activas que aborden de modo integral la problemática del empleo.
- Altos niveles de intensidad en el conflicto laboral y sindical.
- Necesidad de afianzar y consolidar la temática de la seguridad social.

Estos problemas reflejaban en gran medida, los impactos socioeconómicos derivados de la crisis de 2001-2002 y se propusieron como la base para formular los Objetivos Estratégicos y determinar los indicadores de resultado que mostrarían los avances en la realización de los programas de gestión.

Este 1er Plan Estratégico se formuló durante el segundo semestre del año 2004 y comenzó a regir para el período 2005-2008. Durante su vigencia se implementó un monitoreo sistemático y una vez finalizado, fueron evaluados sus resultados y se hicieron los ajustes necesarios que dieron origen al 2do Plan cuatrienal 2008-2011.

## **6.2. El segundo Plan Estratégico: 2008/2011**

En el primer período reseñado, las acciones de planificación fueron más bien tentativas y exploratorias de los cambios que era menester impulsar en la cultura organizacional. Por tanto, la adopción de la metodología de planificación fue dispar según las áreas y mostró ciertas discontinuidades en el proceso de medición de resultados. No obstante, el proceso resultó de suma utilidad para identificar las posibilidades y restricciones que presentaba el contexto, en orden a la implementación definitiva del modelo de planificación estratégica. El acceso y estandarización de las fuentes de información, reflejaron uno de los problemas principales a superar.

Habida cuenta de que el período señalado se constituyó en una fase de experimentación, se procedió a formular el segundo Plan Estratégico 2008/2011 con pocas variantes en los objetivos y en los indicadores seleccionados, tomando en consideración que gran parte de las acciones programadas para el primer cuatrienio estaban pendientes porque su realización implicaba series más largas de tiempo, aunque se cumplieron las metas anuales.

Este segundo Plan se compone de:

- 4 Cuatro Apuestas Estratégicas
- 2 Dos Objetivos Integrales
- 3 Tres Apuestas Transversales
- 41 Indicadores de Resultados
- 71 Operaciones – Indicadores de Producto.
- 185 Actividades

Las Apuestas u Objetivos Estratégicos fueron definidos en función de la situación que la máxima dirección del Ministerio se propone alcanzar para superar los problemas y nudos críticos que deben ser resueltos para cumplir con la misión institucional. La formulación de cada una de las apuestas estratégicas reconoce un diagnóstico de base que permitió identificar los aspectos problemáticos prioritarios.

Los Indicadores de Resultado, por su parte, fueron definidos como la unidad de medida –cuantitativa y/o cualitativa- que expresa la variación resultante en la modificación del problema-diagnóstico como consecuencia del cumplimiento de las acciones programadas.

### **6.3. El tercer Plan Estratégico: 2012/2015**

Luego de la experiencia que supuso la formulación del plan estratégico 2008-2011, el Ministro Carlos A. Tomada definió como misión principal del MTEySS “renovar el compromiso y poner nuestros esfuerzos al servicio de la recuperación integral de la Nación iniciada el 25 de mayo de 2003, siguiendo las políticas públicas definidas por la Sra. Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, que buscan agregar sustentabilidad a una sociedad reconstruida a partir de la inclusión social y el trabajo decente.”

Se presentan así nuevos desafíos asociados al desarrollo y progreso colectivo, teniendo en cuenta que en los últimos nueve años los problemas de la Argentina han cambiado como resultado de un proceso continuado y sistemático de crecimiento económico y de políticas de redistribución.

A diferencia del Plan 2008-2011, donde cada objetivo estratégico tenía como responsable de implementación un área específica del Ministerio, el Plan 2012-2015 determina que para lograr cada objetivo es necesaria la contribución conjunta y coordinada de los diferentes sectores del organismo.

Cada uno de los objetivos estratégicos reconoce un diagnóstico y la propuesta de indicadores de resultados que expresan la variación resultante en la modificación del problema-diagnóstico como consecuencia del cumplimiento de las acciones programadas.

#### **6.4. La planificación operativa**

En el marco de cada Plan Estratégico, la determinación de las metas anuales correspondientes a cada objetivo se registra en el Plan Operativo Anual. La función del POA es lograr el alineamiento de las operaciones y actividades de la organización con las prioridades identificadas en el Plan Estratégico.

Las operaciones se entienden como constituidas por un conjunto coherente de acciones destinadas a alcanzar el vector de resultado de cada apuesta estratégica. Las actividades son definidas como aquellas acciones que se realizan para transformar insumos en productos como parte de un proceso.

Una vez definidos los vectores de resultados, la organización define las operaciones, que se constituyen así en los medios para alcanzar los resultados esperados.

La formulación de metas se hace en función de indicadores de producto y de cobertura, entendiendo por indicadores de producto a los que permiten cuantificar la producción de los bienes y servicios generados y entregados en un período de tiempo. Los indicadores de cobertura, permiten identificar el grupo (población, instituciones, estructuras edilicias, territorios, etc.) al que van dirigidos los bienes y servicios.

A título de ejemplo, las metas del Plan Operativo 2008/2011 son evaluadas en función de 71 indicadores de producto que reflejan el resultado de 185 actividades. Su revisión es semestral y la evaluación de los resultados es presentada al Comité de Gestión Estratégica que puede decidir los ajustes que correspondan.

En línea con esta metodología de planificación, en el año 2012 se ha introducido una herramienta que integra la Planificación (estratégica y operativa) con el presupuesto.

#### **6.5. Planificación y presupuesto**

El modelo de gestión para resultados, como ya se ha dicho, es idóneo para alinear a las organizaciones públicas con la creciente complejidad de las demandas sociales, de modo de garantizar la eficiencia y eficacia de todos los procesos de gestión y las acciones desarrolladas. Pero exige que los procesos de planificación estratégica, operativa y presupuestaria estén efectivamente vinculados. Si se

pretenden lograr ciertos resultados identificados como estratégicos, deben planificarse las acciones que permitan lograrlos; y estas acciones no se podrán ejecutar si no cuentan con los recursos presupuestarios necesarios.

Consciente de estos retos, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha buscado potenciar la vinculación entre planificación y presupuesto, como parte de su estrategia global de mejora de la gestión.

Los avances logrados en el Ministerio, caracterizados por el gradualismo, generaron un aprendizaje organizacional en materia de planificación que creó las condiciones necesarias para abordar, a fines de 2010, la vinculación efectiva entre planificación y presupuesto.

Para dar el primer paso se realizó una experiencia piloto de vinculación expresa entre la planificación estratégica, operativa y presupuestaria.

A principios del año 2011 la Secretaría de Empleo llevó adelante esta prueba piloto, con un claro respaldo de la alta dirección, ayuda técnica especializada y capacitación de los involucrados. El Comité de Planificación, Diseño y Control fue presidido por el Secretario de Empleo, hecho que le otorgó la dosis de liderazgo e institucionalidad necesaria. Además contó con el acompañamiento metodológico de equipos técnicos de la Fundación CIGOB, organización no gubernamental con amplia experiencia en procesos de planificación estratégica gubernamental.

La revisión de la planificación necesaria para elaborar la Matriz de Planificación y Presupuesto no se realizó en términos de modificación de objetivos de política pública, sino desde un punto de vista metodológico

Esta actividad permitió unificar esfuerzos entre las distintas áreas de la Secretaría, determinar los productos que generan, cuantificarlos, e identificar (de manera preliminar) los insumos necesarios para su consecución. Es decir, el ejercicio implementado en 2011 en la Secretaría de Empleo sirvió para definir los resultados esperados con claridad y para orientar la gestión al logro de tales metas. Para ello, el Comité revisó y actualizó los resultados esperados en el Plan Estratégico 2008/2011 del Ministerio con las metas físicas para el Plan Operativo 2011 y 2012 a través de una Matriz de Planificación y Presupuesto

La Matriz de Planificación y Presupuesto – herramienta central para vincular planificación y presupuesto - establece los lazos entre las definiciones de la alta dirección y las metas de producción de las áreas, que a su vez son el insumo para

la elaboración de los respectivos planes de acción detallados. También hace posible efectuar un seguimiento de lo planificado a través de indicadores de resultado, y de indicadores de producto al establecer metas cuantitativas.

**Ilustración 1. Modelo de Matriz de Planificación y Presupuesto**

Objetivo Estratégico	Objetivo Específico	Productos				Insumos		
		Nombre	Unidad responsable	Unidad de medida	Cantidad o meta	Nombre	Unidad	Cantidad
Obj. Estr. 1	Obj. Esp. 1.1	1				1		
						2		
	2				3			
	Obj. Esp. 1.2	3				4		
						5		
Obj. Estr. 2	Obj. Esp. 2.1	4				6		

Fuente : Elaboración propia.

Esta experiencia fue un avance significativo que permitió refinar la Matriz de Planificación y Presupuesto como herramienta, y validar su aplicabilidad a la labor del Ministerio. Sin embargo, no llegó a identificar en detalle los insumos necesarios para lograr el nivel de producción deseado, ya que la discusión se centró

exclusivamente en definir y cuantificar los productos sin avanzar en la relación con el presupuesto, determinada justamente por los insumos.

Esta Matriz fue evaluada como un instrumento particularmente útil para superar la visión fragmentaria de las áreas y programas de la Secretaría de Empleo. Los participantes del Comité destacaron, entre otros logros, que la fijación de metas cuantificadas de resultados y productos dio direccionalidad estratégica a su labor, como guía y orientación en la toma de decisiones en la gestión cotidiana.

A partir del éxito de la experiencia piloto, en el segundo semestre de 2011, con el apoyo del Ministro y el liderazgo del Subsecretario de Coordinación, se avanzó, en forma paulatina, a extender la utilización de la Matriz de Planificación y Presupuesto a todo el Ministerio.

En el 2015, la tarea primordial se orientó a vincular la planificación estratégica a la programación operativa anual y que ésta se traduzca en el presupuesto y en la ejecución del mismo.

- Planificación estratégica
- Planificación operativa anual
- Planificación presupuestaria anual.
- “Planes de acción”

Los 4 niveles se estructuran a partir de los objetivos estratégicos, y en torno a los productos como “eje” de la Planificación presupuestaria y el Plan Operativo Anual (POA)

## Ilustración 2. Niveles de planificación

# Niveles de Planificación



Fuente: Elaboración propia.

Se Articularon todos los niveles de planificación existentes en el Ministerio

Se Rediseño el Plan Operativo Anual POA:

- Se Definieron y cuantificaron los productos
- Fue Formulado participativamente por cada área

Se Consolidó de la relación entre Plan Operativo y Presupuesto

- Se elaboró la Matriz de Planificación y Presupuesto
- Se Identificaron y costearon los insumos que requiere cada producto u operación.

- Se adaptó un Software de SENASA y se avanzó en un desarrollo propio que permite vincular los productos con los insumos, presupuestarlos y costear los programas del plan estratégico. De esta manera los gastos y la compra de insumos están incluidos en la programación anual y presupuestaria.

Esto dio, la Matriz de Planificación y Presupuesto, y el Plan Operativo Anual estructurados en torno a productos. Se establecieron lazos entre:

- Los objetivos del plan estratégico y las metas de producción de las áreas
- Los productos, operaciones y actividades;
- Los productos y el presupuesto a través de insumos valorizados.

En el 2015 se parametrizaron en el SIGOR 119 operaciones, 228 productos y 378 insumos. El equipo de la Coordinación asistió a más de 20 áreas.

Se exigió pensar primero qué se va a hacer (POA) para poder requerir insumos (Presupuesto). El 90% de las áreas registraron su Plan en el SIGOR

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, hoy tiene las herramientas para gestionar participativamente el plan estratégico tanto en su faz estratégica como operativa orientada a resultados:

- > Articulando las decisiones desde el máximo nivel estratégico hasta los niveles de producción operativa.
- > Enfocando a las áreas sustantivas y de apoyo en generar productos orientados estratégicamente.
- > Vinculando los productos que se entregan a la sociedad con la asignación de recursos presupuestarios.
- > Con la posibilidad de revisar y ajustar fácilmente sucesivas versiones de programas, proyectos, POA y Presupuesto.

Paralelamente se reforzó el desarrollo de metas e indicadores de los programas, desarrollo de tablero de comando o sistema de información gerencial (SIG) y se fortaleció la capacitación de los mandos directivos y medios responsables de los programas brindándole a los mismos la oportunidad de cursar una especialización

en Dirección de Programas y Proyectos en convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

En el caso del Ministerio arriba referido, la clave también estuvo en la continuidad, en el involucramiento de las más altas esferas del Ministerio y en el mantenimiento del rumbo.

Para que todos los avances se hagan cultura organizacional y se institucionalicen será necesario que las nuevas autoridades que asuman a partir del 10 de diciembre del 2015 le den continuidad a la utilización de estos instrumentos de gestión. Mucho se ha avanzado en el estado en innovaciones en materia de tecnologías de gestión, por lo que ahora es necesario mantenerlas. Son instrumentos de mejor implementación de cualquier política pública o plan de gobierno que se diseñe. Asimismo, la importancia de esta experiencia es tal que esta prueba en un ministerio debería en el futuro próximo ser adoptada por los demás, mejorando así la gestión pública.

## **7. La investigación-acción aplicada al Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) comparada con otras metodologías clásicas de investigación**

En la investigación-acción, el investigador requiere de la cooperación, colaboración, y establecimiento de acuerdos metodológicos, prácticas, abordajes y sobre todo en qué hacer y no hacer en cada circunstancia, en acuerdo con las autoridades del organismo.

El investigador académico se diferencia del anterior en que es relativamente libre y autónomo en su gabinete, en cambio, en la investigación-acción, aquellos aspectos que desee o recomiende abordar y que no sean receptados por la organización sencillamente no se emprenden. En mi caso, tomando el SENASA como ejemplo, la organización, o más específicamente la conducción, no realizó, pese a mi recomendación, el análisis de actores y el mapa de fuerzas. Tampoco aceptó desarrollar equipos responsables de seguimiento de cada eje estratégico con un coordinador de cada uno, lo que trajo problemas en su seguimiento y en la evaluación de ejecución. Este último aspecto, pudo conformarse en la APE, pero con poco tiempo de ejecución pues hubo un cambio de gobierno y de autoridades

del organismo que interrumpió la continuidad. Esta es una gran limitación de toda estrategia de investigación que utilice las metodologías de investigación-acción.

La investigación-acción comparte con esto las características de la consultoría que también tiene una situación de poder de telón de fondo. La investigación académica es más libre, sus limitaciones son las propias de los preconceptos pre-científicos del propio investigador. Concluye en sí misma como un trabajo, tal vez publicado en un libro o revista con referato, que puede ser tenido en cuenta o criticado por otros investigadores y, si tiene suerte; tal vez, un hombre de acción recoja las recomendaciones para transformar la realidad. La riqueza y lo desafiante de la investigación- acción radica, precisamente, en su carácter transformador de las organizaciones.

## **8. Conclusiones**

Examiné la pertinencia de la metodología de investigación-acción en el planeamiento estratégico participativo para grandes organismos del sector público concluyendo en la conveniencia de su uso y en el aporte original que esta estrategia significa en la transformación organizacional. Verifiqué que se encuentran en pleno desarrollo del PEIP.

Del análisis de las respuestas del comportamiento de las hipótesis comprobadas cuantitativamente en el caso SENASA, trianguladas con las respuestas de los informantes clave de cada uno de los otros organismos comparativamente estudiados, donde se aplicó la metodología del Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP), se observa una correspondencia muy alta entre uno y otro tipo de respuesta. Esta constatación permite afirmar que las hipótesis comprobadas para el caso SENASA pueden llegar a extenderse a otros organismos públicos, sobre todo pueden guiar futuros trabajos de investigación-acción sobre el PEPOP.

La utilidad de las metodologías e instrumentos empleados también está comprobada en distintos contextos políticos, económicos y sociales y en distintas organizaciones, por lo tanto, aunque perfectibles, pueden guiar diversas intervenciones organizacionales en materia de planeamiento estratégico.

En efecto, la amplia comprobación de las hipótesis formuladas, y su concatenamiento en la propia puesta a prueba, la triangulación y la comparación

de los hallazgos con el estado del arte en la materia, me permiten aseverar que se ha cumplido el objetivo de realizar un aporte para la discusión epistemológica de la utilidad de la investigación-acción en el planeamiento estratégico participativo en grandes organizaciones públicas, pero también extensible a otras técnicas de intervención y transformación organizacional, como es en la actualidad el caso del PEIP de la FCE-UNER, Juntos 2020 o del Ministerio de Trabajo.

Por otra parte, la metodología de investigación-acción permite estrechar vínculos entre la investigación aplicada y la consultoría, lo que constituye una interesante vía metodológica a explorar para la transformación de las organizaciones. Cabe consignar que esta metodología surgió del estudio de grupos en organizaciones y fue luego extrapolada a toda la organización con motivo del desarrollo organizacional. Obviamente también es aplicable al sector privado y el de las organizaciones sociales, dado que, por ejemplo, es muy utilizado en el campo de la educación.

### **Referencias bibliográficas**

Bryson, J. M. (1995). *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. San Francisco, Estados Unidos: Jossey-Bass.

Bryson, J.; Crosby, B. and Bryson, J. (2009). Understanding Strategic Planning and the Formulation and Implementation of Strategic Plans as a Way of Knowing: The Contributions of Actor-Network. *Theory International Public Management Journal* (12)2.

Denzin, N. and Lincoln, Y. (2011). *Manual de investigación cualitativa. El campo de la investigación cualitativa*. México: Gedisa.

French, W. and Bell, C. (1996). *Desarrollo organizacional*. México: Prentice Hall.

Krieger, M. (2001). *Sociología de las Organizaciones*. Buenos Aires: Prentice Hall.

——— (2005). *Planeamiento estratégico de organizaciones públicas. Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública en Argentina*. Buenos Aires: Fundación Unión.

\_\_\_\_\_ (2012). *Aportes para una teoría parcial de la metodología de planeamiento estratégico participativo en grandes organizaciones públicas*. Tesis Doctoral. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

\_\_\_\_\_ (2013). Análisis comparado del planeamiento estratégico del caso SENASA, con otras organizaciones públicas, y el estado del arte en la literatura especializada. En R. Felcman, M. Krieger and M. Larocca (Eds.). *Planeamiento Estratégico (175-243)*. Buenos Aires: ERREPAR.

\_\_\_\_\_, (2013). *Estado y Administración pública*. Buenos Aires: ERREPAR. Capítulos 10 y 11.

\_\_\_\_\_, (2015). *Sociología de las organizaciones públicas*. Buenos Aires: ERREPAR. Capítulo 12.

Krieger, M. and Franklin, E. (2010). *Comportamiento organizacional*. México: Pearson.

Loera Varela, A. (2000). *La planificación estratégica en la gerencia social. Notas para la sesión Indes*. Buenos Aires: INDES.

