



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Aportes para una teoría parcial de la metodología de planeamiento estratégico participativo en grandes organizaciones públicas

Krieger, Mario J.

2012

Cita APA:

Krieger, M. (2012). Aportes para una teoría parcial de la metodología de planeamiento estratégico participativo en grandes organizaciones públicas. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
DOCTORADO**

**TESIS**

**APORTES PARA UNA TEORÍA PARCIAL DE LA METODOLOGÍA DE  
PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO EN GRANDES  
ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

Alumno: Mario Krieger

Director de Tesis: Pedro Andrieu

Codirector: William Eimicke

Miembros del Tribunal de Tesis: Miguel Asensio, Adriana Fassio, Alfredo Le Pera

Fecha de defensa de la tesis: 9/12/2012

# Índice

Reconocimientos y agradecimientos.....	6
Abreviaturas.....	7
<b>Capítulo I</b>	
<b>Problemas a investigar, objetivos, unidades, hipótesis y metodología.....</b>	<b>8</b>
Problemas a investigar: los interrogantes iniciales.....	8
Objetivos.....	11
1. Objetivo general.....	11
2. Objetivos particulares.....	11
Unidad de análisis.....	11
Hipótesis a estudiar.....	12
A) Hipótesis acerca de los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) en el marco de la investigación acción analizando su capacidad transformadora.....	12
I. Hipótesis sobre participación.....	13
II. Hipótesis sobre sustentabilidad política.....	13
III. Hipótesis sobre desarrollo de facilitadores.....	13
IV. Hipótesis sobre desarrollo del planeamiento estratégico en la programación técnica operativa y presupuestaria.....	14
Metodología de trabajo de la tesis.....	14
1. Estudio de casos comparado.....	14
2. La triangulación entre los casos analizados.....	15
<b>Capítulo II</b>	
<b>Marco conceptual y teórico de referencia.....</b>	<b>19</b>
Introducción.....	19
I) Discusión de las alternativas teóricas Matus y la acción política y de gobierno.....	22
El Método de Planeamiento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus ..	25
Los pasos del método PES.....	27
El Método ZOPP - Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (PPOO).....	31
El Método Altadir de Planificación Popular (MAPP):.....	34
Adaptaciones del enfoque de Matus.....	38
El método de Planeamiento Estratégico de las Organizaciones Públicas.....	43
La organización pública como unidad de análisis.....	43
Distintas definiciones sobre planeamiento estratégico.....	45
El planeamiento estratégico participativo de organizaciones públicas.....	45
El pensamiento estratégico en el ámbito público.....	46
Estrategias de la organización pública en relación con su medio ambiente.....	50
El enfoque estratégico.....	51
El planeamiento estratégico participativo.....	51
El Planeamiento estratégico ha de ser participativo.....	54
Las etapas del Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas (PEPOP).....	57
El Ciclo del Planeamiento Estratégico.....	63

Análisis comparativo, crítico entre el PES de Matus y el PEPGOP.....	89
Conclusión .....	94
II) La investigación-acción en el PEPGOP .....	95
La puesta en práctica del método de investigación-acción .....	95
El Planeamiento Estratégico Participativo como un proceso de investigación-acción .....	96
El rol del consultor-investigador- participante en la investigación acción ..	98
<b>Capítulo III</b>	
<b>El caso SENASA.....</b>	<b>113</b>
Presentación preliminar .....	113
Qué hace el SENASA .....	116
Cómo se financia .....	119
El inicio del PEPS objeto de este estudio.....	119
La investigación acción en el Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA .....	123
Diagnóstico de la situación inicial.....	123
Conclusiones del diagnóstico de la situación inicial del planeamiento estratégico del SENASA 2007-2011 .....	132
Cultura organizacional y modelo de gestión.....	132
Sustentabilidad política .....	133
Escenarios, valores, visión, misión, ejes estratégicos.....	133
Desarrollo de la programación técnica operativa y presupuestaria .....	134
Control de gestión y evaluación de impacto de las políticas implementadas .....	134
Etapas del Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA y su estrategia metodológica: la investigación-acción .....	135
El ciclo del planeamiento estratégico del SENASA .....	136
Etapas estratégicas .....	137
01 Análisis de escenarios.....	137
03 Análisis FODA.....	146
04 Determinación de los ejes estratégicos.....	147
Etapas operativas .....	148
05 Programación .....	148
06 Implementación .....	150
07 Seguimiento y evaluación de los resultados .....	151
08 Retroalimentación y ajustes .....	152
Conclusiones parciales .....	152
Exploración preliminar cualitativa de las hipótesis en el caso SENASA .....	155
A) Hipótesis acerca de los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Organismos Públicos (PEPOP) en el marco de la investigación acción analizando su capacidad transformadora.....	155
Hipótesis sobre la metodología de investigación-acción .....	155
B) Hipótesis acerca de la metodología de PEPOP y su vinculación con la metodología de gestión por objetivos de Organismos Públicos .....	157
I Examen de las hipótesis sobre participación .....	157
II Hipótesis sobre sustentabilidad política .....	172
III Hipótesis sobre desarrollo de facilitadores.....	175
IV Hipótesis sobre Desarrollo del planeamiento estratégico en la programación técnica operativa y presupuestaria.....	178

Conclusiones parciales .....	185
Análisis de las hipótesis formuladas en el caso SENASA en base a una encuesta a participantes del PEPS .....	187
Hipótesis acerca de los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) en el marco de la investigación acción analizando su capacidad transformadora.....	189
Hipótesis sobre la metodología de investigación -acción .....	189
Hipótesis acerca de la metodología de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) y su vinculación con la metodología de gestión por objetivos .....	192
I Hipótesis sobre participación .....	193
II Hipótesis sobre sustentabilidad política .....	196
III Hipótesis sobre capacitación de los agentes .....	196
IV Hipótesis sobre Desarrollo del planeamiento estratégico en la programación técnica operativa y presupuestaria.....	197
Conclusiones para el caso SENASA.....	199

#### **Capítulo IV**

##### **Análisis comparativo del caso SENASA con otras experiencias de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones**

<b>Públicas</b> .....	201
Introducción.....	201
Breve perfil de cada organismo analizado.....	201
Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) .....	201
Superintendencia de AFJP (SAFJP) .....	202
Administración de Programas Especiales (APE) .....	203
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).....	204
Análisis comparado del caso SENASA con los organismos mencionados.	205
A) Hipótesis acerca de los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) en el marco de la investigación acción analizando su capacidad transformadora .....	206
Hipótesis sobre la metodología de investigación-acción .....	206
B) Hipótesis acerca de la metodología de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) y su vinculación con la de gestión por objetivos.....	210
I ) Hipótesis sobre participación .....	210
II) Hipótesis sobre sustentabilidad política .....	213
III Hipótesis sobre capacitación de los agentes .....	214
IV Hipótesis sobre Desarrollo del planeamiento estratégico en la programación técnica operativa y presupuestaria.....	215
Conclusiones.....	217

#### **Capítulo V**.....

Introducción.....	219
A) Hipótesis acerca de los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) en el marco de la investigación acción analizando su capacidad transformadora.....	219
Hipótesis sobre la metodología de investigación -acción .....	219

B) Hipótesis acerca de la metodología de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) y su vinculación con la de gestión por objetivos.....	224
I ) Hipótesis sobre participación .....	224
II) Hipótesis sobre sustentabilidad política .....	229
III Hipótesis sobre capacitación de los agentes .....	231
IV Hipótesis sobre Desarrollo del planeamiento estratégico en la programación técnica operativa y presupuestaria.....	233
De la investigación exploratoria a la comprensiva proyectiva.....	236
Limitaciones de la investigación - acción aplicada al Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) .....	238
<b>Conclusiones finales</b> .....	239
<b>Bibliografía</b> .....	242

## **Reconocimientos y agradecimientos**

En primer término debo agradecer a mis dos directores de tesis. Al Dr. Pedro Andrieu, por alentarme permanentemente a transitar este desafío intelectual, desde la cátedra de administración pública, cuando fui su asociado. También le agradezco el seminario de tesis del doctorado, donde expuse por primera vez el marco teórico de esta investigación, pues cuando uno expone, clarifica sus ideas y recibe invalorable aportes de los demás participantes.

A Bill Eimicke, mi Profesor en Columbia, quien me introdujo en este tema hace quince años atrás y a quien seguí en sus libros.

A ambos por tener la paciencia de leer mi propuesta primero y mis trabajos luego.

A Adriana Fassio, con quien pude debatir fecundamente los abordajes metodológicos en su seminario del doctorado. También al seminario que ella organizara junto con Juan José Gilli y que fueron tan útiles a la hora de recibir críticas y así ajustar rumbos.

A los seminarios de doctorado de exposición de los avances de los doctorandos, que mitigaron en parte la soledad de este tipo de emprendimiento intelectual. A sus organizadores María Teresa Casparri, Javier García Fronti, por sus aportes, palabras de aliento y elogiosos comentarios.

A los colegas por sus valiosos comentarios y aportes.

A la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, a esta comunidad universitaria que tanto me apoyó y alentó en el esfuerzo.

A las autoridades del SENASA y a los encuestados; a los entrevistados en los demás organismos.

A los colegas profesionales que participaron conmigo en las distintas experiencias de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP), con quienes intercambié prácticas, puntos de vista, conocimientos y sirvieron para enriquecerme en esta temática, entre ellos muy especialmente a Armando De Angelis, Hugo Bertín, Guillermo Schweinheim, Héctor Larocca, José Umansky, Delia Acevedo.

Finalmente a mi hijo Javier, matemático, que me ayudó con los cálculos de Chi cuadrado y Marina Fucito que realizó la corrección de estilo.

## Abreviaturas

<b>Sigla</b>	<b>Significado</b>
PEPGOP	Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas
PEPOP	Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas
PEPS	Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA
MAPP	Método Altadir de Planificación Popular
MML	Metodología Marco Lógico
PPOO	Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos
ZOPP	<i>Ziel Orientierte Projekt Planung</i>
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
IASCAV	Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SAFJP	Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
SSS	Superintendencia de Servicios de Salud
APE	Administración de Programas Especiales

## CAPÍTULO I

### PROBLEMAS A INVESTIGAR, OBJETIVOS, UNIDADES, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

#### Problemas a investigar: los interrogantes iniciales

Gran cantidad de organizaciones públicas han encarado planeamientos estratégicos en Argentina y en el mundo. Sin embargo, existen diversas visiones sobre el modo de abordar el planeamiento estratégico que contemplan la participación o no de los miembros de la organización. Algunos lo plantean en el marco del modelo burocrático weberiano<sup>1</sup>, según el cual la gestión se centra en las jerarquías de la organización quienes deciden sobre los procedimientos y normas, los presupuestos centrados en los insumos, sin considerar casi las políticas públicas o demandas de la ciudadanía; sin desarrollar planes estratégicos que los orienten, programas ni tampoco contemplar lo producido o evaluar la gestión, sus resultados e impactos sobre la realidad política, económica y social. En cambio, el modelo participativo considera la importancia de involucrar a los propios agentes de la organización pública en sus distintos niveles y estratos; incorporar las visiones de la ciudadanía, comunidad circundante, sistema de usuarios, clientes, demandantes e interesados según de qué tipo de organización pública o servicio se trate.

De todos los organismos que, desde el Decreto 928 /96 hasta la actualidad, debieron elaborar un plan estratégico, sólo algunos lo hicieron participativamente. Los demás fueron encargados a especialistas, consultoras

---

<sup>1</sup> Modelo tradicional de gestión pública por normas y actividades, un funcionariado con una cadena de mando vertical propia del modelo burocrático de gestión de los organismos públicos. Ver Weber, M. (1981). "La empresa estatal de dominio como administración, dirección política y burocracia". En *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 1060-1076. También puede consultarse a Bendix, R. (1960). *Max Weber*. Buenos Aires: Amorrortu, pp. 396-402

o llevados a cabo por la cúpula de la organización. En muchos casos, fueron los mismos consultores quienes elaboraron los lineamientos del plan estratégico, de modo que al final el plan pertenecía a los consultores y no al organismo. En otros casos se materializó en las decisiones de un área, o de una oficina de planeamiento o simplemente de la conducción del organismo. En efecto, he observado la dificultad que tienen numerosos organismos públicos en apropiarse o aplicar los planes técnicamente bien elaborados y, sobre todo, motivar a sus agentes. Se los publica por Internet o intranet, pero los empleados no los conocen o no los tienen en cuenta, pues no se sintieron involucrados en el proceso de elaboración del plan.

Por esos y otros motivos, el interrogante que dio origen a esta tesis es ¿cómo superar estas dificultades y fracasos?, ¿la solución está en el Planeamiento Estratégico Participativo y en la implementación de una metodología de investigación acción para su desarrollo?

A partir de estas preguntas iniciales surge otra que inquiriere con mayor precisión: ¿el Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) junto con la metodología de investigación acción y sus instrumentos logran transformar las organizaciones públicas y sus agentes? ¿Mediante ellas se incide sobre la cultura organizacional?

Otro interrogante de esta tesis es cómo incluir, cómo hacer participar cuando el organismo es grande en términos de áreas, personal y despliegue territorial, y – en esos casos– ¿qué instrumentos y metodología usar para promover la participación y lograr transformar la gestión? El problema de la participación se dificulta ante la presencia de organismos con un tamaño mayor a cien agentes y se agrava aún más cuando se cuentan por miles. El interrogante es entonces, ¿con qué estrategia metodológica se puede superarlo? ¿Es la investigación – acción una opción a recorrer?

Otra pregunta concomitante alude a si la participación es la única variable a tener en cuenta en el éxito de un proceso de planeamiento estratégico o existen otras que necesariamente deben acompañarla como el involucramiento

de las autoridades máximas del organismo, la continuidad en el proceso y en una línea de acción.

Además de lo señalado, la otra dificultad que se encuentra en Argentina radica en que, pese a que existen planes estratégicos, elaborados con distintos grados de participación en algunos organismos públicos, no siempre logran materializarse en programas y rara vez se integran plenamente con la programación presupuestaria. Como ya mencionamos, gran cantidad de organismos públicos desarrollan planes estratégicos, pero luego no vinculan explícitamente sus programas y presupuestos a ellos, lo que genera una brecha y a veces antagonismos entre estrategia y operación. En estos casos, la verdadera estrategia se explicita en dónde se asignan los recursos y no necesariamente en lo establecido por el plan.

De no llegarse hasta el nivel operativo de instrumentación, los planes estratégicos quedan en meros enunciados de buenos propósitos o adornan los anaqueles de una biblioteca, pero no logran transformar la realidad, tal cual es su propósito. El interrogante es, por tanto, cómo vincular la estrategia con la operación.

Se completa entonces la lista de interrogantes:

¿Es suficiente PEPGOP o debe descenderse de la estrategia a la operación para asegurar el éxito de la primera?

¿En que medida la participación puede ayudar a la programación?

¿Cómo la participación puede ayudar al proceso de presupuestación?

## Objetivos

### 1. Objetivo general

Examinar la pertinencia de la metodología de investigación acción en el planeamiento estratégico participativo para grandes organismos del sector público.

### 2. Objetivos particulares

- Examinar la metodología de PEPGOP<sup>2</sup> y su vinculación con la metodología de gestión por objetivos; es decir, revisar el proceso de llevar la estrategia a la operación en el ámbito público mediante la programación técnica operativa y lograr su correlato en la programación presupuestaria.
- Evaluar instrumentos de PEPGOP en grandes organismos<sup>2 y 3</sup>. en el marco de la investigación acción y analizar su capacidad transformadora.

## Unidad de análisis

La unidad de análisis es el proceso de planeamiento estratégico participativo en grandes organismos públicos.

Para ello se toman los casos que se mencionan a continuación<sup>3</sup> que se comparan entre sí y que serán detallados en el capítulo tercero y cuarto de este trabajo:

a) Análisis en profundidad del caso SENASA (2007-2011) donde se aplicó el PEPGOP y la técnica de investigación – acción<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Krieger, M. (2009). *El planeamiento estratégico de organizaciones públicas, Estado, políticas y Gestión Pública, en tiempos del Bicentenario*. Buenos Aires: Fundación Unión, pp. 113-156.

<sup>3</sup> Son casos en los que realicé trabajos de Planeamiento Estratégico Participativo mediante la técnica de investigación - acción (Ver capítulo 2º).

b) Organizaciones públicas que desarrollaron planes estratégicos entre 1996 y 2010. Se llevó a cabo un análisis comparado diacrónico con el caso SENASA, sobre enfoques, estrategias, el rol de la participación de aquellos organismos públicos en que apliqué el mismo instrumento de PEPGOP<sup>4</sup> y la técnica de investigación – acción.

- Superintendencia de Servicios de Salud (1997),
- Superintendencia de AFJP (1998)
- la Administración de Programas Especiales (1999)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC (2006)

## **Hipótesis a estudiar**

El diseño de investigación abarca el estudio de un conjunto relacionado de hipótesis en la búsqueda de poder aportar a la construcción de una teoría parcial de la metodología de planeamiento estratégico participativo en grandes organizaciones públicas, a fin de esclarecer los interrogantes antes expuestos. Fueron formuladas y concatenadas a partir del trabajo de investigación – acción que realizara en los organismos antes mencionados.

### **A) Hipótesis acerca de los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) en el marco de la investigación acción analizando su capacidad transformadora**

1. A mayor contribución de los instrumentos de investigación – acción, mayores avances en los procesos de planeamiento estratégico y transformación organizacional.
2. A mayor desarrollo de los instrumentos de investigación – acción, mayor cogeneración de conocimientos, asunción de metodologías de acción

---

<sup>4</sup> Krieger, M., *op cit*, anexo “Guía para el planeamiento estratégico”.

participativa y posibles nuevos desarrollos de instrumentos o institucionalización de los desarrollados, por parte de la organización.

## **B) Hipótesis acerca de la metodología de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) y su vinculación con la de gestión por objetivos**

### **I. Hipótesis sobre participación**

3. A mayor participación, mayor transformación de la cultura organizacional.
4. A mayor participación, mejor análisis de escenarios.
5. A mayor participación, mejor desarrollo de valores comunes, visión compartida y misión comprometida.
6. A mayor participación, mejor desarrollo de análisis FODA.
7. A mayor participación, mayor compromiso con el cambio organizacional.

### **II. Hipótesis sobre sustentabilidad política**

8. A mayor apoyo político, mayor éxito en el cambio organizacional.
9. A mayor continuidad en el Planeamiento Estratégico, mayor éxito en el cambio organizacional.

### **III. Hipótesis sobre desarrollo de facilitadores**

10. A mayor desarrollo y capacitación del cuerpo de facilitadores, mayor participación de los agentes.
11. A mayor desarrollo y capacitación del cuerpo de facilitadores, mayor desarrollo de capacidades técnicas en la instrumentación del proceso de cambio.

#### **IV. Hipótesis sobre desarrollo del planeamiento estratégico en la programación técnica operativa y presupuestaria**

12. A mayor desarrollo de ejes y objetivos estratégicos, mayores posibilidad de implementación desarrollo de programas y mejor presupuestación.
13. A mayor ajuste entre las programaciones estratégicas; técnica-operativa y programación presupuestaria, mayor éxito en la gestión.
14. A mayor fundamentación estratégica y programática, mayores posibilidades recursos presupuestarios.

#### **Metodología de trabajo de la tesis**

##### **1. Estudio de casos comparado**

El análisis se inicia con el estudio en profundidad del caso SENASA (2007-2011) por ser el más reciente y el más rico, amplio y de mayor nivel de participación de agentes (3000/4500) y un organismo seleccionado como piloto por todas las innovaciones que ha introducido la Secretaría de Hacienda en materia de gestión presupuestaria pues han comprobado empíricamente que lo que ha funcionado en SENASA luego no ha tenido problemas de implementación en el resto de la administración pública nacional.

Por tanto, a partir del análisis de caso SENASA y de las principales variables abordadas en él, se comparará en forma diacrónica<sup>5</sup> y <sup>6</sup>el análisis de los otros casos mencionados.

---

<sup>5</sup> Galtung, Johan, *Teoría y métodos de la investigación social*, Buenos Aires, EUDEBA, 1966, pp. 8 y 19.

<sup>6</sup> Diacrónico significa un análisis en tiempos y espacios distintos donde los momentos históricos y las circunstancias políticas, económicas, sociales y organizacionales de la administración pública son diferentes. Mediante la triangulación, se busca así ampliar el poder explicativo de los hallazgos.

## **2. La triangulación entre los casos analizados**

El análisis de sistemas organizativos complejos, como los de la administración pública, requieren diversidad de métodos de recolección de datos para reflejar la complejidad que se está tratando de describir.

He utilizado la triangulación metodológica entre un estudio cuantitativo (caso SENASA) y otros cualitativos (los demás casos mencionados, cotejando las mismas hipótesis y variables, a efectos de una mejor comparabilidad). En ambos tipos de estudio utilicé un mismo cuestionario, que en el caso SENASA asumí, como instrumento de recolección de información, la forma de encuesta a 80 participantes conspicuos del proceso y en los otros casos la de entrevistas a informantes clave. 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, que fueron estudiados en entrevistas cualitativas a lo largo del proceso del Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA (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 treinta (30) más activos a los que se les envió la encuesta por lo que representan un 73,33% de dicho grupo.

Planteo una aproximación al objeto de estudio desde la triangulación de actores (agentes de distinto rango en la estructura) y de organizaciones (comparación entre las organizaciones).

Existen distintos niveles de triangulación de datos. En este trabajo el nivel de análisis es organizacional, es decir, colectivo de distintas organizaciones públicas: los distintos casos estudiados, el SENASA y los otros organismos públicos. La validez de los hallazgos se fortalece y crece en poder explicativo, si coinciden en ellos múltiples organizaciones, analizadas a través del tiempo y por diferentes actores.

En la bibliografía y práctica en materia de métodos y técnicas de investigación social ya existe desde hace décadas el uso de técnicas de triangulación o

validación cruzada de los resultados obtenidos durante el trabajo de recolección de información<sup>7</sup>. Su fundamento subyace en la idea de que cuando una hipótesis sobrevive a la confrontación de distintas metodologías tiene un grado de validez mayor que si proviene de una sola de ellas. Amplía holísticamente el horizonte de la hipótesis y controla los sesgos propios de cada abordaje/actor.

En tal sentido, Smith<sup>8</sup> destacó que la investigación social concedía un menor grado de validez a las proposiciones confirmadas por un solo método. Señaló que los científicos sociales consideraban que la utilización de un único método o enfoque de investigación podía dar lugar a sesgos metodológicos, en los datos o en los investigadores<sup>9</sup>. Sostenía que cuanto mayor fuera la variedad de las metodologías, datos e informantes empleados en el análisis de un problema específico, mayor sería la fiabilidad de los resultados finales.

A su vez, Campbell y Fiske,<sup>10</sup> que fueron los primeros en utilizar una técnica de validación concurrente de datos diferentes pero complementarios, corroboraron que los enfoques pluri-metodológicos revelaban que las medidas de un mismo concepto con distintos métodos (validación convergente) correlacionaban más que las medidas de distintos conceptos con un solo método (validación discriminante). Postulaban, por lo tanto, un operacionalismo múltiple como estrategia de investigación.

En consecuencia, las técnicas cuantitativas y cualitativas se complementan, y la habilidad de combinarlas permite aprovechar los puntos fuertes de cada una de ellas y cruzar datos. Un ejemplo de triangulación metodológica puede darse en la utilización de la técnica de la encuesta y la observación participante en una investigación como los casos analizados en esta tesis.

---

<sup>7</sup> Jick, T. D. (1979). *Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in action*, Administrative Science Quarterly, Vol. 24, Qualitative Methodology, pp. 602-610.

<sup>8</sup> Smith, H. W. (1975). *Strategies of Social Research. The methodological imagination*. London: Prentice Hall, pp. 122-129.

<sup>9</sup> Oppermann, M. (2000). "Triangulation. A Methodological discussion". *International Journal of Tourism Research*, 2, 2, 141-146.

<sup>10</sup> Campbell, D. T. y Fiske, D. W. (1959). "Convergent and discriminant validation by multitrait-multimethod matrix". *Psychological Bulletin*, 56, 81-105.

Sin embargo, la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos plantea algunas dificultades epistemológicas. Olsen<sup>11</sup> distingue dentro de la investigación en triangulación tres tradiciones: el empirismo, el realismo y el constructivismo. Para el autor, el empirismo es una epistemología que considera que los hechos hablan por sí mismos. Propugna, por lo tanto, la utilización de técnicas cuantitativas por la información impersonal que proporcionan. Por su parte, el realismo sostiene que los fenómenos sociales están afectados por la forma en que están construidos, pero al mismo tiempo tienen una existencia real, por esta razón se inclina por la utilización de una pluralidad de métodos de investigación. El constructivismo se fundamenta en la idea de que todos los objetos sociales se construyen socialmente. Olsen afirma que, a diferencia del empirismo, el realismo no postula la utilización de metodologías determinadas. No concuerdo con ello, pues me parece que le corresponde mejor la metodología de investigación – acción, más propia de la cogeneración de conocimientos, imaginarios colectivos y construcciones sociales y organizacionales que he utilizado en PEPGOP como modo de co-diagnosticar, co-generar conocimientos, co-construir y co-transformar una realidad organizacional y cuya aplicación también es objeto de estudio de esta tesis.

Por su parte, Oppermann<sup>12</sup> considera que la variación de las circunstancias físicas y sociales que rodean al punto de observación puede clasificarse también dentro de esta categoría de triangulación. Tal es el caso de la presente investigación, que realiza comparaciones diacrónicas donde los momentos históricos y las circunstancias políticas, económicas, sociales y organizacionales de la administración pública difieren. Si los resultados que se obtienen convergen, la fuerza de los hallazgos y su poder explicativo e interpretativo habrá de ser mayor y llevará a una mejor comprensión de los fenómenos analizados.

---

<sup>11</sup> Olsen, W. (2004). *Triangulation in Social Research: Qualitative and Quantitative Methods Can Really be Mixed*. Edinburgo: Causeway Press, p. 71.

<sup>12</sup> Opperman, op cit, pp. 141-146.

La confrontación de datos puede basarse en criterios espacio-temporales donde la triangulación de datos en el tiempo implica validar una proposición teórica relativa a un fenómeno en distintos momentos, reforzando su criterio de validez temporal. Igual criterio debe asumirse en esta investigación, al proceder triangular actores-respondentes de las encuestas cuantitativas y entrevistados informantes clave (funcionarios responsables de planeamiento o consultores, observadores participantes del proceso), donde la multidimensión de las visiones teóricas y disciplinares, si dan resultados convergentes, también refuerzan la validez de los hallazgos.

En resumen, en esta tesis se utilizan las siguientes triangulaciones:

1. Metodológica (técnicas cuantitativa y cualitativa)
2. Actores-respondentes (entrevistados)
3. Organizaciones (los casos estudiados)
4. Espacio socio-temporales (análisis diacrónico)

Las particularidades de los métodos y técnicas aplicadas en el caso SENASA (encuestas) se encontrarán en el capítulo tercero y el de los otros organismos (entrevistas cualitativas) en el cuarto.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO DE REFERENCIA\***

#### **Introducción**

En materia del marco conceptual y teórico-referencial de Planeamiento Estratégico he creído conveniente realizar un análisis comparativo de las principales formas de abordaje y metodologías de planeamiento estratégico público, a las que se suele acudir con frecuencia en Argentina y América Latina, para dilucidar a cuál recurrir para que sirva de referencia a esta investigación.

Existen dos grandes corrientes de planeamiento estratégico del sector público. La primera centrada en desarrollar planes de gobierno y políticas públicas para afrontar los problemas de la sociedad. La segunda enfocada al planeamiento estratégico de las organizaciones públicas, que pueden implementar una o más políticas y atender muchos problemas.

Ambos enfoques tienen unidades de análisis diferentes. En la primera son los problemas sociales a resolver mediante estrategias de gobierno y políticas públicas; en la segunda las propias organizaciones públicas son el sujeto del planeamiento estratégico. A su vez, ambos pueden complementarse; de hecho, las políticas públicas son un insumo del Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas. Analizaré las dos perspectivas con la finalidad de dilucidar la más pertinente para servir como marco conceptual y teórico de esta tesis

Entre los que toman a los problemas como unidades de análisis, la primera perspectiva a evaluar es el Método de Planeamiento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus quien se centra en la planificación de la acción de gobierno.

---

\* Este capítulo fue presentado en el "Sexto Congreso Argentino de Administración Pública", Resistencia, 6, 7 Y 8 de julio de 2011.

La segunda se centra en el Método ZOPP, siglas en alemán de *Ziel Orientierte Projekt Planung* que significa Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (PPOO) cuyo origen es GTZ, diseñado en principio para el desarrollo de los proyectos de la cooperación alemana. Luego el BID y la CEPAL lo retomaron con pequeñas variantes bajo la denominación de Metodología Marco Lógico MML<sup>13</sup>.

Una tercera, es el Método Altadir de Planificación Popular (MAPP)<sup>14</sup> diseñado para planificar en la base y hacer efectivas las propuestas sobre descentralización y participación de la comunidad. Es un método aún más simple que el ZOPP.

Estas tres primeras perspectivas coinciden en su unidad de análisis: las situaciones problemáticas, alrededor de las cuales giran las soluciones, estratégicas, mediante acciones de gobierno o proyectos. Es decir, estudian los problemas políticos, económicos y sociales, no las organizaciones públicas.

A diferencia de estas, la cuarta perspectiva se enfoca en el Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas cuya unidad de análisis son, efectivamente, las organizaciones públicas.

La literatura sobre Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas abunda<sup>15</sup>. En las últimas décadas proliferaron las publicaciones pero la

---

<sup>13</sup> Ortegón, E.; Pacheco, J.; Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de proyectos y programación de inversiones.

<sup>14</sup> El MAPP fue diseñado por Sonia A. Obregón Campagna, bajo la tutoría del Prof. Carlos Matus y los auspicios de la Fundación ALTADIR.

<sup>15</sup> Entre otros autores pueden citarse:

Bazaga Fernández, I. (1997). *El Planeamiento Estratégico en el Ámbito Público. La Nueva administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.

Barzelay, M. y Armajani, B. (1992). *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*. California: University of California Press.

Bryson, J. M. (1988). *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

Burkhart, P. J. y Reuss, S. (1993). *Successful Strategic Planning*. Newbury Park: SAGE.

Cohen, S. y Eimicke, W. (1998). *Tools for innovators*. San Francisco: Jossey Bass.

Krieger, M. (2005). *Planeamiento Estratégico Participativo de las Organizaciones Públicas. Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública en Argentina*. Buenos Aires: Fundación Unión.

Krieger M., (2009). "Planeamiento Estratégico Participativo de las Organizaciones Públicas". En *Estado, políticas y gestión pública*. Buenos Aires: Fundación Unión.

mayoría termina remitiéndose a Bryson que sigue siendo el autor clásico en la materia y referente indiscutido. En efecto, sobre la base de los trabajos de Bazaga Fernandez y Cohen y Eimicke, y teniendo en cuenta las premisas centrales de Bryson, he investigado la temática en diversos trabajos de 1999, 2005 para centrarme finalmente en 2009<sup>16</sup> en el Planeamiento Estratégico Participativo de Organismos Públicos (PEPOP).

El interrogante teórico central a dilucidar en este apartado apunta a si el Método de Planificación Estratégica Situacional (PES), el método ZOPP y el método Altadir recomendados por Carlos Matus pueden ser extrapolados para el Planeamiento Estratégico de las Organizaciones Públicas, tal como propone una corriente de investigación, que detallaré más adelante o es el de Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) el enfoque más conveniente.

En una primera parte explicito el método de Planeamiento Estratégico Situacional de Matus para proponer una visión crítica. En la segunda y tercera parte describo los métodos ZOPP y Altadir y analizo su pertinencia como marco referencial para el Planeamiento Estratégico de organizaciones públicas.

En la cuarta, explicito el método de Planeamiento Estratégico Participativo de las Organizaciones Públicas, centrado en la organización pública como unidad de análisis, que es el que he utilizado como marco de referencia en los trabajos de investigación- acción, con pequeñas diferencias que se expondrán en cada caso.

Seguidamente, formulo un análisis comparativo y crítico de los métodos expuestos y argumento por qué he elegido esta última perspectiva como marco teórico.

Finalmente, examino el Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) como un proceso de investigación - acción, ya que en la tesis formulo varias hipótesis al respecto y busco determinar la validez y conveniencia de su utilización.

---

<sup>16</sup> Idem, pp. 113 -156.

## I) Discusión de las alternativas teóricas Matus y la acción política y de gobierno

### Planteo del problema

Lo que intento demostrar en este punto es que el método PES de Matus está básicamente orientado a la formulación de políticas públicas. En una primera instancia buscaré clarificar el enfoque del autor hacia la acción política y de gobierno, pues este es su propósito fundamental y se hace imposible abordar su obra sin su consideración.

En efecto, en *Los tres cinturones del gobierno*<sup>17</sup> señala que gobernar exige articular tres variables:

1. El proyecto de gobierno, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada,
2. la capacidad de gobierno, que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto, y
3. la gobernabilidad del sistema, que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto y la capacidad de los actores sociales para respaldar sus motivaciones favorables, adversas o indiferentes.

Agrega luego que dirigir es señalar y escoger una dirección y que también es la capacidad de seguirla, no obstante los obstáculos que ofrezca. En esa conducción, para el autor, cuentan tres variables: la dirección o norte escogido, la dificultad del camino y la capacidad de conducción para sortear las dificultades previsibles del trayecto. Asimismo señala que “la dirección es acertada si la brújula política explora con creatividad varios caminos nuevos y apunta con el plan hacia donde están y pueden crearse las posibilidades”. Manifiesta que la dificultad del camino debe calcularse, sin exageración ni descuento, en un acto de previsión flexible del futuro desconocido y de sus

---

<sup>17</sup> Matus, C. (2007a). *Tres Cinturones de Gobierno*. Buenos Aires: CIGOB, Fundación Altadir, Universidad de La Matanza, pp. 19-20.

obstáculos. También afirma que la capacidad de conducción no surge espontáneamente con la elección del líder, sino que hay que crearla.

Puntúa además que, en el ejercicio del liderazgo público, convergen tres elementos: la propuesta de objetivos, el grado de dificultad de esa propuesta y la capacidad para sortear tales dificultades. Dicho en otras palabras: el proyecto de gobierno, la gobernabilidad y la capacidad de gobierno; es lo que el autor denomina el triángulo de gobierno. Tres variables fuertemente interrelacionadas pero, al mismo tiempo, bien diferenciadas.

Para Matus, entonces, el proyecto de gobierno consiste en un conjunto de propuestas de acción, la gobernabilidad del sistema se refiere a posibilidades de acción y la capacidad de gobierno apunta a las capacidades de acción.

La capacidad de gobierno es la variable central, y sin embargo, es la menos valorada. A su vez, la capacidad personal de gobierno equivale a la pericia acumulada en la persona de los dirigentes, en su equipo mientras que la capacidad institucional supone a la de la institución misma. En la capacidad de gobierno confluyen también la calidad de los sistemas de trabajo y la estructura del diseño organizativo. Por consiguiente, elevar la capacidad de gobierno requiere actuar sobre la pericia de los gobernantes y de las instituciones, sobre sus sistemas de trabajo –especialmente los sistemas de alta dirección– y sobre el diseño organizativo. En este último nivel, para Matus, el diseño macroinstitucional define todo. Pero, la conducción de este diseño está en el gabinete y el dirigente. Esa cabeza impone un techo de calidad a todos los componentes de la capacidad de gobierno. Estudia las operaciones mediante el análisis de viabilidad en cuanto al consenso, o aunque sean conflictivas, el grado de apoyo favorable que puedan concitar.

Hasta aquí puede concluirse que el análisis de Matus tiene –como él mismo resalta– una orientación hacia la acción de gobierno. Busca desarrollar una teoría general de la acción política.

A partir de sus conceptos centrales de su abordaje teórico, reiterado a lo largo de los años de toda su vasta producción bibliográfica, se detecta que el

núcleo problemático de su obra se encuentra relacionado con el diseño y la implementación de políticas públicas: la relación tan íntima como compleja entre política, gobierno y planificación estatal.

Matus se centra en el juego político de los actores, su entorno situacional, en las fuerzas y recursos con que cuentan<sup>18</sup>, en las posibles alianzas favorables o desfavorables a los designios de la acción de gobierno.

Él se afirma en el ámbito de lo macro-institucional, por sobre lo organizacional<sup>19</sup>, como se observa en varios de sus escritos. En tal sentido, coincido con que sería oportuno contar con mayores estudios sobre el nivel macro organizacional. Sin embargo, no concuerdo con que la diferencia entre lo macro-organizacional y lo micro sea en que el primero no tiene una cabeza responsable y el segundo sí. No es cierto que sobre las macroorganizaciones públicas como el Estado Nacional, Provincial o Local no exista cabeza alguna. De ser así, no habría responsabilidad por los actos de gobierno de los subordinados ni funcionarios renunciados.<sup>i</sup>

Cuando le preguntaron a Matus acerca de cómo se podía hacer una reforma de sistemas,<sup>20</sup> aseguró que era imposible si se pretendía hacerlo de a uno en el aparato público. Pero señaló que había una alternativa obvia: modernizar una organización de pies a cabeza. La reforma horizontal, esto es, reformar sistema por sistema decía, se asemeja a escribir *María* en el agua: cuando voy a escribir la A, la M ya se borró. De la misma manera, para él la reforma sistema por sistema nunca acumula masa crítica modernizadora. Pero si se moderniza la institución en todos sus sistemas básicos, cambia el "sistema inmunológico". Si se introduce el sistema de alta responsabilidad, se crea la demanda por modernización. El concepto es simple: si no existe cobranza de cuentas por desempeño, no existe demanda por modernización, sólo existe necesidad de modernidad, lo que no basta. Pero, afirmaba, si hay una cabeza inteligente al frente de la institución que hace más allá de lo que el

---

<sup>18</sup> Matus, C. (2007b). *Adiós Señor Presidente*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Lanús, pp. 140-146.

<sup>19</sup> Matus, C. (1999). "Primera conferencia", *Revista ASAP*, 33, p 10 y ss. También puede consultarse en *Salud Colectiva*, Buenos Aires, Universidad de Lanús, 2007, p. 88.

<sup>20</sup> Idem, p. 88.

juego demanda, que se propone ser un líder en el proceso de modernización y propulsa formar su institución en un ejemplo del resto, puede cambiar estas reglas para su institución y auto-imponerse reglas que el juego macroorganizativo no le exige. Entonces cambia todos los sistemas básicos de su organización. A partir de un buen fundamento teórico uno descubre –decía Matus–, que no se puede modernizar sistema por sistema, pero sí institución por institución. Aquí se afirma en lo macroorganizacional, pero deja un resquicio para la modernización completa de organizaciones, no de sistemas aislados.

He tomado estos trabajos de Matus, para que pueda observarse su modo de concebir la dimensión organizacional, donde pretendo situar esta tesis.

### **El Método de Planeamiento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus**

La Metodología de Planificación Estratégica Situacional PES <sup>21,22</sup> de Carlos Matus abarca:

- El análisis situacional de una realidad problemática
- La aproximación a la situación objetivo y la formulación de estrategias
- El plan operativo de intervención para transformar la situación planteada como problemática.

La referida metodología procede según una lógica que articula tres grandes operaciones conceptuales:

- Un momento de carácter explicativo consistente en un proceso de análisis y reconstrucción valorativa de un sector de realidad en el que los actores involucrados confrontan sus diferentes perspectivas y representaciones sobre la situación.
- Un momento de carácter político/estratégico caracterizado fundamentalmente por la definición de la situación-objetivo y la toma de

---

<sup>21</sup> Matus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.

<sup>22</sup> Matus, C. (2006). *Planificar para gobernar. El método PES*. Buenos Aires: CIGOB-Fundación Altadir, Universidad de La Matanza, pp. 9-96.

decisiones respecto de posibles cursos de acción y el análisis de viabilidad.

- Un tercer momento en el que se construyen las bases para la formulación de un plan operativo que organice la intervención en la situación que se pretende transformar.

Esta metodología involucra un conjunto de técnicas que, aplicadas en un espacio multiactoral, permite operativizar la tarea de investigación necesaria para determinar cursos de acción. Matus la caracteriza como un método cuya potencialidad radica en que:

- No diferencia el diagnóstico de la situación y lo visualiza desde la perspectiva de los distintos actores.
- Permite abordar la tarea de explicación y análisis situacional integrando, desde un inicio, la dimensión exploratoria, descriptiva y explicativa, evitando el riesgo de entenderlas como etapas secuenciales, o bien, de identificar la tarea con alguna de ellas (la descripción, por ejemplo), como ocurre frecuentemente con los planteos tradicionales de diagnóstico.
- Posibilita la construcción de un modelo explicativo, a través de aproximaciones sucesivas a los problemas, en un espacio de pluralidad de actores políticos, económicos y sociales, en el que se juegan diferentes racionalidades, conocimientos y perspectivas de la realidad.
- Facilita la construcción de un lenguaje común en un espacio caracterizado por la diversidad.
- Permite la formulación de estrategias de intervención estrechamente ligada al análisis situacional, evitando el riesgo frecuente de trabajarlos como compartimentos estancos.

Estas observaciones son muy pertinentes para la presente investigación pues se inscriben en el marco de la metodología de investigación-acción, a la que me referiré más adelante.

## Los pasos del método PES

Examinaré ahora cómo Matus desarrolla los pasos de su metodología para luego analizar críticamente la complejidad del método del PES. Permítaseme citar los trece pasos con su conjunto de subpasos y preguntas y situaciones a observar<sup>ii</sup> que describe el autor para evidenciar, a través de su sola lectura, la enorme complejidad en el desarrollo y aplicabilidad de su modelo.<sup>23</sup> En efecto, el método resulta excesivamente complejo y farragoso, lleva mucho tiempo (de varios meses a un año) de trabajo, es costoso implementarlo; e incluso más, se corre el riesgo de que, cuando se termine el análisis, la decisión llegue tarde o lo más probable haya sido tomada sin poder tener el análisis en cuenta.

1. El análisis de Matus se centra en una situación problemática que se desea resolver. La excesiva complejidad en el tratamiento de problemas y los pasos del planeamiento estratégico supone una gran dificultad en la aplicabilidad de su método, tal como lo indican los pasos anteriores. (Ver nota final<sup>ii</sup>)
2. ¿Tanta complicación no esconde al final un resabio del método proyectivo (del que buscó alejarse) acerca de poder realizar una prospectiva acerca de la voluntad y la estrategia de los actores en juego? ¿No es querer controlar todas las variables posibles, buscando cerrar al máximo al sistema, cuando hoy sabemos que esto es imposible y que hay que trabajar incorporando la incertidumbre?

Matus lo admite, pero insiste al respecto:<sup>24</sup> ¿acaso lo complejo puede abordarse con métodos simples? ¿Son fáciles los estudios que dan soporte a la decisión de construir y licitar un puente? Para él, un soporte de análisis no es ni complejo ni simple en absoluto, sino en relación con el valor del producto procesado. Un método es complejo o adecuado en la práctica según sea el valor o importancia del producto procesado y el riesgo de

---

<sup>23</sup> Idem, p. 91 a 99. (Ver notas finales de este capítulo)

<sup>24</sup> Ibidem, pp.91-99.

pagar un costo si se usan para procesarlo métodos simples que generan una alta probabilidad de errores. Quiere llamar la atención sobre un equívoco común en las prácticas de gobierno, cuando señala que a nadie le extraña que haya una enorme cantidad de complejos y costosos estudios para tomar decisiones sobre asuntos duros, como la licitación y construcción de un puente, que es una obra física. Afirma que esos estudios pueden tomar un año o más, exigir cálculos de ingeniería complicadísimos y resultar bien costosos pero eso parece normal porque el producto lo merece: si el puente se cae, representará un costo político y económico alto y visible. Pero cuando se trata de procesar los problemas blandos de gobierno, aquellos que no implican obras físicas, sino regulaciones, procesos de producción de bienes y servicios, creación o modernización de instituciones y diseño de controles –asuntos que pueden tener mucha más importancia que construir un puente–, se exige que los métodos sean simples, que los pueda manejar cualquiera que no tenga un entrenamiento especial. Menciona un ejemplo: un presidente un día decidió privatizar una gran empresa de telecomunicaciones. La propuesta fue formulada y decidida con métodos simples, sin un procesamiento tecnopolítico adecuado, según Matus. No se hizo un análisis estratégico de construcción de viabilidad. En el momento de la acción, los sindicatos, reconocidamente fuertes, rechazaron la privatización con un paro nacional del sistema de comunicaciones. El impacto del paro fue inmanejable para el gobierno y el presidente tuvo que retractarse de su decisión. Luego se preguntaba cuánto valía el costo político de ese error y si no valía la pena invertir en el procesamiento de esa decisión tres semanas de trabajo de un equipo calificado en PES.

La dificultad en su aplicación reside no sólo por la cantidad de variables y categorías que maneja, sino también en el hecho de que es un modelo altamente formalizado, pero predominantemente cualitativo más que cuantitativo.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Matus, op cit nota 22, pp. 40 a 46.

Como se ve el análisis de problemas aparece como muy complejo como lo puede referenciar todo aquel que lo haya aplicado o se rindiera en el intento. Es que puede llevar un año el hacer los estudios previos a una decisión y casi nunca existe ese tiempo en materia de decisiones políticas.

Matus mismo admite que es demasiado complejo para tratar situaciones más simples y el mismo diseña el método MAPP para ellas (Método Altadir de Planificación Popular de la Fundación Altadir).

Asimismo, cuando intenta categorizar el juego de actores, cuando define poder como “todo lo que puedo usar contra otro o para cooperar con otro en una situación concreta” se suma otra excesiva complejidad semántica y operativa. Otra son las operaciones OP que contienen el impacto del plan sobre el juego y las operaciones OK cuya función es facilitar las operaciones OP.

Los pasos aquí expuestos podrían tomarse como un listado a tener en cuenta, (*checklist*) más que como un desarrollo preciso y minucioso, casi imposible de llenar y a la hora de tenerlo completo, seguramente la realidad ya cambió.

En efecto, su perspectiva macroorganizacional le complica el abordaje de la organización pública como sujeto de planificación, transformación y cambio, aunque lo admite como posibilidad, como hizo referencia frente a una pregunta ante la audiencia en la conferencia de la ASAP que ya mencionáramos<sup>iii</sup>.

Pero todo su desarrollo teórico, no va mucho más allá y no tiene un buen concepto acerca de la teoría de las organizaciones, aunque ve alguna luz positiva en su evolución<sup>iv</sup>. Su concepción proviene de los sistemas naturales o cibernéticos, aunque ya vislumbra la importancia del lenguaje en la construcción organizacional. Le preocupa la modernización del Estado<sup>26</sup> y su modernización como acción global, estratégica, transversal, no como transformación particular de una organización pública, aunque –con la lucidez que lo caracterizó– dejó esa puerta abierta cuando se pronunciaba en contra de modernizar sistemas particulares pero a favor de cambiar integralmente organizaciones o instituciones.

---

<sup>26</sup> Matus, op. cit. nota 19, p 11 y s.

De hecho, esta última afirmación merece una consideración crítica. A partir de mi experiencia de operar organizaciones como funcionario público o asesorar a su planeamiento estratégico como acción transformadora, he comprobado que ciertos cambios en algunos sistemas –como por ejemplo los de programación y presupuestación, o tecnológicos como la informática, o el sistema de incentivos– tienen un fuerte impacto en la cultura organizacional y operan como palanca para mover su micro-mundo.

Por todo ello, concluyo a esta altura, sobre la base del análisis efectuado hasta el momento, que el método PES Matus está orientado explícitamente a la acción política y a la formulación de políticas públicas en la acción de gobierno, al planeamiento de gobierno y no al planeamiento de organizaciones públicas. Es más, un modelo de formulación e implementación de políticas públicas o de acción política, que uno de Planeamiento Estratégico Participativo de las Organizaciones Públicas.

El propio Matus lo reconoce, y para organizaciones que, obviamente –como él mismo señala–, no requieren del PES. Propone distintos métodos para diferentes niveles<sup>27</sup>:

Primer Nivel: Método Planificación Estratégica Situacional (PES), aplicable por el nivel de Estado Mayor y analizado críticamente en los puntos anteriores.

Segundo Nivel: Método ZOPP (*Ziel Orientierte Projekt Planung*) - Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (PPOO), donde se entiende por “proyecto” a cualquier tarea humana creativa. Se trata de un método más simple que el PES y de gran utilidad en los niveles intermedios que tienen buena capacidad, técnica propia o pueden obtener soporte de equipos técnicos.<sup>28</sup> (Esta metodología ha sido tomada luego por organismos internacionales como Metodología de Marco Lógico (MML) para el desarrollo de programas y proyectos).

---

<sup>27</sup> Método MAPP (1998). *Método Altadir de Planificación Popular*. Maracaibo: Fondo Editorial Altadir, p 3.

<sup>28</sup> El método ZOPP (Zielorientierte Projektplanung) ha sido utilizado y propagado por la GTZ, agencia de cooperación técnica del Gobierno alemán.

Tercer Nivel: Método ALTADIR de Planificación Popular (MAPP)<sup>29</sup> diseñado para planificar en la base y hacer efectivas las propuestas sobre descentralización y participación de la comunidad. Es un método aún más simple que el ZOPP.

### **El Método ZOPP - Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (PPOO)**

El ZOPP es un marco lógico de desarrollo de proyectos<sup>30</sup>. Entiende por proyecto una tarea innovadora, que tiene un objetivo definido, que debe ser efectuado en un cierto período, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios, solucionando de esta manera problemas específicos o mejorando una situación existente. Cabe destacar que el método no es apropiado para trabajos rutinarios, pues la tarea principal consiste en capacitar a las personas e instituciones participantes en el proyecto para que ellas puedan continuar las labores en forma independiente y resolver por sí mismas los problemas que surjan después de concluida la fase de apoyo externo.

El producto del análisis y del trabajo de planificación en su conjunto es un marco lógico del proyecto (*LogicalFramework*), es decir, una matriz de planificación que presenta la estructura básica del proyecto que se formula en varias fases y que consiste de elementos que se apoyan mutuamente:

- El método constituye una guía para el trabajo en el grupo de planificación.
- El enfoque de equipo, como marco de estudio de problemas multisectoriales.
- La visualización, utilizada para registrar las contribuciones individuales de los participantes y los resultados de las discusiones.

El método ZOPP se aplica en el análisis y el trabajo de planeamiento porque la experiencia ha mostrado que la cooperación resulta más fácil y exitosa cuando

---

<sup>29</sup> El MAPP fue diseñado por Sonia A. Obregón Campagna, bajo la tutoría del Prof. Carlos Matus y los auspicios de la Fundación ALTADIR.

<sup>30</sup> Herrmann & Herrmann. URL: [www.marcologico.com](http://www.marcologico.com) / [www.zopp.info](http://www.zopp.info). Última consulta, 19 enero 2011.

los participantes pueden ponerse de acuerdo sobre objetivos que han sido expresados en la forma más clara posible (análisis de objetivos y matriz de planificación del proyecto).

Los objetivos sólo pueden formularse claramente si las causas y los efectos de los problemas a resolver han sido analizados previamente (Análisis de problemas), no como hipótesis abstractas, sino como aquellos que afectan a la población, a grupos sociales e instituciones. Por lo tanto, antes del análisis de problemas, todos los grupos afectados y sus intereses correspondientes deben tomarse en cuenta (Análisis de participación)

Se efectúa un análisis de objetivos en el que se incluyen también posibles soluciones. Los objetivos del proyecto son resultado de este análisis; mediante la matriz de planificación se ordenan en un esquema de objetivos para el proyecto, teniendo las siguientes características: Coherencia, plausibilidad y realismo.

Mediante la matriz de planificación del proyecto elaborada de esta manera, se obtiene a diferentes niveles: El objetivo del proyecto que aporta al objetivo superior; en forma previa, las actividades realizadas y los resultados/productos alcanzados, los cuales a su vez contribuyen al cumplimiento del objetivo del proyecto.

Los niveles en la matriz son entrelazados por hipótesis basadas en las condiciones que rodean al proyecto; asimismo, a través de la ejecución de actividades y el logro de resultados se producen efectos a nivel del objetivo del proyecto y, en consecuencia, del objetivo superior.

Las influencias externas que representan un riesgo para la implementación del proyecto son supuestos importantes porque muestran la dependencia del proyecto con respecto al medio y permiten apreciar y reducir los riesgos. Se establecen indicadores para objetivos y resultados/productos basados en las fuentes de verificación correspondientes que permiten establecer el grado de avance hacia el objetivo. Por su parte, los indicadores y la especificación de insumos y costos facilitan el análisis cuantitativo y el seguimiento del proyecto

porque definen las fases del proyecto y los objetivos parciales que deben cumplirse en los plazos establecidos. De esta forma se permite un proceso de evaluación y seguimiento.

Los análisis ZOPP de planificación se efectúan durante todas las etapas de preparación e implementación del proyecto; su duración, intensidad y grado de participación son variables.

En principio, el comentario formal preliminar y examen del proyecto (en el análisis ZOPP) lo llevan a cabo equipos interdisciplinarios de planeamiento, que los creadores ubican en la agencia de cooperación alemana GTZ. Sin embargo, para analizar los resultados del examen del proyecto o para la planificación operativa, replanteo de planes o su actualización el ZOPP debe realizarse en el lugar del proyecto, de común acuerdo entre los participantes. En el ZOPP también se afirma que es muy importante el carácter interdisciplinario del equipo de planificación que incluya tanto a afectados por el proyecto como a quienes toman las decisiones, como signo del compromiso y condición para el éxito del proyecto.

El tamaño del equipo de planeamiento y la duración del análisis respectivo depende de los términos de referencia del proyecto, el número de participantes puede fluctuar entre 5 y 20. Un ZOPP puede durar entre un día y una semana. Talleres mayores están a cargo de moderadores externos. El personal ejecutivo, que toma las decisiones motiva al personal y debe enfrentarse con los resultados del proyecto, juega un papel decisivo. En caso de no poder asistir a la totalidad del análisis ZOPP, ellos deberán por lo menos tomar parte y ejercer funciones ejecutivas en el momento de formularse los resultados preliminares, estrategias importantes y directrices. De esta manera, los resultados ZOPP facultan a tomar decisiones sobre la base de un conocimiento más amplio de la realidad, dirigir el proyecto y juzgar con mayor precisión las posibilidades de éxito o fracaso; de ninguna manera se limita el poder de decisión de las autoridades contraparte.

Ahora bien, entre sus características se encuentran: procedimiento de planificación por pasos sucesivos; visualización y documentación permanente

de los pasos y un enfoque de trabajo en equipo. Los principales pasos del ZOPP son el análisis de problemas y el análisis de participación, que pueden consultarse en la nota final de este capítulo<sup>v</sup>.

Ciertamente, es un buen método para abordar la planificación de proyectos, para el que fue diseñado. Es esta su unidad de análisis, no las organizaciones, Por eso, resulta muy difícil extrapolarlo a la unidad de análisis “organización”, aunque es útil para la formulación de proyectos estratégicos dentro del marco del planeamiento estratégico de organizaciones públicas, como lo he implementado en las organizaciones investigadas. Rescato lo participativo, el análisis de actores y fuerzas y la gestión por objetivos. Iguales comentarios me merece el Método de Marco Lógico MML utilizado en la CEPAL, muy útil en la formulación de programas y proyectos, pero, a mi juicio insuficiente para servir de marco referencial al Planeamiento Estratégico de Grandes Organizaciones Públicas.

### **El Método Altadir de Planificación Popular (MAPP):**

El Método ALTADIR de Planificación Popular (MAPP) se fundamenta, en los mismos principios teóricos sobre los cuales está construido el método de Planificación Estratégica Situacional (PES), los cuales, a su vez, coinciden con los que orientan al método ZOPP (a pesar de haber sido desarrollados por instituciones diferentes y sin que mediara discusión entre ellas). Los principios se pueden resumir de la siguiente manera:

PRIMERO: En el sistema social existen un número indeterminado de sujetos que gobiernan y planifican desde distintas perspectivas, de allí que ningún actor tenga asegurada la capacidad de controlar todas las variables envueltas en el proceso de conducción social (esto es especialmente notorio en el caso de las organizaciones de base).

SEGUNDO: Cada uno de estos actores se inserta de manera diferente en la realidad, adhiere a distintas ideologías, tiene intereses e intenciones diferenciables, cuenta con distintas capacidades de gobierno

y valora las situaciones desde esa perspectiva y según sus valores, ideologías e intereses. En consecuencia, cada uno de estos actores sociales puede explicar la realidad en forma diferente y esa explicación particular obrará como fundamento de su acción.

TERCERO: Estos actores sociales son creativos y, por tanto, nadie puede predecir sus comportamientos sino, apenas, prever y prepararse para reaccionar velozmente ante las contingencias.

CUARTO: De los principios anteriores la planificación debe abarcar, necesariamente, el problema de sortear las restricciones y vencer las resistencias de los otros al plan propio.

QUINTO: La planificación consiste en un proceso continuo en el cual se repiten constantemente el cálculo, la acción, la evaluación de resultados y la corrección de los planes. El plan siempre está listo, pero, al mismo tiempo, siempre está haciéndose. Estos principios se reflejan en las cuatro instancias del proceso de planificación. Quien pretende actuar en una realidad concreta y cambiar los resultados insatisfactorios que observa en esa realidad debe comenzar por conocerla y formular un modelo explicativo de ella desde su propia perspectiva. Esto lleva al actor a enunciar un conjunto de oportunidades, pero también a señalar problemas, o discrepancias entre la realidad y una norma que acepta como válida, que declara evitables y abordables desde su ámbito de acción. Esos problemas deben ordenarse de acuerdo con la importancia o valor que tienen para el actor y la prioridad que éste le asigna. Justamente, en ello radica la explicación situacional que hace un actor en función de su acción y su preocupación central.

Luego de definir los problemas y de identificar los frentes de ataque o nudos críticos, el actor diseña los medios que estima necesarios para alterar la situación actual hasta convertirla en una situación objetivo que se propone alcanzar en un horizonte de tiempo determinado. Estos medios pueden ser compromisos de acción del propio actor para alterar las causas que están dentro de su espacio de gobernabilidad o

demandas de compromisos de acción a otros actores para que enfrenten causas que escapan de su ámbito de acción. De aquí surge el concepto de Plan Dual.

Todo actor –sea cual sea su espacio de gobernabilidad– debe formular planes que comprendan tanto lo que él mismo se compromete a realizar para enfrentar los problemas (plan de acción) como las demandas de compromisos de acción a otros actores para completar los pasos necesarios para enfrentar los problemas (plan de demandas). El plan de acción-demandas se complementa con el plan de denuncias, si acaso los actores pertinentes no oyen las demandas o no cumplen los compromisos de acción asumidos. Por este motivo, el diseño del “debe ser” y de los medios necesarios y suficientes para alcanzarlos constituye la tarea central del Momento Normativo de la planificación. Reconocer a otros actores que gobiernan en distintos ámbitos y que pueden tener objetivos diferentes o conflictivos con los nuestros conduce a la idea de valorar la existencia de otros como posibles aliados u oponentes en la lucha por nuestros objetivos. De ahí, la necesidad de incorporar el análisis de viabilidad de los objetivos y de las acciones diseñadas para alcanzarlos junto con las limitaciones que impone la escasez relativa de recursos; y de ahí también, la necesidad de un momento estratégico en el proceso de planificación.

Con estos primeros momentos, se cubre la instancia de cálculo, pero la planificación no puede quedar divorciada de la acción, pues en ese momento realmente se completa el plan y se produce la unidad indisoluble entre dirección, planificación y gerencia. Por tanto, el diseño y regulación de métodos e instancias de evaluación y control de planes forma parte del proceso de planificación y en él juega un papel muy relevante el sistema de petición y rendición de cuentas que adopte un actor: las principales tareas del momento operacional de la planificación. Por último, la incertidumbre que rodea la realización de todo plan – aseveran los autores– obliga a examinar cuán sólidas son las bases que lo sustentan y a preparar acciones alternativas para impedir que las

circunstancias invaliden completamente nuestros planes o que, bajo ciertas circunstancias, nos quedemos sin plan para enfrentar las contingencias que pueden surgir a lo largo de su ejecución. De allí la importancia del análisis de vulnerabilidad del plan.<sup>31</sup>

#### Pasos del MAPP

- Paso 1 Selección de los Problemas del Plan
- Paso 2 Precisión del Problema
- Paso 3 Explicación del Problema (Árbol Explicativo)
- Paso 4 Diseño de la Situación Objetivo (Árbol)
- Paso 5 Selección de Frentes de Ataque o Nudos Críticos
- Paso 6 Diseño de Operaciones y Demandas de Operación
- Paso 7 Definición de Responsables por las Operaciones
- Paso 8 Definición de Responsabilidades según el seguimiento de las Demandas de Operación
- Paso 9 Identificación de Actores Sociales Relevantes y su Motivación Frente al Plan
- Paso 10 Selección de Trayectorias
- Paso 11 Análisis de Vulnerabilidad del Plan.

Fuente MÉTODO MAPP. *Método Altadir de Planificación Popular*, Maracaibo, Fondo Editorial Altadir, 1998, pp. 9-21.

En suma, considero que es un método muy simple que trabaja con técnicas de discusión en grupos, a partir de la: descripción de problemas y análisis de causas y consecuencias de los problemas; identificación de los actores relevantes en la generación, mantenimiento y enfrentamiento de los problemas y su motivación frente a las acciones diseñadas para enfrentarlos; selección de medios para atacar las causas principales de los problemas, precisión de los

---

<sup>31</sup> Método MAPP, op cit, pp. 6-7.

recursos necesarios para realizar esas acciones y evaluación de la vulnerabilidad del plan.

Como en el caso anterior, es muy difícil extrapolarlo a la unidad de análisis organización, aunque rescato el factor participativo, el análisis de actores y fuerzas.

Desde mi punto de vista, los métodos (ZOPP o MML) sirven para la planificación de programas y proyectos, con un buen análisis de los problemas que buscan resolver, causas, actores, desarrollan la participación, el trabajo en equipo, la implicancia y motivación que es tan esencial en los procesos de cambio. También, el MAPP funciona bien al momento de planificar programas sociales. Por ello, los considero indispensables a la hora de encarar programas y proyectos en las organizaciones públicas. Ello ha justificado su inclusión y desarrollo en este punto. En el método de PEPGOP se los recuperará al momento de considerar la programación técnico – operativa como MML.

### **Adaptaciones del enfoque de Matus**

Varios autores han adaptado la propuesta de Matus. Alfredo Ossorio<sup>32</sup>, por ejemplo, hace una adaptación parcial del modelo introduciendo otras concepciones de planeamiento estratégico. En efecto, Ossorio presenta las siguientes cuatro fases interdependientes de las que –según él– consta el planeamiento estratégico. Las tres primeras corresponden al conocimiento de la situación actual o deseada, mientras que la última hace referencia a la acción:

- Apreciación de la situación: identificación del problema; análisis del contexto, amenazas.
- Oportunidades, fortalezas y debilidades; desarrollo del árbol de problemas, descripción del escenario.

---

<sup>32</sup> Ossorio, A. (2002). *Planeamiento Estratégico*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública-INAP, p. 69.

- Diseño normativo y prospectivo: misión, visión, valores; desarrollo del árbol de objetivos y apuestas.
- Análisis y la formulación de la estrategia: objetivos- metas, escenarios posibles, estrategias y cursos de acción posibles y elección, programación, presupuestación organización y personal, posibilidad de modificación del árbol de objetivos y apuestas.
- Táctica operacional: establecimiento de la agenda del actor social, puesta en marcha de las operaciones del curso de acción seleccionado, modificaciones a la agenda, recálculo, recomienzo del momento explicativo.

Al comparar los cuatro momentos de la planificación situacional propuestos por Matus, con las modificaciones de Ossorio, observo una mejora no solo al incorporar en el diseño la misión, visión y valores, sino también las variables organizativas y presupuestarias en el análisis y formulación de la estrategia.

Pero nuevamente aquí se confunde lo propio del nivel estratégico con el operativo pues no termina de clarificarse la unidad de análisis. Parecen universalizar el método tanto para la formulación de políticas públicas como para el planeamiento estratégico de organismos de la administración pública.

La desagregación de las cuatro fases que efectúa Ossorio, como puede observarse en el cuadro que se presenta a continuación, ejemplifica aún más lo afirmado anteriormente.

#### I- LA APRECIACIÓN DE SITUACIÓN

- Identificación la situación problemática.
- Descripción de los problemas para precisar su significado.
- Distinción y desagregación sus causas y consecuencias.
- Confección del árbol de problemas.
- Identificación de los actores y las fuerzas sociales en juego:
- Situación presente y tendencias

- Objetivos y metas (explícitos e implícitos)
- Trayectorias deseadas, posibles y “reales”.
- Conjeturas sobre la explicación situacional de cada actor.
- Posibles jugadas de cada actor.

## II- DISEÑO NORMATIVO Y PROSPECTIVO

- Establecimiento del objetivo de gran visión (VISIÓN)
- Misión actual y futura
- Valores
- Diseño del árbol de objetivos (en correspondencia con el árbol de problemas).

## III- ANÁLISIS Y FORMULACIÓN ESTRATÉGICA

- Definición de objetivos y metas.
- Diseño de escenarios: diseño de árbol de apuestas (iniciativas)
- Diseño de la estrategia y cursos de acción (actores, operaciones, medios estratégicos, tiempo).
- Análisis de factibilidad (política, económica, organizativa, etc.).
- Programación (establecimiento del orden temporal y el ámbito espacial de los proyectos y acciones del plan).
- Presupuestación (asignación de recursos a los programas, proyectos y acciones de acuerdo con las prioridades del plan).
- Organización y personal (reorientación de los dispositivos orgánicos y de capacidades humanas hacia la estrategia).

## IV- TÁCTICA OPERACIONAL

- Establecimiento de la agenda del actor social.
- Puesta en marcha de las operaciones del curso de acción seleccionado.
- Incorporación a la agenda de las modificaciones.
- Recálculo: recomienzo del momento explicativo de la fase táctica operacional.

## V MONITOREO Y CONTROL

- Agenda
- Monitoreo y evaluación SIG
- Hacer y recalcular

También Ossorio propone vincular el planeamiento estratégico a la gestión por resultados mediante las siguientes herramientas:

- Planificación estratégica situacional
- Reingeniería de procesos.
- Alineación de la formulación y programación presupuestaria y la planificación estratégica, operativa de gestión
- Desarrollo de indicadores que permitan el seguimiento y monitoreo de la gestión
- Desarrollo de indicadores que permitan la evaluación de los resultados

Acá ya se vislumbra una aproximación mayor al método Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) que describiré en el punto siguiente. Claramente hay un intento de completar a Matus vinculándolo a la operación y a los resultados, presentando el planeamiento estratégico como un insumo necesario para un sistema de gestión por resultados.<sup>33</sup>

Ubica a la gestión por resultados como variable dependiente y como variables independientes señala:

- Al planeamiento estratégico.
- A la arquitectura organizacional
- A la programación presupuestaria
- Al sistema de monitoreo y evaluación
- Al sistema de incentivos
- Al sistema de petición y rendición de cuentas

Pero en el trabajo de Ossorio, las unidades de análisis de la gestión por resultados son los grandes sistemas y no las unidades organizacionales operativas. Ministerios, Secretarías, Direcciones Nacionales, entes descentralizados o desconcentrados

---

<sup>33</sup> Ossorio, A. (2009). *La Gestión por Resultados y la Planificación Estratégica*. Buenos Aires: Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Dirección de Planeamiento e Ingeniería Organizacional, JGM,

A mi juicio, sólo si la programación, la presupuestación y la operación de los organismos públicos están estructurados mediante un sistema de gestión por resultados, la Jefatura de Gabinete podrá desarrollar estos sistemas propuestos<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Krieger, M. (2009). *Vinculación entre políticas públicas, programación y presupuestación. Estado, políticas y gestión pública*. Buenos Aires: Fundación Unión, pp. 65-90.

## El método de Planeamiento Estratégico de las Organizaciones Públicas

A continuación presentaré el método de Planeamiento Estratégico de las Organizaciones Públicas tal cual se lo considera en la literatura especializada<sup>35</sup>, que, justamente, tiene a la organización pública como unidad de análisis.

En especial habré de seguir el marco conceptual de John M. Bryson,<sup>36</sup> el clásico referente en materia de planeamiento estratégico de organizaciones públicas (y no gubernamentales) y a los trabajos de mis maestros de la Universidad de Columbia, Steven Cohen y William Eimicke<sup>37</sup> que adapté en trabajos teóricos anteriores<sup>38</sup> sobre la base de la experiencia de casos que trabajé de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas, motivo de este estudio.

### La organización pública como unidad de análisis

A continuación constataré cómo varios autores toman a la organización pública como sujeto de planeamiento estratégico.

John M. Bryson<sup>39</sup> señala que el planeamiento estratégico se utilizó inicialmente en organizaciones con fines de lucro y a partir de 1980 en

---

<sup>35</sup>Ansoff, I. (1980), "Strategic Issue Management". *Strategic Management Journal* 1 (2), pp. 131-148.

Bazaga Fernández, I. (1997). "El planeamiento estratégico en el ámbito público". En *La Nueva administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.

Barzelay, M., y Armajani, B. (1992). *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*. California: University of California Press.

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

Burkhart, P. J. y Reuss, S. (1993). *Successful Strategic Planning*. Newbury Park: SAGE.

Cohen, S. y Eimicke, W. (1998), *Tools for innovators, Creative strategies for managing public sector organizations*. San Francisco: Jossey Bass.

Goodstein, L.; Nolan, T., y Pfeiffer, J. W. (1993). *Applied Strategic Planning*. New York: McGraw Hill.

<sup>36</sup> Bryson, op cit., pp. 5-9.

<sup>37</sup> Ver Cohen, S.; Eimicke, W. (1995). *The New Effective Public Manager*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, pp 195-220.

<sup>38</sup> Krieger, M. (2005). *Planeamiento Estratégico Participativo de las Organizaciones Públicas; Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública en Argentina*. Buenos Aires: Fundación Unión, pp.63 -92.

<sup>39</sup> Bryson, op cit.

organizaciones públicas, primero las del ámbito militar y los grandes organismos públicos productores de bienes y servicios, luego se expandió hacia las demás agencias públicas. El libro de Bryson se centra en el planeamiento estratégico de las organizaciones públicas como unidad de análisis. De él tomé inicialmente esta perspectiva en mis primeros escritos de 1999 utilizados como material de referencia en clases y trabajos de consultoría y que luego se editaron en la publicación del 2005<sup>40</sup>.

Steven Cohen y William Eimicke, en las obras citadas, también adoptan una perspectiva de tomar a las organizaciones públicas como unidad de análisis del planeamiento estratégico y en esto estriba la principal diferencia con los enfoques de Matus y sus seguidores centrados en el análisis de problemas como se viera anteriormente. Como se verá en los capítulos siguientes de la presente investigación, incorporo el análisis de problemas al contemplar los programas y proyectos, en una perspectiva de Metodología de Marco Lógico (MML), al ser ejecutados por las organizaciones públicas. Pero es cierto que la unidad organización puede gestionar muchos programas y proyectos, desarrollar numerosas estrategias y abordar variados problemas e incluso con perspectivas no siempre compatibles y con racionalidad limitada.

Por su parte, Isabel Braga Fernandez<sup>41</sup> también busca explicitar el enfoque estratégico centrándose en las organizaciones como unidad de análisis y su aplicación específica al ámbito público. La autora sostiene que el proceso de planificación estratégica ha de diseñarse ad hoc para cada organización, sobre todo teniendo en cuenta que –junto al rigor de análisis requerido en todo proceso de planificación estratégica– hay que hacer hincapié en el ajuste a la cultura y a los valores de la organización afectada, para que el proceso llegue a su fin cubriendo los requerimientos y las expectativas generadas<sup>42</sup>.

En igual sentido, Burkhart y Reuss<sup>43</sup> afirman que la planificación estratégica es una herramienta que permite a las organizaciones alcanzar la visión de éxito gracias a la aplicación de un método sistemático de definición de acciones,

---

<sup>40</sup> Krieger op cit nota 38.

<sup>41</sup> Bazaga op. cit., pp. 119-120.

<sup>43</sup> Burkhart y Reuss, op. cit., p. 25

método que, a su vez, auxilia en la generación de un consenso sobre la participación, el compromiso y la priorización en el proceso de gestión estratégica.

### **Distintas definiciones sobre planeamiento estratégico**

Según Bryson<sup>44</sup> El planeamiento estratégico no es sinónimo de crear una estrategia organizacional sino un conjunto de conceptos, procedimientos y herramientas destinadas a ayudar a líderes, administradores y planificadores a pensar y actuar estratégicamente y completa más adelante que la estrategia organizacional tiene numerosas fuentes, algunas planeadas y otras no planificadas.<sup>45</sup> En este sentido, Mintzberg añade que el planeamiento estratégico si bien resulta de las intencionalidades organizacionales, lo que efectivamente se realiza proviene de una combinación entre las intenciones y las situaciones emergentes en el camino<sup>46</sup>.

Por su parte Cohen y Eimicke<sup>47</sup> destacan que el planeamiento estratégico en el sector público es un proceso que posibilita a una organización y a sus líderes a asignar recursos y tomar decisiones acerca de sus productos o servicios que enfatizan la misión de la organización.

### **El planeamiento estratégico participativo de organizaciones públicas**

Se entiende por Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas al proceso colectivo que se ha dado un organismo público determinado para pensar y actuar estratégicamente, buscando definir su futuro y los procedimientos necesarios para alcanzarlo. Por medio de los análisis de escenarios y FODA, procura reducir la incertidumbre y prepararse para aprovechar las oportunidades, sus fortalezas y afrontar las amenazas y superar

---

<sup>44</sup> Bryson, op cit, p. 9.

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of strategic planning*, New York, Free Press pp. 107-114.

<sup>47</sup> Cohen y Eimicke, op cit, p. 15.

las debilidades desarrollando sus estrategias para implementar las políticas públicas y los mandatos normados que son su principal finalidad. En pocas palabras, se busca alcanzar la visión organizacional, en el marco de sus valores a través del desarrollo de la misión. Esta, a su vez, se traduce en programas estratégicos y proyectos que permitan implementarla. Es participativo porque pretende involucrar y comprometer al conjunto de actores internos y referentes. Además, guía la acción cotidiana y las actividades del organismo y orienta la presupuestación por programas.

De esta manera, se puede observar cómo la unidad de análisis del Planeamiento estratégico es la organización pública, y no el análisis de problemas. El Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) no aborda el árbol de problemas (al estilo de Matus) más propio de la formulación de políticas públicas, consideradas en este enfoque organizacional como un insumo para el planeamiento estratégico de organismos públicos. En esto último coincido con Matus cuando plantea el PES para el ámbito del planeamiento de la acción de gobierno y también coincido con él cuando, en aras de simplicidad, desechaba para esta escala al método PES y proponía el ZOPP (Luego asumido como Metodología de Marco Lógico- MML por organismos como BID, BM y CEPAL) y el método Altadir, como ya analicé anteriormente.

## **El pensamiento estratégico en el ámbito público**

Bazaga Fernandez<sup>48</sup> está en lo cierto cuando señala que para las organizaciones modernas se necesita no sólo pensar de forma global en el ámbito espacial o territorial, sino también en el ámbito temporal. En el primero, porque los múltiples acontecimientos que se producen en el mundo tienen impacto en las organizaciones y las obliga a definir cuál es el papel que representan o quieren representar en ese entorno, y a reflexionar sobre cómo les afecta la actuación que otros representan o quieren representar. En el

---

<sup>48</sup> Bazaga Fernández, op cit, p. 108.

segundo, porque implica la necesidad de delimitar horizontes a largo plazo que aminoren el peligro de la inmersión en lo cotidiano. De tal forma, para la autora, se pone en evidencia que lo sustancial no es emprender actuaciones, sino que éstas se encuadren en un marco general que defina dónde se quiere llegar para después buscar la forma de alcanzar ese destino. Piensa que las organizaciones necesitan realizar un esfuerzo por reflexionar sobre lo que son y lo que quieren ser, y hacerlo de una forma global considerando más variables que las exclusivamente organizativas. En definitiva, la visión y el propósito de las organizaciones se convierten hoy en día en su recurso natural más valioso.

Finalmente Bazaga Fernández sostiene que en un contexto de globalización, interconexión y complejidad la forma más adecuada de gestionar lo público es adoptar la perspectiva de un sistema abierto al medio que le da sustento y legitimidad y que influye enormemente en la supervivencia de las organizaciones. En el ámbito público –concluye– implica considerar la participación de distintos actores relevantes a la hora de la toma de decisiones como son otras organizaciones públicas, semipúblicas, clientes –y ciudadanos usuarios, beneficiarios, organizaciones o individuos– con influencia en el designio y accionar de la organización en cuestión.

En igual sentido, Miesing y Andersen<sup>49</sup> señalan que la idea fundamental que subyace al concepto de planificación estratégica es la incorporación de los resultados de evaluaciones formales del entorno o ámbito externo de la organización como paso previo a la formulación de las estrategias y los planes de acción; esto se vuelve más necesario cuanto más inciertos y turbulentos sean los cambios que suceden fuera de las fronteras de la organización. Para ellos, el entorno de las organizaciones públicas ha experimentado profundos cambios en las dos últimas décadas, de ahí la necesidad de que los individuos con responsabilidades directivas en el sector público tomen conciencia de la importancia de responder eficazmente a esta nueva situación colmada de crisis políticas y de tensiones fiscales.

---

<sup>49</sup> Miesing, P. y Andersen, D.F (1991). "The size and scope of strategic planning in state agencies, The New York experience". *American Review of Public Administration*, 21(2), pp.119-120.

Pienso que si hay un ámbito donde se necesita pensar y actuar estratégicamente, ese es el público, por los escenarios locales, regionales y globales donde se desenvuelve. El pensamiento estratégico procura vincular las acciones cotidianas con el corto, mediano y largo plazo. Podría definir operativamente al corto plazo como un año o menos, al mediano como el mandato de un período constitucional y al largo a aquello que supere al referido mandato.

El término “estratégico” aporta al concepto de planeamiento la relación con el entorno, en especial con otros actores sociales que pueden facilitar o dificultar el accionar de una organización pública en la consecución de sus designios, políticas públicas y mandatos, expresados en su misión y visión. Es una forma de integración de lo político y lo técnico; lo estratégico y lo operativo, en el marco de su cultura y sus valores, relacionarlos con las características del entorno (cooperativo-hostil; fuerzas propias, amigas-aliadas, posibles aliadas, enemigas) en el que está operando, para definir estrategias, decisiones y de acciones que guíen la acción. En consecuencia, el planteamiento estratégico promueve un pensamiento estratégico, es decir, un proceso de reflexión sobre la razón de ser de las organizaciones, de su misión y visión y correlativamente sobre los procesos, acciones y métodos para alcanzarla.

El Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) tiene por objeto instalar en el organismo la capacidad de pensar estratégicamente, desarrollar la capacidad de identificar permanentemente los problemas y oportunidades de innovación en los niveles internacional, nacional, regional y local, dotar a los miembros de capacidad de establecer objetivos específicos y anticipar impactos, institucionalizarlos y mantenerlos hasta convertirlos en cultura organizacional.

Así como el planeamiento estratégico de organizaciones privadas con fines de lucro no puede ignorar el mercado o la competencia y los escenarios globales, el Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas no debe ignorar sus contra-roles básicos, a saber: la ciudadanía, públicos usuarios, beneficiarios o interesados; actores políticos, económicos, sociales, nacionales

y del ámbito internacional; otras agencias y organismos públicos, las otras jurisdicciones (provincias, municipios).

El entorno es cada vez más dinámico y cambiante, por lo que requiere de mayor esfuerzo de diagnóstico del comportamiento posible de los distintos actores para poder diseñar la estrategia con capacidad de anticiparse a los acontecimientos.

Se diferencia del planeamiento clásico en que no busca proyectar el presente al futuro y en este aspecto comparto la crítica que Matus le hace al planeamiento clásico, si no avizorar el futuro a través los análisis de escenarios y FODA. Para cada oportunidad, mediada por la probabilidad de ocurrencia la organización pública debe darse una estrategia para aprovecharla. Para cada amenaza, o acechanza que la desafía, mediada por la probabilidad de ocurrencia la organización pública debe desarrollar una estrategia para superarla. En igual sentido tiene que elaborarse estrategias para aprovechar sus fortalezas y superar sus debilidades.

Esta visión estratégica dota a la organización pública de sentido (misión y visión) y le facilita el develamiento de los distintos caminos a seguir para alcanzarlos.

La visión representa al sueño que la organización desea alcanzar, cómo quiere verse en un futuro, y habrá de guiar a la misión en su procuración. Igualmente si se llegara a alcanzar, se reinventa un nuevo sueño, una nueva visión estratégica. En otras palabras, equivale a proyectar el futuro para estipular las pautas de comportamiento organizativo en un mundo turbulento y dinámico buscando anticiparse a los acontecimientos, ser estratégicamente previsor, es decir, estar preparado para afrontarlos y no para reaccionar frente al cambio. En este sentido, el enfoque estratégico se opone a la teoría de las contingencias que es un enfoque reactivo adaptativo.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Krieger, Mario y Franklin, Enrique B (2010). *Comportamiento organizacional*. México: Pearson, pp. 60-65.

## **Estrategias de la organización pública en relación con su medio ambiente**

Bazaga Fernández propone tres estrategias: anticipatoria, adaptativa y reactiva<sup>51</sup>, pero en realidad son cuatro las estrategias que –a mi juicio– una organización pública puede seguir en su relación con el medio ambiente:

1) Cuando el Estado, las políticas públicas, la organización pública o la administración pública tienen una iniciativa tal capaz de modificar entornos, crear nuevos escenarios, hacer que los demás actores tengan que adaptarse a su accionar, se habla de “estrategia creadora”; es decir, el poder de iniciativa está en el Estado pues crea un futuro para la organización pública. A partir de él se diseñan las acciones y decisiones a emprender en el presente para influir en la modelación del entorno de acción de la organización pública, procurando un campo de acción más favorable. Es la más política de las estrategias.

2) La estrategia anticipatoria es proactiva en vez de reactiva respecto de escenarios futuros, ya que la organización se prepara orientando sus acciones de acuerdo al análisis FODA. Este tipo de estrategia se observa en una organización pública moderna que permanentemente se encuentra monitoreando sus escenarios y cuidando su campo de acción. El esfuerzo se concentra en torno a la identificación y análisis de escenarios, para formar una agenda de temas estratégicos que facilite la anticipación a los cambios y permita aprovechar las oportunidades hacer frente a las amenazas, usufructuar las fortalezas y superar las debilidades.

3) En la estrategia adaptativa el entorno determina los cambios, pero –a diferencia de la teoría de las contingencias– la organización intenta crear vínculos con él para ir evolucionando al unísono. Se busca una relación de equilibrio con el entorno, a través de la relación con los actores que operan en él y en la organización. No es una estrategia totalmente reactiva, porque se enfatiza en la organización, no en el entorno. En realidad, podría calificársela de una organización pública *adhocrática*.

---

<sup>51</sup> Bazaga Fernández, op cit, p. 111.

4) En la estrategia reactiva, la organización produce respuestas en función de los cambios ambientales, es decir, el entorno marca el ritmo. Se centraliza en la organización, intentando mantener su actual estatus sin definir nuevos roles o revisar los actuales. La emplean organizaciones que, si bien han podido relacionarse con el entorno, lo hacen desde una posición interna estática, de respuesta a las presiones, por ejemplo, la organización burocrática que privilegia la supervivencia del propio sistema por sobre los logros.

### **El enfoque estratégico**

Se suele dar por sentado que los líderes de las organizaciones pueden adaptar sus organizaciones al entorno, pero también pueden llegar a cambiarlo y tornarlo más favorable a sus actividades. Este supuesto constituye la base de la perspectiva estratégica de las organizaciones.

En efecto, el enfoque estratégico es un modo de conducir las organizaciones frente a los nuevos desafíos que les plantea el medio ambiente. En vez de ser reactivo, como en la teoría de las contingencias, es pro-activo y busca anticiparse a los desafíos o amenazas que, en vez de verlos como una limitación, son observados como una oportunidad para crecer, cambiar y transformarse.

En este enfoque, quienes conducen las organizaciones deben estar imbuidos de una visión estratégica y desplegarla a través de toda la organización (a todos sus miembros, grupos y equipos de trabajo).

### **El planeamiento estratégico participativo**

La Planificación Estratégica Participativa es una herramienta que permite a las organizaciones alcanzar la visión de éxito gracias a la aplicación de un método sistemático de definición de acciones, método que, a su vez, auxilia en

la generación de un consenso sobre la participación, el compromiso y su priorización en el proceso de gestión estratégica.

El propósito de la Planificación Estratégica Participativa es responder a las preguntas: ¿adónde vamos?, y ¿cómo llegamos allí? Para ello, junto a la definición de un plan de acciones a largo plazo, contiene el desarrollo de planes operativos que tienen como referente la visión de éxito de la organización, pero plantean la gestión de lo cotidiano para que ésta no evite sino que contribuya a alcanzar los objetivos estratégicos.

En consecuencia, la Planificación Estratégica Participativa no es un fin en sí misma, sino un medio mediante el cual se puede alcanzar la visión de éxito de la organización. También implica un proceso dinámico que requiere un esfuerzo constante y sistemático para obtener información, elaborar alternativas y establecer prioridades de acción para alcanzar los objetivos.

En un proceso de Planificación Estratégica Participativa hay que hacer hincapié en los siguientes aspectos fundamentales: a) La generación de una conciencia sobre la necesidad de planificar estratégicamente en la conducción de la organización; b) la participación, inclusión e involucramiento de todos los agentes en el proceso; c) la designación de equipos de facilitadores del proceso que posibiliten lo anterior y asistan a la conducción; d) el énfasis en la implantación, mediante equipos de implementación y diseños de programas, proyectos y actividades debidamente financiadas, orientadas a la consecución de las estrategias priorizadas en el Plan.

La Planificación Estratégica Participativa debe producirse después de la reflexión estratégica y del pensamiento estratégico en el marco de un proceso de gestión estratégica; es decir, no es un fin en sí misma sino un proceso dinámico, inclusivo, motivador y movilizador de todos los miembros de la organización en torno a valores comunes, una visión compartida y una misión comprometida.

Finalmente, al ser un proceso continuo, la planificación no finaliza con la consecución de la visión de éxito puesto que ésta representa la utopía

permanente hacia la cual ha de tender la organización, y en tal sentido viene a constituirse en el objetivo inalcanzable y en permanente proceso de redefinición, horizonte de horizonte, utilizando la expresión de Kant.

Por tanto, lo esencial no es definir las estrategias, sino emprender los procedimientos para llevarlas a cabo. En materia de Planificación Estratégica Participativa, si no hay un acuerdo inicial sobre la necesidad de planificar estratégicamente este proceso, no debe iniciarse. Y si la autoridad máxima no se involucra personalmente en sostenerlo, tampoco. Además, si no existe una voluntad clara y un compromiso por la participación, el involucramiento, la capacitación de los agentes y la implantación de las acciones, no conviene elaborar planes estratégicos.

La razón de esta advertencia es doble: por una parte, la Planificación Estratégica es costosa desde el punto de vista económico y organizativo, y por otra, mucho más importante, los planes generan expectativas que, de romperse de forma abrupta, tendrían un impacto muy negativo dentro y fuera de la organización.

Una de las mayores causas de los fracasos de los planes estratégicos reside en que no promueven la participación, pues no motivan, amalgaman ni mueven voluntades tras las estrategias diseñadas por más brillantes que sean.

El proceso de Planificación Estratégica Participativa se ha de diseñar *ad hoc* para cada organización, sobre todo teniendo en cuenta que junto al rigor de análisis requerido en todo proceso de Planificación Estratégica hay que hacer hincapié en el ajuste a la cultura y a los valores de la organización y en la implicación de todos sus actores en el proceso.

Lo importante, entonces, no es el plan o el documento final, sino el proceso de planeamiento y el involucramiento de actores, interesados, de miembros conspicuos de la órbita organizacional, y de todos los miembros de la organización.

## **El Planeamiento estratégico ha de ser participativo**

De lo anterior se desprende una de las hipótesis que trataré de someter a prueba en esta investigación: para que el planeamiento estratégico tenga éxito es indispensable que impulse la participación de los miembros, sin la cual es imposible lograr una visión compartida y una misión comprometida del conjunto organizacional. Esto, con la amplitud y el alcance que planteo, no se encuentra en la literatura y busca ser un aporte de esta tesis.

En una visión más acotada de la participación, Bryson<sup>52</sup> plantea la necesidad de otorgar participación a elementos claves del contexto y a tres niveles internos de la organización a saber el nivel político superior de toma de decisiones; mandos medios y el nivel técnico central más relevante de acuerdo a las tecnologías que maneja la organización y aquellos que se encuentran en la primera línea de acción.

Coincidente más con mi postura, Ackoff,<sup>53</sup> señala que el proceso de realización del plan estratégico es el producto más importante del plan, pues la participación constituye el medio de aprendizaje de la organización y una finalidad en sí misma pues permite el involucramiento, la capacitación, la motivación y el desarrollo del cambio organizacional. Si no hay planeamiento estratégico, no hay aprendizaje –dice Levy–<sup>54</sup>, incluso más, lo define como un proceso de aprendizaje<sup>55</sup>.

Por consiguiente, a lo largo de esta tesis plantearé los beneficios de una participación muy amplia involucrando a todos los estamentos de la organización, algo crucial en el éxito del plan estratégico. A tales efectos, analizaré varios casos de planeamiento estratégico que no se plantearon de una manera participativa o lo hicieron de una manera acotada y otros que sí lo hicieron con el fin de demostrar por qué conviene fomentar la participación para alcanzar el cambio organizacional buscado. En este apartado del marco teórico

---

<sup>52</sup> Bryson, op cit, pp. 52-53.

<sup>53</sup> Ackoff, R. (2006). *Planificación de la Empresa del Futuro* Mexico: Editorial Limusa, p. 6.

<sup>54</sup> Levy, A. (1981). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: Macchi, p. 41.

<sup>55</sup> Idem, p. 88.

haré una primera introducción al tema, sin pretender agotarlo en esta instancia, ya que es objeto de la investigación.

La participación implica, en lo interno de la organización, incluir en el proceso de planeamiento estratégico los distintos actores del propio organismo: la conducción política, las direcciones nacionales, las direcciones simples, los mandos medios y todo el personal. Debe también, a mi juicio, otorgar participación al nivel sindical si se desea lograr un efectivo compromiso gremial con el tema.

Se trata de ir introduciendo en la organización la idea de que la gestión estratégica es un proceso que la atañe por completo y que todos pueden contribuir al cambio desde el área o función que desempeñen, comenzando por aquellos que tienen capacidad de decisión para promover la implantación. En otras palabras: más importante que el plan estratégico en sí como producto es el proceso, pues al realizarlo participativamente involucrando a los agentes, impulsa el cambio.

La participación de los distintos actores se fundamenta en la necesidad de generar un consenso sobre la conveniencia de afrontar el proceso, incluyendo a los decisores clave en el diseño de las estrategias.

Las estrategias de participación tradicionales son informativas (se comunica la información necesaria para el desempeño de la tarea) o se tiene un buzón de sugerencias y en el mejor de los casos es consultiva en aspectos puntuales. Cuando aquí hablo de “trabajo participativo”, trato de significar la importancia de instalar una cultura de implicación: que los actores se sientan parte de un proyecto, participen, aprovechando la potencialidad de los talentos. Aplana la estructura y facilita y agiliza las decisiones, se instala la escucha en la organización. El participar a través de la formulación del Planeamiento Estratégico Participativo por sí mismo inicia el proceso de cambio y pone en disposición a los agentes hacia el mismo.

Por tanto, la participación, el involucramiento de los agentes, la buena comunicación ascendente, descendente y horizontal, la confianza mutua, el

trabajo en equipo, liderazgos basados en el conocimiento, la expertez, el compromiso y el ejemplo serán relevantes en esta etapa de cambio. Asimismo, la motivación, los incentivos y los premios por el cumplimiento de metas de los programas contribuirán a afianzar el contrato psicológico entre los miembros de la organización pública y a pautar conductas afines al proceso de cambio que se desea instaurar.

Ahora bien, participación significa involucramiento, implicación de los agentes con sus distintos niveles y grados de responsabilidad en el organismo y convertirse de receptores pasivos de directivas, en el mejor de los casos en actores, protagonistas y partícipes necesarios del proceso de cambio.

En una organización pública compleja, como son los casos abordados en esta tesis, las estrategias participativas requieren el desarrollo de una ingeniería, estamentos, niveles, un procedimiento para abarcar un gran número agentes internos, al efecto he diseñado –en los casos que me ha tocado participar– una estrategia inclusiva en escalera, abarcando desde la conducción superior, directores nacionales, directores, coordinadores, jefaturas, hasta el último equipo de trabajo, en forma, descendente y ascendente iterativa, en sucesivos pasos y complementada con la formación de facilitadores del proceso y multiplicadores. Más adelante en el análisis de casos y con particular referencia al del SENASA volveré sobre el tema.

Se complementa la participación de actores internos con la participación de actores externos entre clientes, usuarios e interesados, a través del análisis de escenarios y rol del organismo.

En numerosos casos, los organismos públicos realizaron experiencias de Planes Estratégicos formulados sin la participación de actores internos y externos, lo que los convirtió en meros documentos de difusión. Cuando la elaboración o la implementación de los planes estratégicos no involucran a las personas, los miembros de las organizaciones (individuos, equipos y áreas) no lo sienten como propio y por lo tanto no se encuentran motivadas a ser orientadas por él.

Más que redactar el documento final del plan estratégico o sintetizar la misión en un eslogan, importa el proceso en sí de la elaboración y el grado de participación y compromiso que logre de los miembros de la organización con él, comenzando con la cumbre estratégica del organismo y pasando por todos los niveles de jefatura y coordinación. Insisto, una estrategia en cascada y sucesivas iteraciones descendentes y ascendentes deberían garantizar la plena participación de todos los agentes en el proceso de planeamiento estratégico. Lo mismo debe ocurrir con los programas estratégicos y con la implementación de los programas estratégicos transversales clave de transformación del organismo. Sólo de esta manera se podrá orientar a toda la organización y sus integrantes hacia el cambio organizacional deseado.

### **Las etapas del Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas (PEPOP)**

Primero pasaré revista a las distintas maneras que los autores –ya citados en esta tesis– definen las etapas y las compararé con la de PEPGOP de los casos analizados.

#### **Las etapas del planeamiento estratégico según Bazaga Fernández<sup>56</sup>**

##### *Etapas I. Consenso estratégico*

La generación de un consenso sobre la necesidad de utilizar la planificación estratégica es fundamental para iniciar un proceso que consume gran volumen de recursos organizativos. La Planificación estratégica debe involucrar al conjunto de la organización comprometiendo primeramente a su conducción en la fijación de sus objetivos estratégicos.

---

<sup>56</sup> Bazaga Fernández, op cit, pp. 120-122.

En esta primera etapa se detectan los actores críticos internos y externos a la organización para definir la misión y para determinar quiénes y en qué momento del proceso van a participar.

*Etapa 2. Generación de información para la formulación de estrategias y acciones.*

Los responsables de la organización, apoyándose en los actores críticos y utilizando las técnicas de investigación y análisis sectoriales pertinentes, generan la información para abordar la formulación de líneas estratégicas y de acciones (nótese que en este párrafo Bazaga hace una referencia implícita a la investigación-acción). La información obtenida debe hacer referencia al entorno, a la propia organización y a los temas estratégicos a los que tendrá que hacer frente en el futuro. Sirve también para retroalimentar el proceso estratégico, para afirmar, aclarar o robustecer la definición de la misión de la organización y consolidar el consenso en torno a la necesidad de planificar.

*Etapa 3. Formulación e implantación de las acciones estratégicas*

En esta etapa se procede a la formulación de las acciones y al diseño de su implantación. Es importante destacar que tanto la formulación de las acciones estratégicas como su implantación resultan de la reflexión conjunta y posterior priorización entre los responsables de la organización y los agentes críticos. Esta etapa recoge el diseño de los mecanismos de evaluación de las acciones y la producción de información que permita adoptar decisiones sobre los impactos de estas. Al mismo tiempo, el análisis se convierte en retroalimentación de las etapas anteriores. Como resultado de esta instancia, se alcanzará la visión de éxito de la organización.

Por su parte, John M. Bryson<sup>57</sup> detalla el ciclo del planeamiento estratégico en los siguientes 10 pasos:

---

<sup>57</sup> Bryson, op cit, pp. 21-44.

1. Inicio y acuerdos sobre el proceso de planeamiento estratégico decisores clave (internos y tal vez algunos externos también) sobre la estrategia global de desarrollo del planeamiento y las etapas.
2. Identificación de los mandatos organizacionales (legales, contractuales, etc.)
3. Clarificación de la misión de la organización y sus valores. Análisis de los ciudadanos, contribuyentes, usuarios, beneficiarios, clientes, aportantes e interesados (*stakeholders*) y sus criterios de evaluación de la organización pública. Desarrollo de la declaración de la misión en el marco de los valores organizacionales.
4. Evaluación del medio ambiente externo e interno: el externo para ver oportunidades y amenazas y el medio ambiente interno para ver fortalezas y debilidades. El medio externo no está bajo control organizacional y el medio interno se encuentra controlado por la organización.
5. Identificación de los temas estratégicos que afronta la organización como cuestiones de política, o desafíos críticos que afectan a los mandatos, la misión, o los valores organizacionales o los productos o servicios que brinda o su financiamiento o su sistema de usuarios.
6. Formulación de estrategias y planes para manejar los temas, identificando alternativas; analizando las barreras para viabilizar las alternativas o sueños o visiones; desarrollando propuestas para la consecución de las alternativas; elaborando mapa de opciones. Una buena estrategia, para Bryson, debe guardar los siguientes criterios: la alternativa elegida debe sustentarse técnicamente, ser políticamente viable y estar de acuerdo con los valores de la institución.
7. Revisión y adopción de las estrategias y el plan. El equipo de planeamiento busca la aprobación oficial.
8. Establecimiento de una efectiva visión organizacional. En esta etapa la organización construye una visión de sí misma, una vez implementado exitosamente el plan estratégico. Una visión del éxito que busca que todos sepan qué se espera de la organización y de cada uno de ellos.

9. Desarrollo de un efectivo proceso de implementación. El plan estratégico no es suficiente en sí, debe ir acompañado de un plan de implementación que esclarezca los roles y las responsabilidades y una supervisión de los cuerpos orgánicos sobre individuos y equipos responsables de la implementación. Por tanto, se deben especificar objetivos y metas, tareas, pasos, agendas, recursos requeridos, comunicaciones, seguimiento, monitoreo y retroalimentación, evaluación.
10. Reevaluación de las estrategias y el proceso de planeamiento estratégico una vez que el plan se encuentra en plena implementación como preludio a una nueva ronda de planeamiento estratégico.

Asimismo, Steven Cohen y William Eimicke<sup>58</sup> señalan los siguientes pasos para el planeamiento estratégico:

1. Análisis del contexto en términos de dificultades, oportunidades y para establecer la misión.
2. Identificación y análisis de los jugadores en términos de partidos, grupos, de su perspectiva, intereses, de cómo pueden afectar la misión de la organización.
3. Análisis histórico. Cómo se crearon las dificultades y las oportunidades. Cómo llegamos a esta situación, qué hicimos para prevenirla. Cuán exitosos fuimos. Cuáles fueron las respuestas de las distintas partes.
4. Análisis organizacional y situacional. Fortalezas, debilidades. Oportunidades y desafíos en el medio ambiente. Objetivos y metas organizacionales.
5. Formulación de la estrategia. Definiciones de objetivos y tareas de corto y largo plazo
6. Proyección de pre-implementación. Mediciones, factibilidades.

---

<sup>58</sup> Cohen y Eimicke, op cit nota 15, pp. 18-19.

7. Evaluación de medio término. Ajustes incrementales en políticas y programas; recolección de información de resultados y performance. Evaluaciones periódicas y correcciones.

Las etapas que he seguido en los procesos de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) se basan mucho en Bryson y Cohen y Eimicke, con variantes propias como se desprenderá de esta presentación.

Las etapas del Planeamiento Estratégico de Grandes Organizaciones Públicas recorridas en el marco de esta tesis son las siguientes:

En todos los casos inicié el proceso buscando:

1. La construcción de escenarios
2. Establecimiento de los valores comunes, visión compartida y misión comprometida. Ello involucra a todos los niveles y agentes, desciende y asciende a lo largo de toda la pirámide organizacional, tantas veces como sea necesario para construir consensos.
3. El análisis FODA

Los escenarios generan oportunidades y desafíos para la consecución de la misión de la organización. En la organización pública deberá darse estrategias para aprovechar las oportunidades y hacer frente a los desafíos en la consecución de su visión y misión, en el marco de sus valores. También deberá diseñar estrategias para superar sus debilidades y asentarse en sus fortalezas en el logro de su misión.

Pero, como señala Alberto Levy<sup>59</sup>: “un FODA no puede ser hecho ‘en el vacío’”. El FODA depende de quién lo está haciendo y para qué. Entonces, debemos puntualizar que quien lo está haciendo es un alguien o un equipo, de una determinada organización, caracterizada por una estrategia y una cultura, que asignan los recursos que consideran adecuados, con el soporte de una gestión específica (organigrama, sistemas de información, procesos y proyectos).

---

<sup>59</sup> Levy, A. (2012). *Desarrollo competitivo y dinámica de los sectores industriales*. Buenos Aires: Materiabiz, p. 212.

Ahora bien, un eje estratégico es un curso de acción definido como prioritario por la organización para alcanzar su visión y misión en el marco de los valores organizacionales. Cada eje estratégico apunta a una finalidad de la consecución de la misión comprometida de la organización que se expresa en los objetivos estratégicos que, a su vez, admite la formulación de sub ejes.

Luego, el organismo desarrolla tanto su programación presupuestaria, como su programación técnico operativa para alcanzar en el tiempo determinado los objetivos estratégicos. Se consustancian con las políticas públicas diseñadas para el organismo y con su razón de ser expresada en sus mandatos.

En términos de evaluación, actúan como referencia obligada para la evaluación de impacto de los programas del organismo.

#### 4. La formulación e implementación de las acciones estratégicas

En esta etapa se procede a la formulación de las acciones y al diseño de su implementación. Cabe destacar que tanto la formulación de las acciones estratégicas como su implantación provienen de la reflexión conjunta y posterior priorización entre los responsables de la organización y los agentes críticos. Tan importante como la racionalidad técnica resulta la viabilidad política de las estrategias diseñadas, para lo cual debe hacerse un análisis del campo de fuerzas en el que se mueve la organización y detección de actores favorables o desfavorables a la consecución de los objetivos estratégicos y las acciones de la organización. El producto final de esta etapa será alcanzar la visión de éxito de la organización.

5. La traducción de los ejes y objetivos estratégicos en programas: en la implementación del plan es necesario traducir las estrategias seleccionadas en programas elaborados con la MML. Ellos, a su vez, servirán de base y costeo de la presupuestación.
6. La presupuestación por programas: vinculada a los objetivos estratégicos, con metas e indicadores de cumplimiento.
7. La implementación desarrollando las acciones contenidas en los programas.

8. El control de Gestión: este proceso abarca no sólo los controles internos de la organización, jerárquicos, y de la administración pública- auditorías internas, sindicaturas públicas (UAI, SIGEN,) o el control Parlamentario (AGN), sino también los mecanismos de seguimiento ciudadano a través de la participación de usuarios y audiencias públicas. Así mismo, el Control de Gestión favorece los procesos de realimentación y ajuste, tanto de lo actuado (gestión) como de lo planificado, intermediando la calidad de los sistemas de información y los indicadores de resultados. El instrumento por excelencia de un sistema de Control de Gestión es el Tablero de Comando que permite detectar desvíos, analizarlos y producir las acciones correctivas correspondientes, convergiendo entre objetivos y resultados.

Acompañan a estas etapas el proceso de comunicación: resulta importante incorporar en el Plan estratégico la estrategia comunicacional en lo interno y hacia la comunidad.

En algunos casos, PEPGOP, necesita ir acompañado de cambios de estructuras de los organismos, cambios en los procesos y desarrollo de sistemas de calidad y de capacitación e incorporación de personas de acuerdo a los requerimientos del Plan.

## **El Ciclo del Planeamiento Estratégico**

Bryson es el primero en desarrollar este concepto como se citara anteriormente.<sup>60</sup>

El ciclo de Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas se compone de las siguientes fases:

---

<sup>60</sup> Bryson, op cit, pp. 21-188.

## 1. Preparación del Proceso

Acordar con los directivos de la institución el proceso de Planeamiento Estratégico y su modo de iniciarlo e implementarlo. La generación de un consenso sobre la necesidad de utilizar la Planificación Estratégica Participativa es fundamental para iniciar un proceso que consume gran volumen de recursos organizativos.

El primer paso consiste en acordar con el nivel superior de la organización, el proceso de Planeamiento Estratégico y los pasos a recorrer, vital para el éxito del proceso de Planeamiento Estratégico.

El acuerdo habrá de abarcar los siguientes puntos como mínimo<sup>61</sup>:

- Propósito
- Pasos
- Cronograma de entrevistas, trabajos e informes.
- Roles de los comités de supervisión del Planeamiento Estratégico y de sus integrantes.
- Miembros, roles y funciones del equipo de Planeamiento Estratégico.
- Acuerdo sobre presupuestos y recursos.

Según Bryson,<sup>62</sup> la gestión estratégica implica en su inicio la realización de un análisis del liderazgo organizativo, ya que el estilo de dirección influye de forma directa en el diseño y en la puesta en marcha del proceso. Para su materialización, adquieren importancia capital las personas que ocupan los roles jerárquicos de responsabilidad o cargos críticos de las organizaciones públicas, ya que su implicación es requisito indispensable para hacer posible la elaboración y la implementación del PEPGOP.

---

<sup>61</sup> Idem, p. 26.

<sup>62</sup> Ibidem, pp. 211-228.

Por lo antes mencionado, deviene crucial que en el Planeamiento Estratégico esté involucrada la conducción en su máximo nivel,<sup>63</sup> no limitarse a una sola dirección o área de planeamiento.

Por tanto, la persona, consultor o facilitador que inicia el proceso tiene entre sus primeras tareas la de identificar a los decisores clave, tomar contacto con ellos, explicarles en qué consiste el Planeamiento Estratégico Participativo e interesarlos y comprometerlos en el proceso. La tarea siguiente consiste en identificar a las personas, grupos, unidades actores sociales u organizaciones que deberán involucrarse en el proceso de Planeamiento Estratégico.

## **2. Identificar los mandatos organizacionales**

Los mandatos abarcan todo lo que la Organización debe hacer según dispone la ley, o decreto de creación, sus objetivos formalmente expresados, sus competencias y actividades, los convenios y acuerdos de los que es signataria y demás mandatos.

- Análisis de los mandatos legislativos

Se trata de conocer toda la legislación concerniente a la organización, leyes, decretos, reglamentos, estatutos, organigramas, manuales de procedimientos, etc; contratos –si los tuviera–, convenios u otros vínculos jurídicos formales que orientan y comprometen el accionar de la organización. Si desea producir cambios en los mandatos, el tema debe incluirse en el plan estratégico y evaluar su viabilidad. Pero, hasta que no se logre el cambio, la organización debe desenvolver su actividad en el marco dado.

- Análisis de las políticas públicas que involucran al sector

También deben considerarse como dato las políticas públicas que involucran a la organización en cuestión y los planes de gobierno, planes quinquenales, etc., si los hubiera. Y, si desea producir cambios en ellas, también debe incluirse en

---

<sup>63</sup> En este punto coinciden Bryson, Cohen y Eimicke y Bazaga Fernández.

el plan estratégico y evaluada su viabilidad política. Pero, hasta que no se logre el cambio debe desenvolver su actividad en el marco de las políticas públicas ya establecidas.

- Análisis del rol asignado a la Organización Pública

Se trata de visualizar cuál es el rol asignado para la organización en relación a otras organizaciones públicas y a la sociedad.

- Análisis de los referentes básicos

Qué esperan de ella sus usuarios actuales o potenciales. En esta etapa se detectan los actores críticos internos y externos a la organización para determinar quiénes y en qué momento del proceso van a participar (se ha de seleccionar primeramente quiénes participarán del análisis o taller de escenarios).

### **3. Análisis de escenarios**

Los responsables de la organización, con el apoyo del equipo de Planeamiento Estratégico, deben explorar el contexto externo, convocando a los actores críticos y utilizando las técnicas de investigación y análisis sectoriales pertinentes. Asimismo, deben generar la información para construir escenarios, otorgarles probabilidades de ocurrencia de cada uno y desarrollar estrategias para cada escenario posible, deteniéndose en las de mayor probabilidad de ocurrencia. En esta etapa conviene que participen tanto actores externos, que puedan aportar una visión amplia del sector y de los escenarios en que se desenvuelve, como actores internos relevantes que deben sensibilizarse con el contexto.

En esta instancia, también se completa el mapa de los actores críticos internos y externos a la organización para elaborar una estrategia de alianza, cooperación, colaboración, negociación o conflicto y para determinar quiénes serán invitados a participar.

Asimismo, se deben contabilizar no sólo los factores negativos (amenazas), sino también los positivos (oportunidades), que pueden detectarse en los medio ambientes políticos, económicos, sociales, educativos, tecnológicos, regulatorios, nacionales o internacionales de la organización. En síntesis, se debe analizar la órbita organizacional, o sea aquellas otras organizaciones y personas con la que esta interactúa o podría interactuar de su contexto mediato e inmediato. De ahí la relevancia de identificar el dominio organizacional, ya que representa la porción del contexto (si existe) que la organización focal en cuestión puede controlar.

Coincido con Bryson<sup>64</sup> cuando señala que los miembros políticos de la conducción de la organización –particularmente si son electos– suelen ser mejores en analizar escenarios, que los funcionarios o directivos de origen técnico o administrativo. Pero generalmente las conducciones de las organizaciones no realizan una tarea sistemática de evaluación de su contexto y en ese aspecto se encuentran a la deriva, lo cual es muy peligroso en este mundo globalizado turbulento que plantea por igual nuevas oportunidades, desafíos, amenazas y asechanzas. Por eso, los cuadros políticos, técnicos y administrativos deben complementarse en esta tarea.

Ante contextos cambiantes, las organizaciones con estructuras orgánicas (planas, dúctiles, adaptativas, adhocráticas) son más flexibles para reaccionar que las organizaciones mecánicas (piramidales jerárquicas y burocráticas).

Un factor clave a tener en cuenta en la evaluación del contexto son los usuarios, proveedores de insumos, financiadores (presupuesto, contribuyentes) autoridades superiores, entes de contralor (auditorías, sindicaturas, tribunales de cuentas, control legislativo, etc.).

Las organizaciones que carecen de capacidad anticipatoria de sus contextos suelen reaccionar lenta y tardíamente, cuando los hechos ya han sucedido. Para evitarlo, la organización debe ser así anticipatoria más que reactiva, incluso, si puede, debe ser pro-activa, es decir construir sus escenarios y contextos mediante sus políticas y estrategias.

---

<sup>64</sup> Bryson, op cit, p. 29.

Comparto los criterios de Bryson, cuando manifiesta que las organizaciones suelen acumular muchos datos sobre su accionar, pero no suelen tener parámetros para contrastarlos, ni mucho menos criterios para juzgar sus referentes<sup>65</sup> (clientes, usuarios, interesados, ciudadanía) que les otorgan o no legitimidad. Los criterios con que sus referentes evalúan el rendimiento de la organización, en general difieren de los utilizados por la propia organización. En tal sentido, una pérdida de legitimidad social por parte de las organizaciones públicas la mayoría de las veces trae aparejado un corte de los fondos presupuestarios.

Por el contrario una mejor evaluación de los rendimientos de la organización permite aumentar su legitimidad, manejar con mejores criterios los conflictos (no como mero juego de poder o clientelismo), asignar mejor los recursos, obtener mejores resultados y pelear por más recursos, o justificar el gasto cuando hay escasez de ellos.

Ahora bien, además de recoger información mediante el contacto con el exterior, las organizaciones deben procesarla. La exploración del entorno es una forma particular de contacto con el exterior que hace referencia al relevamiento y procesamiento de la información, así como a la evaluación y proyección de cambios en varios sectores del entorno, todo con el fin de ayudar a la organización a reducir la incertidumbre.

Las funciones principales son: recolección e interpretación de información relevante del medio ambiente y la incorporación de los resultados de los análisis al proceso de planificación estratégica. La información se utiliza tanto para efectuar proyecciones sobre posibles condiciones con las que se encontrará la organización, como para visualizar escenarios en el planeamiento estratégico.

Evidentemente, la evaluación de escenarios alternativos deviene una actividad compleja por la cantidad de variables que se manejan, de ahí que numerosas organizaciones incorporen al análisis la visión desde distintas perspectivas. El propósito, entonces, es describir lo mejor posible el escenario; no tomar

---

<sup>65</sup> Bryson, op cit, pp 29-30.

decisiones, sino brindar los elementos a los que habrán de tomar decisiones para que –a la hora de diseñar las estrategias del organismo– cuenten con un análisis alternativo de escenarios y probabilidad de ocurrencia de cada uno.

Como mencioné antes, los escenarios pueden variar en diferentes ritmos; para evaluarlos la organización pública requiere de un análisis donde pueda observarse:

- El posicionamiento dentro de la situación actual y futura.
- La consideración de todos los planos involucrados con el rol sustantivo de la organización, teniendo en cuenta la globalización de los procesos socio-económicos y su interrelación con el entorno: mundial, nacional, regional y provincial, organizacional/gubernamental, productivo, social, sanitario, educativo/cultural. Consideración de los saltos tecnológicos.
- La identificación, análisis y seguimiento de tendencias, oportunidades y riesgos que inciden sobre el sector y sus proyecciones. Factibilidad de desarrollo, intereses y objetivos convergentes y divergentes.
- La revisión continua de la definición de los roles y relaciones de los sectores público y privado.
- Anticipación y adaptación estratégica y táctica a los cambios que se operan en el sector en que debe desenvolverse la organización, desde el punto de vista político macro (globalización-integración) o micro economía pública (evolución de la economía, recursos).
- Diagnóstico de problemas y estrategias de solución. Consideración de capacidades y déficit de capacidad organizacional de los actores involucrados.
- Evaluación del impacto que tendría la estrategia propuesta entre los actores destinatarios y otros involucrados. Consideración de reglas de juego culturales: obstáculos y apoyos para su desenvolvimiento.
- Identificación de modificaciones estratégicas u operativas en función de los rechazos o apoyos esperados y de la voluntad de la dirección de llevar a cabo las acciones propuestas.

## La evaluación de escenarios

Es una técnica de análisis prospectivo sobre el ambiente en que habrá de desenvolverse la organización en el futuro. Pretende detectar actores relevantes y fuerzas de poder, elementos útiles para realizar el análisis FODA.

La técnica evaluación de escenarios alternativos<sup>66</sup> consta de los siguientes pasos:

1. Los consultores se reúnen con un comité para planificar distintos aspectos, como quiénes deberían asistir, las fechas, los horarios, el lugar, las comidas, etc.
2. Se invita hasta un número máximo de 100 a 120 personas como muestra representativa del sistema, incluyendo miembros conspicuos de todas las áreas de la organización, detenten o no un cargo formal, y los referentes públicos de la organización como usuarios, clientes, cámaras, líderes sindicales, funcionarios públicos, expertos, referentes nacionales e internacionales, universitarios etc. Se pide a las personas que lleven su propia información (hasta diarios o revistas con acontecimientos que creen que influyen en el futuro de la organización).
3. Los participantes se sientan en mesas de 6 a 10 personas. Se anotan todas las ideas, sin necesidad de llegar a un acuerdo. La conferencia no se destina a solucionar problemas o tomar decisiones, todavía, sino a generar conciencia del presente para comprender escenarios futuros. Cada grupo elige un secretario de actas, un coordinador y un relator.
4. La conferencia consta de cuatro o cinco segmentos, cada uno de ellos requiere que las personas a) desarrollen una base de datos, b) la evalúen juntas, c) interpreten lo que han descubierto, y d) saquen conclusiones sobre escenarios y tendencias.
5. La primera actividad importante se enfoca en el pasado. Se pide a las personas que evalúen acontecimientos significativos que marcaron las tendencias mundiales actuales, cuáles fueron previstas y cuáles no, cuáles seguirán en el futuro y cuáles creen que desaparecerán, etc. Por último, se

---

<sup>66</sup> Franklin, Krieger, op cit, pág 70. Esta técnica la diseñé y la apliqué por primera vez en el caso SENASA, en los años 2008 y 2009.

interpreta "las tendencias buenas y malas y la dirección del movimiento de cada una de ellas".

6. La segunda actividad importante se enfoca en los factores actuales (tanto internos como externos) que están modelando el futuro de la organización. Aquí es donde se utilizan los recortes periodísticos y demás información que traen los participantes, que puede ser completada con una carpeta suministrada por la propia organización con datos relevantes que se quieran someter a juicio y discusión del encuentro. Luego todo se vuelca en una discusión plenaria.
7. La tercera actividad importante se enfoca en el futuro. Se les pide a los grupos:
  - Que escriban el futuro para la próxima década en tres escenarios posibles para las distintas actividades controladas por el organismo y la probabilidad de ocurrencia de cada uno. Luego se comparte con la conferencia total.
  - Se agradece a los no-miembros su participación y se les da un obsequio.
8. En la cuarta actividad importante se constituyen nuevos grupos (ya no participan los invitados externos).
  - Primero se les solicita que recuerden los hitos, tendencias, situaciones críticas que debieron afrontar, en conjunto, separadamente o situaciones problemáticas entre las distintas áreas, desde la constitución de la organización hasta la actualidad, y desde tres perspectivas: personal, de la organización y de la sociedad. Luego los grupos de cada mesa analizan un tema y extraen patrones y significados relevantes para el futuro.
  - Luego se les pide que escriban el futuro en tres escenarios posibles (más favorable, medianamente favorable y desfavorable, y la probabilidad de ocurrencia de cada uno) para las distintas actividades que realiza la organización, área por área incluyendo las regionales.

- Finalmente deben señalar aquel que consideran más probable dentro de cinco años y analizarlo. (A veces también se les pide que el grupo considere el segundo y tercero en probabilidad).
9. Antes de que termine la conferencia los secretarios de actas, relatores y coordinadores de cada grupo convienen en documentar la junta por mail y distribuirlo a los demás.
  10. Finalizada la conferencia, los consultores toman y sistematizan lo que se ha volcado en ella desde el punto de vista de los escenarios futuros a los que deberá hacer frente la organización desarrollando sus estrategias.
  11. Las conclusiones acerca de los escenarios se elevan a la cumbre estratégica de la organización para su evaluación, orientación y toma de decisiones.

### **Agentes críticos, la constelación de poder y el mapa de fuerzas**

Francisca Rosa Álamo Vera y María Gracia García Soto<sup>67</sup> aclaran que, aunque existen diferentes modelos de planificación estratégica, el modelo de Harvard y el modelo de los grupos de interés son los dos planteamientos más comunes que se aplican en el sector público. Afirman que, en el primero, la formulación de estrategias descansa en el conocido modelo de análisis FODA o alineamiento que debe existir entre las Fuerzas y Debilidades derivadas de la evaluación interna, y las Oportunidades y Amenazas del entorno obtenidas de la evaluación externa. El modelo de los grupos de interés está orientado a identificar los agentes públicos y privados que tienen intereses particulares en la corporación y en su programa de acción. Puesto que se considera que los grupos de interés tienen capacidad de influir en la dirección de la organización y en su formulación de estrategias, la tarea clave de los líderes estratégicos consiste en dirigir las relaciones con los grupos influyentes, maximizando su apoyo o minimizando su oposición a las iniciativas organizativas

---

<sup>67</sup> Álamo Vera, F. y García Soto, M. (2007). "El proceso estratégico en el sector público. Análisis en el contexto de las universidades españolas", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, vol 13, nº 2, p.115.

Al igual que las referidas autoras considero que se deben contemplar ambos aspectos al realizar el planeamiento estratégico y completar el análisis FODA con el de actores críticos relevantes, el mapa de fuerzas y su resultante, pues ello dará el grado de factibilidad y viabilidad de las estrategias diseñadas, es decir, si cuentan o no con una masa crítica de apoyo. De no obtener el respaldo y la legitimidad suficiente, se deberá cambiar la estrategia o negociar nuevamente con esas fuerzas y actores.

Para Bazaga Fernández<sup>68</sup>, el análisis de los agentes críticos constituye otro sistema de ordenamiento de la información, esta vez tomando como referencia a los distintos actores que afectan o pueden ser afectados por los efectos e impactos de la acción organizativa. Se trata de producir información respecto de los agentes críticos que ayude a la organización a definir pautas de acción para relacionarse con ellos. Para ella también, todas estas herramientas encuentran su máxima influencia en un entorno organizativo donde el pensamiento estratégico constituye parte viva de la cultura de la organización.

Como parte del análisis de escenarios, resulta muy importante evaluar la constelación de poder de la organización, actores, fuerzas, visiones, intereses, que puedan resultar favorables o desfavorables a los objetivos estratégicos. Ello conllevará a diseños estratégicos de poder para la organización en cuestión: coaliciones, alianzas, estrategias cooperativas y estrategias de manejo del conflicto.

En consecuencia, conviene listar las fuerzas colaborativas o cooperativas a la misión y proyecto estratégico de la organización y las fuerzas competitivas o antagónicas que se mueven en la constelación de poder del entorno organizacional para elaborar un mapa de fuerzas donde se consignen las fuerzas propias, posibles amigas y aliadas y las opuestas o antagónicas a la visión y misión de la organización pública. Es decir, deberá explorarse la visión y los intereses de cada una a los efectos de evaluar los posibles cursos de acción, delinear las estrategias y estipular la viabilidad del proyecto propuesto,

---

<sup>68</sup> Bazaga Fernández, op cit, pp. 116, 118 y 120.

no sólo para la consecución de la misión, sino también para diseñar estrategias de negociación y de manejo de los potenciales conflictos.

En este análisis sólo se considera aquellos actores que puedan favorecer, perjudicar o impedir la misión de la organización y que solos o en coalición cuenten con el poder suficiente para ello. Se descartan del análisis a todos aquellos que puedan tener una visión o intereses conflictivos o antagónicos que no puedan directa o indirectamente incidir sobre la misión.

A su vez, las autoridades políticas o conducción superior del organismo deben encargarse de analizar la viabilidad política de las estrategias diseñadas y, a partir de la exploración de los escenarios, detectar los actores con posibilidad de favorecer o impedir los designios organizacionales para idear una estrategia de negociación, cooperación, construcción de alianzas o manejo del conflicto.

#### **4. Clarificar los valores, la visión y la misión de la organización**

Brindaré primero algunas definiciones para pasar luego a analizar su desarrollo.

##### a) Valores comunes:

Los valores son las líneas fundamentales, ideas, que guían el accionar de una Institución. Si son *comunes*, inspiran la conducta de todos los integrantes de la organización.

##### b) Visión compartida:

Es la imagen futura pretendida, sitúa al organismo en el mediano y largo plazo.

Responde a la pregunta ¿cómo nos queremos ver allá? En algunos casos representa un sueño viable que todos comparten y van por él.

La visión cuando *compartida* tiene la fuerza de transformar a todos en protagonistas activos, por lo cual debe ser convenientemente comunicada y

estar siempre presente en la imagen organizacional, extendida por todo el territorio.

c) Misión comprometida:

Es la identidad que congrega los esfuerzos que realiza una organización para alcanzar sus fines. Es lo que define la función principal, su razón de ser, justificando su existencia; es el porqué existe. Debe ser clara, concisa, pero suficientemente representativa de su alcance.

Resulta de los mandatos organizacionales formales e informales, las políticas públicas sectoriales y responde a los valores comunes instituidos y a la visión compartida.

Adjetivar a la misión como *comprometida* significa que se busca involucrar a todos sus agentes para el accionar en función de los fines buscados.

a) Enunciación de los valores comunes

Son los presupuestos básicos e ideas rectoras que una organización instituye con el fin de orientar las acciones y decisiones de sus integrantes.

Son el punto de partida para la construcción de la visión compartida y misión comprometida del organismo.

Para que adquieran el carácter de *comunes*, los equipos y agentes de todos los niveles de la organización deben discutir los valores participativamente e internalizarlos, con el objetivo de desarrollar una sólida identidad institucional.

En general, los valores son estables en el tiempo, sin embargo, pueden agregarse nuevos desafíos y compromisos que asume la institución, que requieran revisarlos periódicamente para determinar si se ajustan a las nuevas realidades y a la evolución de las pautas y valores culturales societales.

En muchos casos, durante los procesos de incorporación de personal, en la inducción se prioriza la ilustración sobre los valores, al igual que en la fusión de organismos donde es necesario desarrollar una cultura común. El acuerdo

sobre los valores agiliza las decisiones, pues forman parte de la cultura organizacional.

Existen cuatro tipos de valores:

1. Los esenciales son los morales y marcan los límites impuestos (sociales y organizacionales) y autoimpuestos (personales) de la acción. Por ejemplo, los derechos humanos, la honradez, el respeto a las diferencias religiosas, a las minorías, al género, los códigos de conducta de la administración pública. Plantean los límites del comportamiento y son irrenunciables. Son aquellos acerca de los cuales no se puede dudar.
2. Los valores finales: asociados con la visión (hacia dónde vamos) y la misión de la organización (la razón de ser) integran las tensiones internas para alcanzar la visión y la misión. Ejemplo: la participación, la creatividad, la solidaridad, la buena comunicación, la identificación con la organización, la confianza mutua, el compromiso con la calidad, adaptabilidad a los cambios, el compromiso con el ciudadano, la protección del medio ambiente, la Responsabilidad Social Pública, etc.
3. Los instrumentales: asociados a la forma de pensar y hacer las cosas con que la organización pretende afrontar las demandas de su entorno. Ejemplo: capacidad de trabajo en equipo, constancia, flexibilidad, iniciativa, racionalidad, imaginación, responsabilidad.
4. Los operativos: referidos a la dirección por parámetros. Ejemplo: calidad total, cero defecto, grado de actualización tecnológica, grado de eficacia, compromiso de no burocratización y agilidad en los trámites, carta compromiso con el ciudadano, agilidad de respuesta a reclamos y peticiones, minutos de demora en la atención del *call center*, grado de diligencia, eficiencia y eficacia de atención al público en la mesa de entradas, etc.

La organización pública puede nutrirse de una mezcla adecuada de estos cuatro tipos de valores y acordar acerca de ellos. Lo importante no es sólo acordar sobre valores, sino traducirlos en un código de conducta organizacional, en un manual de buenas prácticas e internalizarlo en los equipos de trabajo y en cada agente.

## b) Visión compartida

- Enunciación de la visión

La visión constituye una declaración que guía a la entidad en un contexto interno y externo cambiante. Cuando se enuncia como visión compartida se quiere hacer referencia al proceso participativo de su elaboración por parte de la organización y a la síntesis lograda a través de él. El enunciado de la visión compartida impulsa a la propia entidad y la motiva para lograr el cumplimiento de sus objetivos estratégicos y metas estratégicas. La visión constituye, por tanto, la imagen futura deseada que debiera detentar la entidad.

La visión compartida remite al núcleo de la identidad duradera de la organización y plantea cómo quiere ser vista por la sociedad y qué objetivos se propone alcanzar, describe lo que la organización debería ser en los próximos años (5 a 20) y determina de qué modo se logrará que la organización alcance ese horizonte. Está vinculada con lo externo y con el futuro, pero su definición debe guardar coherencia con la historia, cultura y recursos de la organización.

Los conceptos visión y misión ponen en evidencia la relación y la tensión entre el pasado y el futuro y entre el adentro y el contexto. La enunciación primaria de la visión compartida se efectúa antes de realizar el análisis FODA, y se retroalimenta, posteriormente con él.

- Contenido de la visión

La redacción de la visión debe responder, principalmente, las siguientes preguntas:

- (a) ¿Cómo nos vemos en el futuro?
- (b) ¿Quiénes queremos ser?
- (c) ¿Quiénes queremos que sean nuestros usuarios?
- (d) ¿Cómo queremos que nuestros usuarios nos vean?

### c) Misión comprometida

- Enunciación de la misión

Consiste en la identificación y consolidación de los propósitos, fines y límites del servicio y/o función que desarrolla la entidad. Es la declaración fundamental del quehacer de la organización pública que le da identidad a ella y a su accionar.

La misión refiere al sentido de la existencia de la organización, a sus mandatos, las políticas públicas referenciales y a sus capacidades. Se relaciona con lo interno y con el pasado, pero su definición afecta a la estructura, recursos, desarrollo y entorno de la organización y se orienta a su futuro. Expresa la razón de ser de una organización y de la justificación social de su existencia.

Toda organización pública debe satisfacer una necesidad política o social que le da su razón de existir y por ello, desde este punto de vista, se la puede concebir como un medio, no un fin en sí misma. Si predominan los fines del sistema (sobrevivir, poder, prestigio, cargos para sus miembros) por sobre los de producto (servicios, políticas, resultados) tenderá a ser cuestionada por burocrática y finalmente podrá desaparecer por falta de apoyos externos.

Toda organización pública para ser productiva, eficiente y lograr legitimidad debe lograr consenso social acerca de su misión por parte de quienes son sus principales referentes (requirentes, demandantes, consumidores, usuarios, clientes, interesados, afectados y sostenedores, otros poderes del Estado, legisladores, ciudadanos, electores). A todos ellos los une el denominador común que pueden establecer reclamos a la organización acerca de su atención, uso de recursos, productos, servicios, regulaciones, etc.

En este sentido, un análisis de los referentes resulta fundamental para comprender el contexto, medio ambiente, organizacional, y así delinear objetivos estratégicos, cursos de acción y planes estratégicos, en una palabra: su misión.

Ahora bien, el análisis de referentes de la organización pública es mucho más complejo que el del mercado o los clientes en las organizaciones privadas porque implican públicos mucho más diversos, con distinta naturaleza y criterios de legitimidad acerca de lo que la organización en cuestión debe o no debe hacer o de cómo medir su desempeño.

La misión podrá expresarse como un mandato en uno o varios párrafos, en una frase o como un slogan en pocas palabras para que sea internalizada por cada uno de los miembros de la organización a los efectos de poder orientar permanentemente su accionar y conducta. Deberá expresar claramente fines, propósitos, filosofía, valores y pautas éticas de la organización. Servirá para establecer cómo alcanzar su visión del éxito.

## **5. Análisis FODA**

A partir del análisis de escenarios efectuado y en función de los valores comunes, la visión compartida y la misión comprometida de la organización, se buscan identificar las oportunidades y los desafíos actuales y futuros de la entidad en la consecución de su misión. El análisis FODA es un modo de recolección de información (informes sociodemográficos, económicos, geográficos, tecnológicos etc.), que luego se clasifica de acuerdo a las oportunidades y amenazas del medio ambiente organizacional externo y a las fortalezas y debilidades al interior del organismo para el cumplimiento de la misión de la organización.

Las *oportunidades* equivalen a las situaciones favorables que se presentan para el desarrollo de la misión de la organización y los *desafíos* son las amenazas y problemas que se presentan para el desarrollo de la misión de la organización. Ambos pueden darse en tiempo presente o en un horizonte de tiempo de desarrollo del Planeamiento Estratégico Participativo.

Para aprovechar cada oportunidad y hacer frente a cada desafío, la organización debe proveerse a sí misma una estrategia. Es decir, para cada oportunidad y desafío, mediatizado por la probabilidad de ocurrencia, la

organización desarrollará una estrategia (o estrategias para cada escenario posible) para aprovechar la oportunidad o hacer frente a cada desafío o amenaza. Justamente, el objetivo del análisis FODA consiste en poder focalizar los esfuerzos en oportunidades y desafíos claramente definibles.

El análisis FODA también abarca el estudio de las *fortalezas* de la organización pública para aprovecharlas al máximo posible en miras a cumplir su misión. Pero no sólo abarca las actuales, sino también las que puede desarrollar durante la consecución del Planeamiento Estratégico Participativo para cumplir con la Misión.

El FODA continúa con el análisis de las *debilidades* (las carencias) de la organización pública para cumplir con su misión y también trata de idear estrategias para superarlas, como por ejemplo, de fortalecimiento institucional, de capacitación, etc. Al igual que el anterior, no sólo abarca las actuales, sino también las potenciales vinculadas al desarrollo de la misión en escenarios futuros de probable ocurrencia. Finalmente, el análisis FODA concluye con la evaluación de las fortalezas organizacionales a los efectos de darse una estrategia para potenciarlas y sustentarse en ellas.

## **6. Análisis histórico en el diagnóstico organizacional**

Para poder comprender una organización, es necesario conocer su historia, obtener enseñanzas de su pasado, saber qué hizo bien y qué no, cuáles han sido sus fortalezas y sus debilidades, qué es lo que sabe hacer mejor y qué debe aprender para llevar adelante los objetivos estratégicos planteados. Esto resulta particularmente relevante para las organizaciones públicas gobernadas por políticos con horizontes de tiempo de gestión muy cortos. Si no se hace este análisis, los errores del pasado pueden volver a reiterarse una y otra vez.

Es necesario investigar las relaciones causa-efecto que tuvieron lugar en el pasado sobre los aspectos que queremos transformar u abordar; buscar

situaciones análogas en el pasado para determinar las causas de éxitos y derrotas de ese momento que puedan trasladarse a situaciones actuales.

Es decir, se explora qué estrategias resultaron exitosas en el pasado en situaciones similares a las actuales o las que se piensa se habrán de presentar en escenarios futuros. Incluso, se las puede replicar e incorporar las lecciones aprendidas de su aplicación pretérita.

Así, pasado (lo que la organización fue) presente (lo que ella es) y futuro organizacional (sus múltiples posibilidades de ser) se unen en un continuo del planeamiento estratégico organizacional.

En el caso de no se poseer un pasado rico en la propia organización, se puede realizar un análisis comparativo de organizaciones similares en el país u en otros países, pero se ha de tener sumo cuidado con extrapolar acríticamente conclusiones de otros contextos con culturas diferentes.

## **7. Identificar los temas estratégicos claves que enfrenta la organización**

Coincido con Bazaga Fernández<sup>69</sup> cuando señala que un tema estratégico es una tendencia o acontecimiento de dentro o fuera de la organización que tiene una gran influencia para alcanzar el futuro deseado. En efecto, gran parte del esfuerzo estratégico se concentra en torno a la identificación y análisis de estas tendencias, para formar una agenda de temas estratégicos que facilite la anticipación a los cambios; en definitiva, que aproveche las oportunidades y evite su transformación en problemas.

El planeamiento estratégico busca lograr una adecuada inserción y la mejor interrelación entre la organización y su medio ambiente. Para ello requiere primero identificar los temas fundamentales y luego el diseño de estrategias adecuadas. Son aquellos desafíos que afectan al mandato

---

<sup>69</sup> Bazaga Fernandez, op cit, p. 118.

organizacional, a su misión, a sus valores, intereses, tecnologías centrales, productos o nivel de servicios.

La evaluación de oportunidades y desafíos, el análisis del mapa de fuerzas, las visiones e intereses complementarios u antagónicos; así como las fortalezas y debilidades del medio interno y cómo superarlas o aprovecharlas realizadas en el punto anterior, sirven de base para identificar los temas estratégicos.

Los temas estratégicos clave suelen tener que ver con cómo la organización se relaciona con el medio. Toda buena estrategia tomará ventaja de oportunidades y fortalezas y buscará minimizar el impacto de las debilidades y los desafíos. En otras palabras, la estrategia buscará relacionar el adentro con el afuera de una manera efectiva y eficiente.

Como afirma Bryson en la obra citada, los temas estratégicos clave suelen, casi por definición, envolver conflictos de uno u otro tipo: de fines, metas (qué hacer), de medios (cómo hacerlo), de filosofía y valores (por qué hacerlo), de lugar (adónde hacerlo) de tiempo (cuándo hacerlo) y personas favorecidas o perjudicadas por la acción y las diferentes maneras posibles de resolver los temas (a quién perjudica o favorece). La organización, por lo tanto, concluye este autor, debe estar preparada para lidiar con los conflictos que casi inevitablemente se le presentarán en el perseguir sus objetivos estratégicos.

De ahí que toda aseveración sobre un tema estratégico debe contener lo siguiente:

1) El tema debe describirse sucintamente y concernir a un factor sobre el cual la organización debe preguntarse si puede desarrollar una acción positiva a su visión y misión sobre él. Si la Organización concluye que no puede hacer nada eficazmente en este tema, entonces no será un tema clave en el que merezcan gastarse recursos.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Bryson, op cit, p. 31.

2) Los factores que convierten al tema en un desafío deben ser listados (fortalezas, debilidades, oportunidades, desafíos, valores, intereses, visiones alternativas) porque resultará muy útil en el paso siguiente cuando habrán de establecerse las estrategias<sup>71</sup>.

3) También habrá de prepararse la lista de consecuencias a afrontar si se fracasa en el logro del objetivo estratégico. Esto nos dará una idea y le dará a la conducción de la organización cuán estratégico es el tema

Por el contrario, si no logra el objetivo planteado, no trae consecuencias a la organización; por tanto el objetivo no es estratégico.<sup>72</sup>.

## **8. Formular estrategias y agruparlas en ejes para manejar los temas estratégicos**

Una estrategia se asemeja a un camino por donde la organización transitará en aras de concretar las metas, es decir, definir qué hará, por qué lo hará y cómo lo hará. Se expresa como un conjunto de propósitos, políticas organizacionales, programas, acciones, decisiones y asignación de recursos. Las estrategias pueden variar según los niveles organizacionales, las funciones y los tiempos, y están diseñadas para manejar fortalezas y debilidades, oportunidades y desafíos identificados en los pasos anteriores.

Los pasos del diseño de las estrategias pueden ser<sup>73</sup>:

1. Identificación de alternativas prácticas de cómo alcanzar los objetivos estratégicos para cada meta estratégica propuesta.
2. Enumeración de las barreras para alcanzar cada una de estos objetivos.
3. Elaboración de las propuestas que directamente o indirectamente superen las barreras planteadas.
4. Principales acciones a realizar en el mediano plazo para alcanzar los objetivos estratégicos.

---

<sup>71</sup> Idem.

<sup>72</sup> Ibidem, pp 31 y 32.

<sup>73</sup> Ibidem, p. 139.

5. Principales pasos y decisiones a adoptar en los siguientes seis meses a un año, para poder implementar las principales propuestas estratégicas y fijar las responsabilidades.

A veces puede construirse un árbol, otras un camino crítico que permita visualizar el encadenamiento de alternativas, pues un paso puede contribuir a superar las barreras de otro (una opción puede influenciar el logro de otra).

La(s) estrategia(s) seleccionada(s), para ser efectiva(s), debe(n) reunir un conjunto de criterios: ser técnicamente factible, políticamente aceptable, encuadrarse en la filosofía y los valores de la organización.

A su vez, se agrupan en ejes cuyos objetivos estratégicos dan lugar a los programas estratégicos del organismo. En definitiva, no podrá desarrollarse en el futuro ningún programa que no se encuentre vinculado a un eje estratégico de la organización pública. Si la realidad cambia y el plan queda desfasado, entonces deberá actualizarse el plan. Al decir de Mintzberg: toda falla en la implementación también es una falla en la formulación.

## 9. Revisión del Plan Estratégico (*ex ante*) y su adopción<sup>74</sup>

Una vez que las estrategias han sido formuladas, sigue la revisión de todo el proceso para detectar cabos sueltos, luego se someterá el plan a las instancias de conducción superior, participativas, cuerpos deliberativos, si correspondiere y/o políticas que deban aprobarlo.

En este punto pueden intervenir factores externos, momentos y oportunidades políticas dentro de las cuales se somete al plan para su aprobación. Este proceso encontrará menores dificultades si el planeamiento estratégico incluyó la participación a todos los actores que luego tendrían que aprobarlo, o al menos a una coalición de fuerzas suficiente para apoyar la acción de cambio planeada.

---

<sup>74</sup> Elaboración propia basada en Bryson, op cit, p. 34.

## **10. Establecer una efectiva visión organizacional compartida del éxito<sup>75</sup>**

En este punto se escribirá la visión, que se fue construyendo colectivamente en las diversas instancias participativas del plan estratégico del organismo público. A saber, se describe cómo sería la organización una vez implementadas las estrategias y desarrollado todo su potencial.

Si en la descripción participan todos los integrantes de la organización – incluso los que están en proceso de inducción–, permitirá que sus miembros sepan qué se espera de ellos, sin que sea necesario una permanente supervisión gerencial. En este sentido, los miembros pueden ser autorizados a tomar iniciativas alineadas con la visión y los propósitos de la organización.

### **Implementación del Planeamiento Estratégico Participativo**

Sin embargo, formular un plan estratégico no es suficiente. La organización debe adoptar efectivamente los cambios indicados en el plan incorporarlos a sus procesos, sistemas y a sus miembros e institucionalizarlos en la cultura organizacional. También deben ser aceptados por sus demandantes, requirentes, clientes, financiadores, etc. En otras palabras: se debe operar un efectivo proceso de implementación que contenga la estrategia de implementación.

A veces la estrategia de implementación más eficaz es la del “shock e inmediatista”, otras la gradualista resulta la más conveniente. Pero en todas se hace necesario estipular un plan de transición y un monitoreo del proceso de cambio que contemple cómo mínimo aspectos tales como:

- a) Motivación, sensibilización, capacitación, entrenamiento para el proceso de cambio. Migración de las competencias actuales a las

---

<sup>75</sup> Idem, p. 35.

deseadas en los recursos humanos, sistema de incentivos y remuneraciones por el logro de los objetivos y metas establecidas en el Plan.

- b) Unidades orgánicas con incumbencia en administración y en gestión del personal alineadas y aliadas centrales en todo el proceso (pues son contribuyentes sustantivos).
- c) Adecuación de normas.
- d) Adecuación de procesos, sistemas y tecnologías.
- e) Obtención de recursos.
- f) Desarrollo de programas y proyectos por áreas críticas con objetivos y metas y acciones, con costos y presupuestos e indicadores de resultado
- g) Cronograma, secuencias de las tareas.
- h) Monitoreos y controles.
- i) Estrategia comunicacional.

Sanchez Albavera afirma en un documento de la CEPAL que no existe un nexo eficaz entre la planificación estratégica y la operativa, si no se acompaña el planeamiento estratégico con una gestión por objetivos<sup>76</sup>.

Marcos Makon<sup>77</sup> también coincide en este aspecto cuando señala que la formulación del Plan Estratégico permitirá que la alta dirección adquiera la habilidad de diseñar agendas estratégicas que establezcan prioridades de gestión claras en línea con el programa de gobierno del máximo responsable de cada organización pública. A través de un ejercicio participativo y riguroso, en el que toda la alta dirección deberá involucrarse, se abrirán espacios de reflexión para formular desafíos estratégicos y los planes operativos para alcanzarlos, vinculados estrechamente con la formulación presupuestaria del organismo. Afirma que se persigue elaborar un Plan Estratégico que supere el divorcio entre la visión de la alta dirección y la realidad operativa del organismo,

---

<sup>76</sup> Sanchez Albavera, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*; CEPAL ILPES, marzo, pp. 5 a 10.

<sup>77</sup> Makón, M. (2000). "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional". En *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, 24-27 de octubre, p. 7.

como frecuentemente ha ocurrido, revalorizando el rol del presupuesto como una efectiva herramienta de gestión.

Como ya he sostenido en trabajos anteriores (previamente citados en esta tesis), la efectiva implementación del Plan Estratégico Participativo debe traducirse en programas y formar parte de la programación y presupuestación del Organismo con fuente del Presupuesto Nacional y todas las demás que pudiera tener.

El organismo, sus áreas, sus equipos y agentes deben entrenarse en el desarrollo de la programación por objetivos, en establecer metas e indicadores de resultado y optimizar la capacidad de medirlos.

Este proceso suele durar un año de prueba, que conviene llevarlo en paralelo al proceso de formulación del plan, para que al año siguiente ya se pueda ejecutar el plan estratégico mediante una programación y gestión por objetivos y su correlato presupuestario.

La programación se limita a la gestión interna del organismo y no debe afectar su vínculo con el Presupuesto Nacional. Para ello, lo que aquí se denomina “programas”, en realidad son subprogramas que se consolidan con los Programas Presupuestarios de la Secretaría de Hacienda.

## **Programación**

Todo Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP), para su efectiva implementación debe traducir sus ejes estratégicos en programas estratégicos que los contengan y aseguren su efectiva implementación, con equipos, recursos y un liderazgo responsable del mismo. De lo contrario difícilmente se logre la instrumentación del plan.

Los programas como mínimo deberán contener los siguientes datos:

Denominación del Programa

- Responsables a nivel de dirección nacional/ general/ dirección/ coordinación
- Responsable a nivel de programa
- Finalidad o eje estratégico al que contribuye /propósito
- Objetivos del programa
- Metas del programa
- Indicador de cumplimiento de metas
- Duración del programa (meses)
- Actividades
- Costos a nivel actividad
- Costo total del Programa

### **Equipos de implementación del plan**

Se habrán de planificar los equipos de implementación del plan que, incluso, más adelante puedan asumir el rol de gestión de la calidad y mejora continua del organismo. Por ello, se recomienda conformarlos inter áreas en lo que hace a los programas de mejora transversal y por ejes estratégicos en los temas sustantivos. Conviene integrarlos con los facilitadores formados durante el proceso de formulación del Planeamiento Estratégico Participativo.

### **Plan de Seguimiento de la Implementación (SIG o Tablero de comando)**

En esta etapa corresponde elaborar el plan de seguimiento y monitoreo del plan con sus hitos de evaluación e indicadores de medición de impacto y de control de gestión mediante un sistema de información de la gestión (SIG), un tablero de comando o un cuadro de mando integral.

## **11. Revisión del Plan Estratégico (ex post)**

Una vez que el plan estratégico está en ejecución, por un tiempo, es necesario rever las estrategias y el proceso de planeamiento estratégico. Aquí se analizan las fortalezas y debilidades del plan en sí, para retroalimentar la nueva ronda de planeamiento estratégico y se evalúa el grado de éxito o eficacia de cada estrategia implementada.

Esto puede dar lugar a una nueva ronda de planeamiento estratégico, a analizar las causas de los fracasos, a introducir correcciones, o a desechar estrategias que fracasaron y a diseñar otras alternativas para implementar el ciclo de cambio estratégico. Para ello, el plan ya debe contemplar los hitos de control (semestrales, anuales, trienales) y los ítems a observar e indicadores de monitoreo a utilizar.

Cabe destacar que tanto el análisis de escenarios, el proceso integrado de planeamiento estratégico y otras tareas inherentes no son actividades periódicas sino continuas, por lo cual se recomienda habilitar un espacio organizativo, destinado al efecto. No se trata de una unidad orgánica clásica colgada del organigrama, sino de un espacio, con actividades y características originales con capacidad de gestión y calificación profesional adecuada, más cercana al concepto de laboratorio de desarrollo organizacional, donde el término “desarrollo” se acepte como mejora continua, aseguramiento de los valores, visión y misión, revisión permanente de la gestión y otras funciones compatibles.

### **Análisis comparativo, crítico entre el PES de Matus y el PEPGOP**

- 1) La formulación de políticas públicas de gobierno conforma el objeto central en el método de Matus. Para el PEPGOP, pasa a ser un insumo muy importante, pues este no puede dejar de considerar las políticas públicas, lineamientos u orientaciones de políticas que le sirvan de referencia.
- 2) La organización pública a cuyo análisis Matus destina poca atención, es

- el actor central en la metodología PEPGOP, el sujeto del planeamiento.
- 3) El análisis de escenarios. Ambos métodos comparten el análisis de situación –como lo llama Matus– o análisis de escenarios como se lo denomina en el Planeamiento Estratégico Público. Involucra el análisis de actores relevantes, sus designios, ideologías, valores, aspiraciones fuerzas con que cuentan, orientación de sus acciones, como elemento importante para definir la estrategia
  - 4) El mapa de fuerzas. Ambos comparten la necesidad de evaluar actores, fuerzas, visiones, intereses, que puedan resultar favorables o desfavorables a los objetivos estratégicos. Ello llevará a diseños estratégicos de poder para la organización en cuestión: coaliciones, alianzas, estrategias cooperativas y estrategias de manejo del conflicto. Relaciones entre actores externos e internos; coaliciones, en términos de Mintzberg.
  - 5) El análisis FODA. Esta metodología vuelve a separar ambos métodos, pues Matus no se centra en la organización ni en el análisis FODA sino que realiza el análisis de problemas, oportunidades y amenazas<sup>78</sup> a la consecución del plan de gobierno. El análisis FODA se refiere a la factibilidad de desarrollar su visión y misión por parte de la organización pública.
  - 6) Análisis histórico. Matus está más orientado hacia el futuro que a investigar las relaciones causa-efecto que tuvieron lugar en el pasado en materia de los aspectos que queremos transformar u abordar. Creo que es importante incorporar esta dimensión al análisis para sacar rédito de las experiencias pasadas y no repetir estrategias erradas.
  - 7) El análisis estratégico. Ambos comparten un enfoque estratégico pero lo vinculan a diferentes unidades de análisis. Matus a la resolución de problemas y al planeamiento de la acción de gobierno; el PEPOP a la organización pública.
  - 8) Visión. Ambos comparten una visión del éxito al final del proceso.
  - 9) Alcance. Al respecto señala Matus que existen algunos métodos simples de planificación, muy útiles para tratar problemas parciales, uno a uno, que

---

<sup>78</sup> Carlos Matus, 2006 op cit pág 71.

son adecuados para trabajar en la base social donde los problemas son menos complejos y menos interrelacionados. Al respecto cita: a) El Marco Lógico, que utiliza el PNUD para procesar de manera elemental, proyecto a proyecto, las solicitudes de cooperación técnica, b) el ZOPP, que es la versión alemana de Marco Lógico y tiene sus mismas bondades y limitaciones, y c) el MAPP que es una creación de la Fundación Altadir que dirigía. Son métodos que pueden utilizarse donde el PES resulta desmesuradamente complejo en relación con la naturaleza de los problemas que deben enfrentarse y existe una limitada capacidad de planificación del organismo que debe enfrentarlos. Por ejemplo, usar el PES en un puesto de salud sería un absurdo, métodos más simples como el ZOPP o el MAPP son en ese caso más adecuados y suficientemente potentes.

Como he señalado, en el análisis de otros pasajes, Matus admite la planificación estratégica de una organización pública como valiosa, pero no ha sido de su interés abordarla, centrándose más en el nivel macroorganizacional y de planificación de la acción de gobierno.

- 10) Programación: El método PES de Matus no suele desembocar en programas con objetivos, metas e indicadores y finalizar en la programación presupuestaria<sup>79</sup>. Es por ello que, al igual que el modelo burocrático tradicional, no puede garantizar la implementación de las políticas y planes así formulados. De hecho, replica la tradicional dicotomía entre el plan del planeamiento, el plan de la línea y en definitiva el plan del presupuesto. El método de Planeamiento Estratégico Participativo de las Grandes Organizaciones Públicas toma las políticas públicas, así como la normativa pública como dato o insumo para el planeamiento (podría tomar un análisis matusiano como *input* pero, a partir de allí se centra en la organización pública como unidad de análisis). Realiza el análisis de escenarios, establece la visión y la misión, efectúa el análisis FODA, establece los ejes estratégicos, con los objetivos estratégicos de cada uno (eventualmente también sub-ejes).

---

<sup>79</sup> Algunos seguidores como Ossorio, el grupo de SIGOB y Marcos Makón, sí lo han hecho.

Luego desarrolla los programas de cada eje con sus objetivos, metas, indicadores, actividades y, mediante su costeo, los vincula a la programación presupuestaria. Con los techos y sobre-techos presupuestarios el proceso se torna inverso, y se reformula la programación en el replanteo de las prioridades. Algunos seguidores de Matus se han preocupado por darle más importancia a este componente que el mismo autor.

- 11) Concepción de la operación: Como puede concluirse de los análisis anteriores, el método de Matus desarrolla la estrategia y cuando desciende a la operación entiende por ella (Operar) hacer viable la estrategia en el juego de actores. Para el método de Planeamiento Estratégico Participativo de las Organizaciones Públicas, la operación se refiere al desarrollo de programas estratégicos, su presupuestación y la implementación de los mismos en acciones. Este último método considera al juego de actores como parte de la acción política que desarrolla la estrategia. El método Matus no busca alinear recursos, desarrollar y evaluar la operación y la asignación de recursos. Tampoco se ocupa mucho de la evaluación y la *accountability* de la gestión, salvo la político-social, electoral. Podría desarrollar indicadores de impacto de la política pública, mas no puede establecer indicadores y sistemas de información de la gestión, (SIG) o tablero de comando que permitan monitorear la eficiencia y eficacia de la misma. Por lo tanto debe concluirse que es bueno para la formulación de políticas públicas, pero no es suficiente para la planificación estratégica de organizaciones públicas.
- 12) Complementariedad: Ambos pueden complementarse secuencialmente, pues la política pública es un insumo para el planeamiento estratégico de la organización pública. Pero, lo que no debe hacerse es usar un método para los propósitos del otro. El modelo de Matus de formulación de planes de gobierno puede funcionar como un insumo para el Planeamiento Estratégico Participativo de las Organizaciones Públicas, pero no se propone llegar a la etapa de la programación operativa que abarca el Planeamiento Estratégico Participativo Público. Por lo tanto, el método de Matus funciona como marco para el análisis de las políticas

de gobierno y de escenarios que inciden sobre el planeamiento estratégico organismos públicos con las recomendaciones de descomplejización efectuadas anteriormente. El Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas puede darle continuidad organizacional operativa a la implementación de las políticas públicas. Incluso un gran organismo público puede desarrollar varias políticas públicas y abordar un gran número de problemas. (Por ejemplo el ANSES).

13) Unidades de análisis. Para Matus las unidades de análisis equivalen a los problemas que luego habrán de abordarse mediante las políticas de gobierno. Como ya se vio, el árbol de relaciones causales y actores es inmenso, cuesta mucho abordarlo, lleva tiempo, es costoso y cuando se tiene el mapa completo –tal vez luego de un año de investigación–, la realidad ya cambió. Para el PEPGOP la unidad de análisis es la organización pública y los problemas a tratar, se abordan en nivel más desagregado de los programas y proyectos utilizando la Metodología de Marco Lógico (MML) con su correspondiente árbol de problemas. Por tanto, se avanza en sencillez, por un manejo más reducido de variables para cada unidad de análisis, hay más precisión en el diagnóstico y por ende en la solución técnica y en la intervención que se realiza para resolver el o los problemas planteados. Una organización pública puede enfrentar así muchos problemas contemplando las particularidades de cada uno.

14) Niveles de Análisis: Predicar un hallazgo de una unidad de análisis menor a una mayor, es decir del nivel de las personas o del nivel micro organizacional al macro organizacional es lo que en metodología de la investigación se denomina una falacia de nivel equivocado ascendente, y viceversa de una mayor a una menor una falacia de nivel equivocado descendente. Por lo tanto, los hallazgos en materia de Planeamiento de Gobierno según el método PES no necesariamente son válidos para unidades organizativas particulares (organizaciones públicas) y viceversa. Tampoco los hallazgos a nivel de programas y proyectos los son para la organización, ni los de ésta última para los primeros.

15) Ambos enfoques comparten una perspectiva y metodología de

investigación relacionada con la acción. En el caso del PEPGOP, si existe un plan estratégico de un organismo superior al focal, debe ser tenido en cuenta pues el del organismo dependiente es contributivo al primero (por ejemplo, ente descentralizado, del ente centralizado del que depende. Ministerio > secretaría > organismo descentralizado)<sup>80</sup>.

## **Conclusión**

Del análisis efectuado concluyo que la perspectiva teórica citada en el capítulo de Bryson, Cohen y Eimicke –retomada y reelaborada por mí en trabajos anteriores– centrada en las organizaciones públicas como unidad de análisis es la más conveniente para cuando se trate del planeamiento estratégico de entidades u organismos públicos.

A mi juicio, es más apropiado usar el método de Matus, con las salvedades mencionadas anteriormente, para la formulación de políticas públicas y el método de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) para los organismos públicos, esto sin desmedro del enriquecimiento que pueda lograrse entre ambos modelos. La metodología ZOPP o MML debe ser empleada en el nivel para el que fue creada, el de programas y proyectos.

Ahora bien, con lo desarrollado anteriormente, creo haber fundamentado la elección del método de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas como marco teórico referencial que guía esta investigación. En los capítulos siguientes será contrastado empíricamente.

---

<sup>80</sup> Por ejemplo Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina (2010). *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino, Participativo y Federal, 2010-2020*, Documento de Proyecto. Buenos Aires. Junto con el *Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA (PEPS) 2008 - 2012*

## **II) La investigación-acción en el PEPGOP**

A diferencia de los autores que he citado, hasta el momento en este marco conceptual y teórico concibo el PEPGOP como un proceso de investigación-acción<sup>81</sup> en la tradición de las técnicas de desarrollo organizacional. La diferencia estriba en que el consultor con los miembros relevantes de la organización co-diagnostican, acuerdan un modo de encarar el planeamiento estratégico y elaboran en forma conjunta y en forma participativa el plan y cooperan en el desarrollo del proceso de transformación organizacional, es una co-construcción. No es el plan de un experto, consultor o especialista. Refleja los designios y deseos de la organización y motiva a sus miembros a involucrarse en el proceso.

Quiero recordar que, aparte de de la metodología del PEPGOP y su vinculación con la metodología de gestión por objetivos de organismos Públicos, esta tesis versa también acerca de examinar instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas en el marco de la investigación acción y analizar su capacidad transformadora.

En el capítulo primero, ya formulé un par de hipótesis al respecto. En ellas busco examinar la contribución de los instrumentos de investigación-acción, en los procesos de planeamiento estratégico y transformación organizacional.

### **La puesta en práctica del método de investigación-acción**

Como consultor he sido participante y facilitador del proceso de transformación de varios organismos públicos, de ahí mi interés de investigar, sistematizar y presentar estas experiencias como método de comprobación de las hipótesis inicialmente formuladas sobre el proceso de planeamiento estratégico participativo para los casos estudiados, verificar su alcance, reformularlas,

---

<sup>81</sup> French, W. y Bell, C. (1996). *Desarrollo organizacional*. México: Prentice Hall, pp. 140-152.

profundizarlas, complejizar las existentes, generar nuevas hipótesis, que posibilitaren enunciar aportes para la transformación de las referidas organizaciones públicas.

La investigación-acción es una metodología que nos permite desarrollar a los investigadores un análisis participativo, donde los actores implicados se convierten en los protagonistas del proceso de construcción del conocimiento de la realidad sobre el objeto de estudio, en la detección de problemas y necesidades y en la elaboración de propuestas y soluciones de transformación organizacional.

Además se debe tomar en cuenta que la investigación-acción nos permite tener contacto con los integrantes de cualquier organización como protagonistas a los problemas que allí se presentan.

### **El Planeamiento Estratégico Participativo como un proceso de investigación-acción**

El proceso del Planeamiento Estratégico Participativo consiste básicamente un programa de investigación-acción. Se presenta como una acción, cogenerativa y colaborativa para la transformación<sup>82</sup> en una organización (en este caso pública) diseñado para mejorar su funcionamiento y su vinculación contextual. 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 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

---

<sup>82</sup> Denzin, N. y Lincoln, Y. (2011). *Manual de investigación cualitativa I, El campo de la investigación cualitativa*. Mexico: Gedisa, pp. 136-148.

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, es decir, abordar los en términos de causa-efecto y de vislumbrar sus soluciones, no sólo 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. 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. La organización se transforma participando, haciendo y produciendo en conjunto el plan estratégico.

Muy importante en la investigación acción es el diseño de instrumentos de análisis de escenarios, análisis FODA, desarrollo participativo de valores comunes, visión compartida, misión comprometida, entre otros. Pues es a través de ellos que 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. En el marco de la producción colectiva de conocimientos y co –

construcción organizacional van desarrollando el cambio organizacional, transformando su cultura a través del involucramiento y la participación.

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

Otro tema que se buscará esclarecer en la investigación es el rol del consultor-investigador-participante en el proceso de investigación acción. Muy por el contrario de los enfoques empiristas, neo-empiristas, positivistas, neopositivistas de la investigación cuantitativa (que pretende ser neutra, aunque queda demostrado que en ciencias sociales, no existe la neutralidad valorativa<sup>83</sup>) la investigación acción no pretende ser neutra como las anteriores. Al contrario, se propone transformar con su accionar<sup>84</sup>. Subraya la naturaleza socialmente construida de la realidad, y hace énfasis en la naturaleza esencialmente valorativa de la investigación (en contraposición de la búsqueda aparente de neutralidad de la anterior).

En el caso SENASA, ejercí 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 y capacidad y gestión técnica específica. De este modo, el plan pasó a ser del organismo y no del investigador, en la medida en que ha sido cogenerado, producido en colaboración y en que la realidad organizacional, mediante este proceso de investigación acción, se va transformando. En los otros casos analizados, la preponderancia la tuvieron los instrumentos utilizados. En todos los casos se interroga acerca de estos instrumentos y su validez transformadora.

El proceso de investigación acción antes descrito debe ir acompañado de una investigación, no sólo para retroalimentarlo, sino también –como en el

---

<sup>83</sup> Idem, p 135.

<sup>84</sup> Ibidem, pp. 117-154.

caso de esta tesis–, para formular hipótesis y proposiciones teóricas parciales que puedan guiar a otros realizadores de Planeamiento Estratégico Participativo en otras organizaciones públicas.

Esto es lo que haré en los capítulos siguientes.

## Notas finales

<sup>i</sup> Matus se afirma en el ámbito de lo macro-institucional, por sobre lo organizacional. Veamos lo dicho en su conferencia en la ASAP el 26 de mayo de 1988, cuando se le pregunta por la diferencia entre teoría de la organización y de la macroorganización. Su respuesta fue:

“La teoría de la organización se preocupa de las organizaciones, una a una, bajo al supuesto de que siempre tiene una cabeza responsable. En cambio, la teoría de las macroorganizaciones se preocupa de un juego macroorganizativo, donde existen un número dado de instituciones y sobre ellas no hay cabeza ninguna. Por ejemplo, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires es un juego macroorganizativo. El jefe del gobierno de Buenos Aires no manda sobre todas las instituciones clave de la región. O sea que no tiene una cabeza única pero opera. ¿Cómo opera?, es la pregunta básica de la teoría de las macroorganizaciones. La respuesta es: tiene que operar como un juego con reglas. Una de esas reglas es la que explica el sistema inmunológico del sistema de las organizaciones. Es el juego macroorganizativo el que crea un juego de alta o de baja responsabilidad. En nuestros países son juegos macroorganizativos de baja responsabilidad. Nadie le cobra cuentas por desempeño a nadie, principiando por el presidente de la República que no le rinde cuentas al Congreso Nacional. No conozco ningún presidente que le cobre cuenta por desempeño a sus ministros o ministros que le cobren cuenta por desempeño a sus directores, etc. Está institucionalizado un sistema donde puedo asumir cualquier compromiso con la plena seguridad de que nadie me va a cobrar cuenta por desempeño. Eso es producto de una regla de juego macroorganizativa. O sea que es muy importante entender la teoría de las macroorganizaciones para poder modernizar una organización. Cuando uno introduce sistemas, quiebra la coherencia de la institución. Modernizar un sistema que deja sin tocar todos los otros tiene una coherencia mediocre. En el fondo lo que se produce es un rechazo de todos los sistemas no modernizados respecto a este intruso que llega. Y eso explica buena parte de los fracasos de las reformas organizativas. No comprender eso es fundamental. Es muy básico entender la teoría de las macroorganizaciones para poder modernizar algo. Además se necesita análisis estratégico porque siempre hay heridos y oponentes en un proceso de reforma organizativa. Entonces debe organizarse la viabilidad

política de la reforma. Infelizmente hay poca literatura sobre la teoría de las macroorganizaciones”.

## ii LOS PASOS DEL PLAN ESTRATÉGICO SITUACIONAL DE CARLOS MATUS

### **Paso 1: Precise cuál es el problema y cuál es el plan para enfrentarlo**

Explicite el marcador del problema (su VDP), precise sus causas, formalice el flujograma del problema, construya el árbol del problema e identifique las operaciones. Formule los escenarios y construya el árbol de apuestas. Enumere sorpresas posibles y formule los planes de contingencia pertinentes.

### **Paso 2: Precise cuáles son los jugadores**

- a) los jugadores evidentes
- b) los jugadores potenciales
- c) ¿es posible crear jugadores favorables?
- d) estudie el código operacional de los jugadores más importantes.

### **Paso 3: La matriz inicial de motivaciones y la matriz de afinidades**

- a) Precise los apoyos, los rechazos y los diversos tipos de indiferencia relacionados con las operaciones de su plan. Existen posibilidades de indiferencia pura o real [0], indiferencia táctica [00], definida como el ocultamiento del interés real bajo la apariencia de indiferencia, e indiferencia por ignorancia [/E], entendida como aquella que es producto del desconocimiento de la propuesta.
- b) Construya la matriz de afinidades y verifique cuáles apoyos y rechazos son independientes de las operaciones y se deben preponderantemente a las relaciones de amistad o enemistad entre los actores; muchas veces los actores no centran su atención en las operaciones, sino en quienes las promueven o rechazan, y definen su interés en relación con el ánimo de favorecer o perjudicar al otro.
- c) No asuma la matriz de motivaciones como un dato. Tampoco asuma rígida la matriz de afinidades. Analice la sensibilidad del interés y el valor de las operaciones inviables ante cambios en su diseño. Califique esos cambios asignándoles un valor, para verificar si son rechazables o aceptables para usted. Reflexione sobre las decisiones pertinentes para ampliar el espacio de viabilidad de su plan. ¿Cuáles son las

posibilidades?

#### **Paso 4: Explore meta-estrategias: visión global**

- a) ¿En qué plazo interesa la viabilidad del plan? ¿Ahora o puedo esperar? ¿Cuánta es la espera admisible?
- b) ¿Ganar consenso y apoyos?, ¿o ganar fuerza? Dos grandes meta-estrategias: cambios en las motivaciones versus cambios en la acumulación de fuerzas. ¿Cuál es la mejor combinación?
- c) Construya el triángulo estratégico en la situación inicial. Este triángulo se compone de cuatro preguntas, es más bien la base de una pirámide:

Primera pregunta: ¿con quiénes? Apunta a la suma de fuerzas requeridas para que sus operaciones puedan ganar en viabilidad. Solos tenemos menos fuerza que en una alianza, pero más cohesión y un plan más representativo de nuestra ideología. En alianza con otros sumamos más fuerza, pero el contenido y número de las operaciones tendrá que ser ajustado a las necesidades de la alianza.

Segunda pregunta: ¿para qué? Está condicionada por la respuesta a la primera. ¿Cuánto gano en fuerza si renuncio a parte de mi proyecto o incluyo en el mío operaciones del proyecto de otros?; ¿cuál es mi proyecto mínimo no negociable?

Tercera pregunta: ¿cuáles medios estratégicos son aplicables? Se refiere a las vías convenientes para la producción de las operaciones en relación con los actores relevantes y cómo se combinarían en la trayectoria estratégica. Es decir, cómo se entrelaza la táctica y la estrategia.

Cuarta pregunta: ¿cuál es la probabilidad de éxito? Alude al resultado de combinar las respuestas a las tres interrogantes anteriores y precisar el conjunto de operaciones que resulta viable. Ello depende de la relación de presiones, la cual, a su vez, depende de la relación de fuerzas –vectores de peso– y de las motivaciones afectadas. Mientras más coherente es un proyecto desde el punto de vista ideológico, mayor es la probabilidad de herir intensamente intereses de los oponentes y estimular sus motivaciones negativas o de rechazo.

La relación alianza-objetivo indica que el contenido de la operación o del proyecto de gobierno depende de la amplitud de la alianza y de la homogeneidad de los aliados.

La relación de fuerzas muestra cuánta fuerza sumamos a favor y en contra de la operación o el proyecto. Ello depende de la fuerza que aportan los

aliados. Mucha fuerza adicional con pocos problemas ideológicos es un buen negocio. Poca fuerza adicional con muchos problemas ideológicos es un mal negocio.

La relación de presiones muestra cuánta de la fuerza disponible estarán dispuestos a usar las partes en conflicto. Ello depende de la intensidad de las motivaciones encontradas que, a su vez, depende del proyecto de gobierno que en definitiva asume cada actor.

La probabilidad de éxito muestra el resultado del cálculo estratégico, y puede ser diferente para la instancia de decisión, operación transitoria y reproducción estable de la operación en el tiempo.

d) Posibilidades de alianzas: Cambios y consecuencias en el marco ético-ideológico.

El interés de los actores no es algo arbitrario e inestable, sino que responde a una estructura ideológica que debe ser estudiada.

El marco ético-ideológico de un actor permite delimitar los valores, planes, ideas y acciones que un actor admite o acepta, de aquellos que rechaza ubica en una zona difusa sujeta a mayores consideraciones. La intersección de los marcos ético-ideológicos de los actores es un buen indicador de sus afinidades. Aquí hay que tener cuidado con la elasticidad positiva o negativa del marco ético ideológico de un actor, como explicaré más adelante.

Esta pirámide estratégica puede cambiar por varias razones:

- i) cambios en las alianzas
- ii) cambios en los objetivos
- iii) cambio en las relaciones de fuerza
- iv) cambio en las relaciones de presión
- v) cambio en el contexto del juego.

e) En base a este análisis decida a cuáles operaciones debe renunciar por ahora, moderando las metas en el período de gobierno, y por cuáles va a luchar con una buena estrategia.

### **Paso 5: Elasticidad del marco ético-ideológico de los actores**

Cuando un actor es acorralado, puede reaccionar de manera muy variada. Para prever estas reacciones es útil el concepto de elasticidad del marco ético-ideológico de un actor. El marco ideológico de cada actor no es un dato, es sensible a las presiones. Esta sensibilidad se expresa en una

ampliación o en un estrechamiento de sus fronteras. En un extremo, el marco del actor se cierra, es decir se radicaliza y admite menos operaciones que antes. En el otro extremo se abre o se flexibiliza para aceptar operaciones que no aceptaría en la situación previa. El efecto que esta apertura o cierre del marco ético-ideológico tiene sobre la aceptación de las reglas del juego por parte de los actores es de gran importancia en el análisis estratégico. Por ejemplo, la represión activa ejercida contra el narcotráfico liderado por el cartel de Medellín desató en Colombia la guerra de ese cartel contra el gobierno. El oponente no cedió, sino que cerró su marco ético-ideológico y desconoció una parte adicional de las reglas del juego.

### **Paso 6: Dosificación de la meta-estrategia**

- a) Calcule el intercambio de problemas que producen distintos tipos de alianzas: ¿qué gana y qué pierde?, ¿cuál es el balance de intercambio?, ¿pérdida del contenido ideológico-técnico del plan versus ganancias en la probabilidad de éxito?
- b) Compare el cálculo anterior con las posibilidades de acumular más fuerza a costa de los oponentes.
- c) ¿Qué parece más difícil de cambiar? ¿Las motivaciones o los vectores de peso de los oponentes?, ¿cuál es el límite favorable de las alianzas? Precise las variables específicas y concretas relevantes para la evaluación:
  - votos agregados y restados
  - cambio de imagen (favorable o desfavorable)
  - control de recursos que gana o pierde (medios de comunicación, apoyo económico, etc.)
- d) Oriente su metaestrategia según este análisis.

### **Paso 7: ¿Cuál es el Vector de Recursos Críticos (VRC) del juego?**

- a) Precise los recursos que es necesario controlar para producir u obstaculizar la producción de las operaciones del plan; esa lista de recursos, si está completa, es el Vector de Recursos Críticos (VRC) del juego.
- b) Construya la matriz Operaciones-VRC, haciendo una distinción clara entre los recursos que son críticos para la: i) decisión, ii) operación transitoria, y iii) reproducción estable de la operación; en esta

matriz debe indicar cuáles recursos listados en el VRC deben ser controlados por cualquiera de los actores para producir u obstaculizar la producción de cada operación analizada.

### **Paso 8: Precise la matriz de vectores de peso de los actores**

- a) De los actores actuales y evidentes.
- b) ¿Qué pueden llegar a controlar los actores emergentes?
- c) Analice las vulnerabilidades de los actores, ¿dónde están las vulnerabilidades reales del vector de peso de cada actor?
- d) ¿Los actores tienen vulnerabilidades personales?: defina sus límites de ética en la estrategia.

### **Paso 9: Analice la viabilidad actual de las operaciones**

- a) Aplique el modelo de análisis de viabilidad sincrónica del PES comparando las presiones de apoyo y rechazo en la decisión, en la operación transitoria y en la operación estable de cada operación conflictiva.
- b) Clasifique las operaciones en: i) de consenso, ii) conflictivas pero viables, iii) altamente conflictivas pero viables, y iv) inviables en la situación inicial.

### **Paso 10: Identificación de las variables críticas de la estrategia**

- a) ¿Dónde radica esencialmente el problema de inviabilidad?
  - Precise los actores que rechazan con mucho peso y motivación
  - ¿Contexto desfavorable del juego? (Ejemplo: reforma tributaria al final del período de gobierno).
  - Identifique los aspectos parciales del diseño de las operaciones que generan el conflicto, ¿cuáles aspectos?, ¿son negociables?
  - ¿Tiene posibilidades de respuestas efectivas para estas causas?
  - ¿Dónde están las fortalezas propias y las debilidades de los oponentes? O ¿cómo es la elasticidad del marco ético-ideológico de los oponentes claves?
- b) Evalúe la situación antes de proseguir el análisis. Recuerde que el contexto está fuera de su control.

### **Paso 11: Ensayo de trayectorias**

- a) Haga explícitas las restricciones de secuencia u orden verdaderamente significativas que la realidad impone (razones técnicas, legales, económicas, etc.)

- b) Trate de construir la peor trayectoria posible y explicita los criterios para clasificarla como la peor que el equipo de análisis es capaz de imaginar. Liste, precise y ordene esos criterios.
- c) Invierta cada criterio de la peor trayectoria para seleccionar los criterios capaces de concebir una buena trayectoria. Construya la mejor trayectoria posible y critíquela hasta que nadie del equipo sea capaz de agregar una sugerencia positiva.
- d) Identifique algunas operaciones OP. ¿Qué actores y cuáles operaciones requieren operaciones OK? ¿En qué momento serían más necesarias y efectivas?, ¿cuáles puede precisar ahora y cuáles dejaría para ser definidas en su momento?
- e) Examine dos o tres de las mejores trayectorias preguntándose: ¿son eficaces porque desmotivan a los oponentes o porque permiten aumentar la fuerza propia? ¿Las operaciones OK actúan en ambos sentidos?, ¿cuál trayectoria parece tener mayor probabilidad de éxito?, ¿cuál es menos vulnerable?, ¿cuál es menos costosa? Compare ventajas y desventajas.

### **Paso 12: Evaluación del segmento crítico de las trayectorias**

- a) Ahora es necesario formular hipótesis sobre el cambio situacional que es capaz de generar cada una de las mejores trayectorias, caracterizar las situaciones y escoger la o las situaciones en que conviene situar el conflicto por las operaciones inviables.
- b) Construya un cuadro comparativo sobre las características de cada situación planteada y la más favorable.
- c) Evalúe si la mejor trayectoria es suficientemente buena para construirle viabilidad a las operaciones inviables. Haga hipótesis de techo y piso sobre el juego de presiones para cada operación considerada inicialmente inviable. La pregunta clave es: ¿cómo cambian las relaciones de presión?, ¿cuál es la confiabilidad sobre la probabilidad de producción de ese cambio?

### **Paso 13: Simulación estratégica**

Trate de mejorar la calidad de la estrategia expresada en cada trayectoria. Hay varias posibilidades:

- a) la crítica estratégica, especialmente centrada en el análisis de vulnerabilidad y confiabilidad de las trayectorias seleccionadas; siempre debe hacerse este análisis.
- b) el juego formal, que tiene su origen en el juego de guerra o *kriegspiel*,

que sólo es aplicable a problemas muy estables en el tiempo, pues requiere un gran tiempo de reparación y desarrollo, y

c) el juego informal, herramienta simple, potente y poco costosa en tiempo, pues toma lo mejor y más ágil del juego formal y lo combina con la crítica estratégica. Es un juego con las siguientes características: a) no tiene reglas formales, ya que sus reglas son las de la realidad misma del caso; b) sólo es practicable por quienes tienen un conocimiento íntimo de la realidad, pues los datos o fichas del juego son los que provee la realidad del caso simulado, y c) el actor principal participa directamente en el juego representando su propio rol; sólo los oponentes son simulados por jugadores especialmente entrenados en la representación de sus respectivos roles.

Fuente: Matus, C. (2006). *Planificar para gobernar, El método PES*. Buenos Aires: CIGOB-Fundación Altadir, Universidad de La Matanza, pp.91-99.

<sup>iii</sup> Pero hay una alternativa obvia: modernizar una organización de pies a cabeza. La reforma sistema por sistema nunca acumula masa crítica modernizadora. Pero si modernizo la institución en todos sus sistemas básicos, cambio el sistema inmunológico. Le introduzco el sistema de alta responsabilidad y creo la demanda por modernización. El concepto es simple y de mucho fondo: si no existe cobranza de cuentas por desempeño, no existe demanda por modernización, sólo existe necesidad de modernidad, lo que no basta. Pero si hay una cabeza inteligente al frente de la institución que hace más allá de lo que el juego demanda, que se propone ser un líder en el proceso de modernización y propulsa formar su institución en un ejemplo del resto, puede cambiar estas reglas para su institución y auto-imponerse reglas que el juego macroorganizativo no le exige. Entonces cambia todos los sistemas básicos de su organización. A partir de un buen fundamento teórico uno descubre que no se puede modernizar sistema por sistema, pero sí institución por institución.

#### <sup>iv</sup> PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN

“La llamada teoría de la organización, salvo lugares que se concentran en algunas Escuelas de Ingeniería de Sistema y Cibernética, el atraso de nuestra realidad es aún mayor (que la planificación). Las técnicas de organización que aplicamos a nuestras reformas administrativas carecen de ciencia positiva que las apoye. Por lo general

ignoramos las leyes que rigen los procesos de organización, y simplemente hemos adoptado técnicas normativas de organización. Estas técnicas nos permiten racionalizar procesos organizativos, disminuir determinados pasos innecesarios, diseñar procedimientos, etc. Junto a estas técnicas de organización y métodos están otras técnicas aplicables a las estructuras organizativas jerárquicas o no jerárquicas que no son útiles para hacer diseños de instituciones. La pregunta es, ¿qué base científica tiene todo esto?, ¿cómo podemos fundamentar una determinada estructura organizativa?, ¿qué descentralizar?, ¿qué concentrar?, ¿cómo son las organizaciones 'viables'?, ¿hay leyes que rigen la vida y desempeño de las organizaciones humanas – las instituciones– como las que rigen a los organismos biológicos? ¿son estas leyes reemplazables por normas y procedimientos? ¿Podemos imitarlas en el diseño institucional? En síntesis, la pregunta es ¿cuál es la ciencia positiva?

Es como si ustedes practicasen medicina sin biología. Ese es el drama de las ciencias de la organización: son medicina sin biología, casi no existe ciencia positiva.

Ahora, inmediatamente modero lo que acabo de decir.

En efecto, por el lado de algunos esfuerzos de investigación, administrativa, de la teoría general de sistemas, de la cibernética en general y de la bio-cibernética en particular, hay avances promisorios en materia de teoría de la organización que tampoco nosotros hemos asimilado suficientemente bien para poder repensar el problema de las estructuras organizativas y el problema del control.

Sin embargo, vivimos en un drama burocrático en todos nuestros países.

Algunos de estos avances en materia de teoría de la organización han sido fundamentalmente impulsados investigando justamente una de las máquinas organizativas más complejas y más bien diseñadas: el ser humano.

Varias de las teorías organizativas que están surgiendo por el lado de la cibernética moderna encuentran analogías u homomorfismos en las distintas subestructuras jerárquicas que integran el sistema biológico de un ser viviente. Es lo que en cibernética se llama 'sistemas viables'. Son sistemas capaces de sortear enormes dificultades para sobrevivir y desarrollarse, y la prueba de su eficacia organizativa consiste, justamente, en que son viables, que son capaces de existir dentro de las restricciones que les presenta el medio. Sobre esto hay trabajos muy interesantes donde uno no sabe hasta donde son biología, teoría de la organización, teoría general de sistemas o teoría de la empresa. Ahí están los trabajos de algunos biólogos, como Maturana y Varela, que han aportado mucho a la cibernética moderna, o los trabajos del Profesor Warren Mc Culloch sobre la 'redundancia del mando potencial' en las redes del sistema nervioso, a la ley de Ashby sobre 'el requisito de variedad', el desarrollo de la teoría cibernética del control por Stafford Beer, y el impulso novedoso

que Fernando Flores le ha dado a la 'teoría de las conversaciones' para fundar nuevas concepciones sobre la organización de empresas".

Extracto de Matus, Carlos, *Planificación, libertad y conflicto, Fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela*. Disponible en: [www.terras.edu.ar/biblioteca/17/17GSTN\\_Matus\\_1\\_Unidad\\_4.pdf](http://www.terras.edu.ar/biblioteca/17/17GSTN_Matus_1_Unidad_4.pdf) consultado el 2 de julio de 2012. También puede consultarse en: Matus, Carlos, *Planificación libertad y conflicto, Fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela*, Venezuela, Ediciones Iveplan, 1985.

#### ^ PRINCIPALES PASOS DE ZOPP

- **PASOS DE ANÁLISIS:**

- **Análisis de problemas**  
Identificar los problemas principales en este contexto  
Definir el problema central en la situación  
Visualizar las relaciones de causa y efecto en el Árbol de Problemas
- **Análisis de participación**  
El objetivo del análisis de participación es ofrecer un panorama de todas las personas, los grupos y las organizaciones, que de alguna manera están relacionados con el Proyecto e Incorporar los intereses y expectativas de personas y grupos que pueden ser importantes para el Proyecto

#### Como elaborar el ANÁLISIS DE PARTICIPACIÓN:

PASO 1 Registrar los grupos, personas e instituciones importantes relacionados con el Proyecto o los que se encuentran en su ámbito de influencia

PASO 2 Formar categorías de los mismos: afectados beneficiarios, cooperantes, oponentes, afectados perjudicados

PASO 3 Caracterizarlos y analizarlos

PASO 4 Identificar las consecuencias para el desenvolvimiento del Proyecto

- **Análisis de objetivos**  
En este paso del procedimiento se describe la situación futura que será alcanzada mediante la solución de los problemas  
Se identifican posibles alternativas para el Proyecto

## Como se elabora el ÁRBOL DE OBJETIVOS

PASO 1 Formular todas las condiciones negativas del árbol de problemas en forma de condiciones positivas que son: deseadas y realizables en la práctica

PASO 2 Examinar las relaciones "medios - fines" establecidas para garantizar la lógica e integridad del esquema

PASO 3 Si fuera necesario hay que:

- Modificar las frases existentes
- Añadir frases nuevas en el contexto de las relaciones "medios - fines"
- Eliminar Objetivos que no sean efectivos o necesarios

### ▪ Análisis de alternativas

- Identificar soluciones alternativas que pueden llegar a ser estrategias del Proyecto
- Seleccionar una o más estrategias potenciales del Proyecto
- Decidir sobre la estrategia a adoptarse por el Proyecto

## Cómo se elaboran las ALTERNATIVAS

PASO 1 Identificar los Objetivos que no son deseables o realizables y excluirlas

PASO 2 Identificar diferentes etapas de "medios - fines" como posibles estrategias alternativas para el Proyecto o componentes del mismo

PASO 3 Estimar qué alternativa presenta según su opinión una estrategia óptima para el Proyecto, utilizando criterios como:

- \* Recursos a disposición (capacidad instalada)
- \* Probabilidad de alcanzar los Objetivos
- \* Factibilidad política
- \* Relación costo / beneficio
- \* Riesgos sociales
- \* Sostenibilidad

- MATRIZ de PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO (MPP)
  - Objetivos / resultados
    - ¿Cómo llegar al objetivo del proyecto?
    - La selección del Objetivo de Proyecto es un proceso de toma de decisión, aplicando criterios de factibilidad de intervenciones como:
      - Factores políticos
      - Factores sociales
      - Recursos disponibles (capacidad instalada)
      - Relación costo / beneficio
      - Sostenibilidad
  - Formulación del Objetivo de Proyecto : El Objetivo de Proyecto define la intención de mejorar la situación de un grupo en una región dentro de un periodo de tiempo definido
  - Definición de resultados
    - Los medios para lograr el Objetivo de Proyecto son los Resultados ("objetivos específicos")
    - Lograr los Resultados es el compromiso de la Dirección del Proyecto
    - Por eso se formulan los Resultados como un estado ya logrado después de la fase actual del Proyecto
  - Supuestos importantes
    - Son factores externos al control del Proyecto, pero que son necesarios para el éxito del mismo
  - Indicadores Verificables objetivamente : son Factores externos al control del Proyecto, pero que son necesarios para el éxito del mismo
  - Fuentes de Verificación: Son las fuentes de los datos necesarios para cumplir la instrucción de medición especificada en el Indicador como prueba de haber alcanzado los Resultados y el Objetivo del Proyecto.

- Con la aplicación de ZOPP se puede:
  - Lograr una definición realista y clara de los Objetivos en una perspectiva a mediano y largo plazo
  - Mejorar la comunicación y cooperación entre los participantes a través de la planificación conjunta; utilizando documentos precisos y definiciones claras
  - Definir las áreas de trabajo como base del Plan Operativo
  - Establecer la base para el Monitoreo y la Evaluación del Proyecto

## CAPÍTULO III

### EL CASO SENASA

#### Presentación preliminar

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) es el resultado de la fusión de dos organizaciones públicas: el antiguo SENASA, sigla que significaba Servicio Nacional de Sanidad Animal, creado en 1972, y el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV), creado en 1991.

Los antecedentes institucionales de ambos organismos se remontan a 1902 cuando se sancionaron la Ley N° 3 959, o Ley de Policía Sanitaria de los Animales, y la Ley N° 4 084, o Ley de Importaciones Vegetales.

En las décadas del 40 y 50 se apela a la figura del veterinario regional como brazo sanitario de la Dirección Nacional para combatir la sarna ovina y bovina y la fiebre aftosa, que comienza a preocupar por las pérdidas que origina, tanto directas como por las trabas<sup>85</sup> en el comercio exterior de carnes.

En 1963 se reestructura la Dirección Nacional de Sanidad Animal y se constituye el Servicio de Luchas Sanitarias (SELSA). Comienzan entonces a organizarse las primeras comisiones a escala local, integradas por un veterinario contratado por el SELSA y representantes de los ganaderos propuestos por las entidades de sector.

En lo que respecta al área de fiscalización (inspecciones), las exigencias cada vez mayores de los países compradores motivaron la sanción del Decreto Ley N° 4 238/68, llamado Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal, que regula los controles sanitarios en plantas y su habilitación. Esta ley, actualizada permanentemente por una comisión técnica, exige la presencia de inspectores veterinarios y ayudantes en todas las plantas de faena y producción, incluyendo las de productos de la pesca.

En 1972, en respuesta a las mayores exigencias de los mercados compradores en las áreas de la salud animal, higiene de alimentos y procesamiento en plantas faenadoras, el Ejecutivo crea, por Ley N° 19 852, el SENASA,

---

<sup>85</sup> Valente, M. (2011). *Transformar el SENASA*. Buenos Aires: Ediciones SENASA, p. 303.

constituido con el personal del antiguo SELSA. A partir de entonces se profundiza la lucha contra la aftosa y se integra la Comisión Nacional de Sanidad Animal (CONASA), órgano de coordinación regional de acciones sanitarias.

Finalmente, la sanción en 1990 de la Ley N° 23 899 dota de autarquía al Organismo y se le confiere la responsabilidad por la ejecución de la política gubernamental en materia de salud animal, actuando en el ámbito de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

En materia Vegetal<sup>86</sup> se sanciona el 10 de julio de 1902 la Ley N° 4 084 que confiere al Poder Ejecutivo autoridad para: (i) permitir la introducción al territorio de la República Argentina de toda clase de vegetales y semillas, sujetos a inspección previa y desinfección o destrucción según los casos; y (ii) determinar los puertos de ingreso. Y con la sanción en 1905 de la Ley N° 4 863 de Defensa de la Producción Agrícola, el Gobierno nacional fortalece sus facultades de contralor en la materia, para adoptar medidas en predios públicos y privados y accionar contra los particulares en el control de las plagas.

Tres años después el Decreto N° 991/1908 reglamenta la ley que incorpora al marco normativo la responsabilidad por la destrucción de los insectos declarados plagas. A tal efecto, el Gobierno crea la Comisión Central de Defensa Agrícola dependiente del Ministerio de Agricultura, que da origen a la primera organización oficial de protección vegetal.

En los años siguientes, entre los principales mojones de la historia de la sanidad vegetal argentina hay que destacar el Decreto N° 83 732 de 1936, que ordena la abundante normativa existente y crea la inspección Portuaria de Vegetales en la órbita de la Dirección de Sanidad Vegetal.

El año 1946, los servicios de fiscalización en el área vegetal pasan a la Dirección de Lucha Contra las Plagas. Y durante los sesenta, la Dirección de Sanidad Vegetal eleva su rango al de Dirección General. Por esos años los agricultores comienzan a tener una activa participación en los planes de lucha.

---

<sup>86</sup> Idem, p. 306.

Manifiesta Valente<sup>87</sup> que el año 1989 simboliza una bisagra de esta historia, pues, en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (más conocido por su sigla en inglés GATT), quedó claro que la posibilidad de alcanzar la certificación internacional de medidas sanitarias y fitosanitarias equivale a la diferencia entre ganar y mantener mercados o perderlos. Debido a ello el Gobierno redefine la política nacional en materia de sanidad y calidad vegetal y control de insumos. Surge entonces el IASCAV, para dar cumplimiento a esos objetivos y a las exigencias emanadas de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). La CIPF establece, entre otras cuestiones, que la certificación fitosanitaria oficial de los vegetales y sus productos para el comercio internacional es responsabilidad indelegable de los gobiernos de los países signatarios.

Posteriormente, el Decreto N° 2 266/91 fusiona el IASCAV, la Dirección Nacional Producción y Comercial Agrícola y el Servicio Nacional de Microbiología y Química Agrícola, y le otorga la categoría de descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Agricultura y Ganadería del Ministerio de Economía, Servicios y Obras Públicas.

El mismo decreto declara el interés nacional por la fiscalización y certificación de la sanidad y calidad de los productos de origen vegetal, sus insumos específicos y los residuos de agroquímicos y productos biológicos, así como la prevención, el control y la erradicación de plagas que afecten la producción agrícola nacional. Casi simultáneamente, el Decreto N° 2 284/1991 de desregulación transfiere al IASCAV las funciones de fiscalización y control de calidad de la Junta Nacional de Granos, junto con parte de su personal.

El SENASA actual surge en el marco de la llamada Segunda Reforma del Estado. El Gobierno nacional emite el Decreto N° 660/1996 que crea el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria a partir de la fusión del ex SENASA con el IASCAV. Más tarde, el nuevo organismo adquiere sus competencias y estructura organizativa a través del Decreto N° 1 585/1996 que establece, en el capítulo 11 las responsabilidades del nuevo organismo:

- Ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal, verificando el cumplimiento de la normativa vigente.

---

<sup>87</sup> Ibidem, pp. 306-307.

- Entender el la fiscalización de la calidad agroalimentaria.
- Asegurar la aplicación del Código Alimentario Argentino para aquellos productos del área de su competencia.

En el artículo 3º del capítulo citado el decreto establece las competencias del Servicio sobre el control del tráfico federal, importaciones y exportaciones de los productos, subproductos y derivados de origen animal y vegetal, productos agroalimentarios, fármaco-veterinarios y agroquímicos, fertilizantes y enmiendas.

Ambos ordenamientos legales constituyen el mandato a los efectos del PEPS, objeto de mi tesis.

## **Qué hace el SENASA**

- Mantiene un cuadro normativo eficaz

Para instrumentar y promover la acción sanitaria y fitosanitaria y la inocuidad alimentaria, el SENASA elabora normas que aseguran el cumplimiento del Código Alimentario Argentino y las regulaciones internacionales. En tal sentido, verifica el cumplimiento de la normativa vigente entre los distintos integrantes de la cadena agroalimentaria.

- Protege los vegetales y los animales de la Argentina

La sanidad de los productos agropecuarios y la inocuidad de los alimentos son la preocupación primordial del SENASA. Al proteger la sanidad de los vegetales y los animales de las plagas y enfermedades, busca que la población Argentina y los que importan nuestros productos consuman alimentos inocuos y de calidad. Para ello controla toda la cadena agroalimentaria pretendiendo dotar de la misma calidad final a productos para el mercado local como para la exportación independientemente de los procesos de producción.

- Fiscaliza los productos de la producción agropecuaria

En el ámbito federal, fiscaliza el cumplimiento de las normas higiénico-sanitarias de los establecimientos elaboradores,

industrializadores y embarcaciones de captura pesquera o de aquellos que almacenan productos, subproductos y derivados de origen animal comestible y no comestible.

- Controla el tráfico federal y fronterizo

También es competencia del SENASA el control del tráfico federal, las importaciones y exportaciones de animales y vegetales y derivados, los productos agroalimentarios, biológicos, fertilizantes y empaques. Ejerce los controles en la frontera, para detectar los agentes patógenos que pongan en riesgo la sanidad de los animales y la protección de los vegetales.

- Previene la transmisión de enfermedades animales a los humanos

El SENASA trabaja también en la prevención, erradicación o en la reducción de la incidencia posible de las zoonosis (enfermedades transmitidas por los animales a los seres humanos)<sup>88</sup>. Asimismo, tiene a su cargo la prevención de la propagación de otras enfermedades junto con las autoridades provinciales y municipales, cada uno con competencia en su jurisdicción y el SENASA en el tránsito interprovincial y las exportaciones y la comunidad y ONG's dedicadas a la sanidad animal en la Argentina.

- Certifica las exportaciones

El SENASA certifica las exportaciones de productos de origen animal y vegetal y sus derivados que se envían a más de 150 mercados. Durante el último quinquenio el Servicio certificó un promedio anual de 30 mil millones de dólares de exportaciones agroalimentarias.

- Mantiene una red de laboratorios

El eficiente cumplimiento de los objetivos del SENASA requiere contar con capacidad propia para realizar estudios acerca de las características técnicas de productos, drogas, envases, rótulos, prospectos y propagandas relacionadas con la medicina veterinaria, la sanidad vegetal y la producción agrícola; y efectuar los estudios necesarios para detectar sustancias contaminantes o residuales en

---

<sup>88</sup> Por ejemplo, mal de la vaca loca o influenza aviar.

productos, subproductos y derivados de origen vegetal o animal. La red de laboratorios cuenta con la capacidad para realizar el control analítico en los aspectos microbiológicos, tecnológicos, químicos y físicos de productos derivados de origen animal y vegetal. Asimismo, interviene en la habilitación, acreditación y fiscalización de los laboratorios de diagnóstico y elaboración de antígenos que integran la red nacional. De hecho, posee el laboratorio de referencia de mayor importancia en América Latina.

- Desarrolla programas sanitarios

Es competencia del Servicio entender en la planificación, programación, organización y ejecución de planes y programas destinados a la vigilancia, detección, prevención, control y erradicación de plagas vegetales y enfermedades animales. Los planes de vigilancia e inspección —centrados en la detección de riesgos a la sanidad animal y vegetal y a sus productos derivados— proponen y evalúan los programas de lucha contra las enfermedades de los animales (infecciosas, parasitarias y de las consideradas zoonosis) y las plagas de los vegetales, especialmente las consideradas cuarentenarias. Los planes también coordinan la investigación permanente acerca de las distintas enfermedades endémicas de los animales y plagas cuarentenarias de los vegetales, así como la revisión de la normativa que las controlan.

- Registra los agroquímicos, productos farmacológicos y veterinarios y controla su elaboración

En materia de agroquímicos y productos farmacológicos y veterinarios, el SENASA elabora y supervisa las normas y reglamentaciones que hacen a la producción, comercialización y uso de productos agroquímicos y biológicos utilizados para la producción y comercialización agrícola y en el control de plagas.

- Desarrolla comunicaciones con usuarios

Como responsables primarios de la sanidad de los animales, la protección de los vegetales y la inocuidad de los alimentos, los integrantes de la cadena agroalimentaria necesitan estar informados

acerca de un amplio rango de tópicos relacionados con el accionar del SENASA; en particular, con sus regulaciones. Desde esta perspectiva, la comunicación es para el Servicio una herramienta de gestión que permite el diálogo y la interacción con los productores, procesadores, transportistas, distribuidores y consumidores.

- Resguarda el ambiente y promueve la agricultura familiar

El ambiente es un bien común de toda la sociedad y debe ser conservado y apoyado por los ciudadanos. En tal sentido, el Servicio trabaja con los integrantes de la cadena agroalimentaria en la implementación de las buenas prácticas agrícolas y de manufactura y el bienestar animal. De la misma manera, promueve el desarrollo de la agricultura familiar como factor de inclusión social y desarrollo autosostenido

### **Cómo se financia**

Posee un modelo de gestión para el desarrollo de sus acciones con base en todo el país, y en su carácter de organismo descentralizado, su financiamiento proviene, por un lado, de lo percibido por la prestación de servicios (tasas y aranceles), y por otro lado, de la asignación del 0,15% del valor CIF de las importaciones que abonen tributos aduaneros (Ley 25.641)<sup>89</sup>.

### **El inicio del PEPS objeto de este estudio**

El proceso del PEPS se inicia formalmente<sup>90</sup> el 19 de febrero del 2008, con una presentación del Presidente del Organismo, Dr. Jorge Amaya ante el Secretario de Agricultura de la Nación, y los directores nacionales, directores, funcionarios del área de Presidencia del Servicio y coordinadores regionales acerca de su

---

<sup>89</sup> Para mayores detalles del Presupuesto del SENASA, ver anexo 3.9.

<sup>90</sup> Anteriormente había tenido entrevistas con la conducción del organismo en diciembre de 2007 y con los coordinadores de las regionales en enero y febrero de 2008.

visión estratégica de la Institución. El presidente del SENASA, Dr. Jorge Amaya señalaba entonces que los nuevos desafíos eran:

1. Incrementar su presupuesto propio procurando lograr una estructura adecuada de financiamiento;
2. Mejorar la infraestructura tecnológica (informatización)
3. El diseño institucional que abarca el Planeamiento Estratégico y la descentralización operativa por medio de la regionalización.
4. Ley SENASA que le otorgue la autarquía
5. Los Recursos humanos: Fortalecer la capacitación; estabilizar la situación del personal (convenio sectorial) e incorporar de manera paulatina nuevos trabajadores, con énfasis en los perfiles técnicos y profesionales a fin de recomponer los equipos técnicos<sup>91</sup>
6. La adecuación de la normativa.

En cuanto al tema del planeamiento estratégico, el Presidente del SENASA señalaba entonces que en esta materia era necesario determinar qué tipo de SENASA necesita la Argentina y qué idea se tiene en el organismo. No siempre coinciden. El Plan Estratégico y dentro de él, más concretamente, el análisis de escenarios permitiría adecuar el SENASA de entonces al que la Argentina necesitaba, por lo que el Plan Estratégico no se debía limitar a dos o tres cerebros que lo elaboran, sino que debía ser una construcción colectiva y participativa.

Añadía que debía formular estrategias de respuesta ante demandas externas y especificar el modelo de SENASA resultante y sus dimensiones futuras. En una palabra: Se interrogaba acerca de cuál era el rol del SENASA en materia de auditoría y contralor.<sup>92</sup>

El Presidente anunció que desde el primero de marzo de 2008 se pondría en funcionamiento un área de Planeamiento Estratégico, un grupo abierto, pequeño que sea capaz de servir de soporte a dicho proceso.

---

<sup>91</sup> En 2003 la planta permanente de personal era un 40% menor que en 1989.

<sup>92</sup> Palabras del Presidente del SENASA, Dr. Jorge Amaya en la Reunión de Coordinadores Regionales, Buenos Aires, 19-20 y 21 de febrero de 2008.

En materia de organización y gestión se comunicó la creación de una Gerencia General que posibilite una mejor conducción superior del organismo y la responsabiliza de la supervisión del Planeamiento Estratégico del Organismo.

La Ing Agr. Diana Guillén, cuya designación como Gerenta General del SENASA fue anunciada en la mencionada reunión, completó en días posteriores los lineamientos y premisas políticas sobre las cuales habría de desarrollarse el PEPS:

- Recuperar el rol del Estado, sus responsabilidades indelegables y mejorar la calidad institucional.
- Adecuar la misión institucional, ampliando el sujeto de la acción al conjunto del sector silvo-agropecuario, alimentario y agroindustrial.
- Fortalecer la visión, construyendo una institución que asuma su identidad y legitime su rol en la sociedad.
- Proyectar valores básicos para impulsar el cambio, con el objeto de obtener respeto y reconocimiento. Instalar el pensamiento estratégico en el SENASA y elaborar propuestas que contemplen otros equilibrios, así como el desarrollo sectorial.
- Preservar y mejorar el patrimonio fitozoosanitario y la inocuidad alimentaria, con sostenibilidad ambiental.
- Tender hacia la armonización de los estándares sanitarios y fitosanitarios a nivel nacional, regional y local.
- Gestionar el conocimiento y la innovación, aplicando estrategias de intervención que promuevan la sanidad de los vegetales y los animales y la salud de los humanos, con el cuidado del medio ambiente;
- Defender a la sociedad en general y los consumidores en particular, con una política de desarrollo de sus recursos humanos.
- Avanzar en la simplificación administrativa y normativa, así como en la calidad de sus acciones.
- Establecer un modelo de gestión acorde con la nueva estructura espacial. El modelo inducirá al funcionamiento matricial y en red; asegurará que la asignación de recursos y la estrategia de financiamiento se efectúen en función de los objetivos y prioridades

institucionales; instrumentará la descentralización administrativa y la rendición de cuentas, fomentará el uso del presupuesto como herramienta de gestión; capacitará al personal en el desarrollo de indicadores de gestión para los programas.

- Tender hacia un funcionamiento matricial e integrar la acción, mediante instrumentos programáticos que apliquen las políticas del SENASA en el mediano plazo, desarrollando un área de planificación estratégica, que promueva el pensamiento estratégico en los distintos niveles de la organización.

Cabe resaltar la conclusión de que la conducción del SENASA se involucró muy fuertemente a través de sus autoridades máximas en el inicio del PEPS. Este es un aspecto muy importante a tener en cuenta pues hace a una de las hipótesis de esta tesis.

## **La investigación acción en el Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA**

### **Diagnóstico de la situación inicial**

La investigación acción siempre comienza con un diagnóstico de la situación inicial que se efectúa en conjunto entre el investigador y 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, suelen 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.

### **Las primeras entrevistas**

Durante el periodo comprendido entre abril y diciembre de 2007 mantuvimos una serie de entrevistas con diferentes funcionarios del SENASA con el propósito de realizar un análisis diagnóstico del organismo con respecto al planeamiento estratégico, forma de encararlo y de superar las dificultades, barreras y fracasos que habían tenido los planes anteriores. El objetivo radicaba en diseñar la estrategia de un nuevo proceso que las autoridades afrontarían con apoyo del programa de fortalecimiento institucional del organismo con auspicio y financiamiento de la Unión Europea.

A continuación resumo las conclusiones co-diagnósticas a las que arribamos fruto de dichas entrevistas<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Al respecto mantuve entrevistas entre mayo de 2007 y diciembre con el Ing. Agr. Carlos Casamiquela, vicepresidente; Ing. Agr. Diana Guillén entonces Directora Nacional de Protección Vegetal; Dr. Carlos Ameri, Director Nacional de Fiscalización; Dr. Jorge Dillon, Director Nacional de Sanidad Animal; Dr. Guillermo Coll Director de Regionales; Dra. Silvia Martínez del programa UE; Demián Laino, Coordinador de Capacitación Recursos Humanos; Enrique Butler, Coordinación Programa BID; Rafaela Esber, Directora Nacional de Coordinación Legal, Técnica y Administrativa; Cristina Del Llano, Directora Nacional de

1. Grado de conocimiento acerca de los conceptos de planeamiento estratégico y gestión por objetivos, y su utilización en el SENASA.

En general, las autoridades entrevistadas conocían los conceptos de planeamiento estratégico y de gestión por objetivos, incluso manifestaron que los utilizaron en las presentaciones tanto para el programa con la Comunidad Europea, como con el BID. Se comprobó además una aproximación a estos conceptos en el contenido de documentos internos y el reconocimiento de la necesidad de su utilización como ordenadores de la gestión. Por demás, eran concientes de que dichos conceptos formaban parte de la metodología de formulación y ejecución de los programas impulsados con la colaboración de la Comisión Europea y el BID. Señalaron que habían sido expuestos en un taller de Metodología Marco Lógico (MML) dictado en el marco de este último programa como paso previo al relevamiento de iniciativas en las diferentes áreas del SENASA.

Los directivos opinaban que el resto del personal, en general, no conocía ni aplicaba los conceptos de planeamiento estratégico y gestión por objetivos y que la cultura organizacional, así como los intereses subyacentes en los comportamientos organizacionales, constituían barreras para su implementación.

Según el Vicepresidente, Ing. Agrónomo Carlos Casamiquela, había poco ejercicio institucional en planificación. Definía que había que pasar de un SENASA “bombero” en la jerga del Organismo, a otro de proyección, planificación y análisis de escenarios y de políticas comerciales del mundo.

En efecto, los planes estratégicos del pasado habían tenido aplicación parcial y por sobre todo habían fallado en penetrar y transformar la cultura organizacional. Por tanto, la conclusión co-diagnóstica con los mencionados directivos fue que habían sido insuficientemente participativos y no se habían propuesto explícitamente actuar sobre los valores y la cultura organizacional que posibilitaran sustentar el cumplimiento de objetivos,

---

Coordinación Legal, Técnica y Administrativa y Coordinación Programa BID; José Luis Molfese, Planeamiento Estratégico; José Folgueiras, Coordinador del Programa Comisión Europea; Ricardo Maggi, Director Nacional de Fiscalización Agroalimentaria; Dr. De la Sota, Director Nacional de Sanidad Animal; María Teresa Pennimpe, Coordinadora de Legislación Sanitaria Agroalimentaria.

metas, directivas y normas. Por aquel entonces, los lineamientos de los planes estratégicos no se tradujeron en programas técnico operativos y tampoco tenían en 2007 correlato en el presupuesto ya que su apertura coincidía en su casi totalidad con las direcciones.

2. Recopilación de antecedentes y entrevistas de indagación de experiencias de planeamiento estratégico y desarrollo institucional del organismo.

El Plan Estratégico vigente, formulado en el año 2003, no había sido elaborado de manera participativa con las diversas áreas del SENASA, sino encargado a dos consultores. En realidad estuvo publicado en la página Web hasta 2008, sin ningún efecto sobre el accionar de la organización.

En realidad, el SENASA se rigió más por las orientaciones estratégicas de la presidencia<sup>94</sup>, entre las que se encontraban:

Un proceso de descentralización en marcha con la constitución de delegaciones regionales que posibilitara la centralización normativa y la descentralización operativa.

Un Convenio Colectivo Sectorial<sup>95</sup>, vigente a partir de noviembre de 2006, que reflejaba los principios y planteaba los instrumentos de una gestión de los recursos humanos por competencias, adecuados a las definiciones adoptadas al respecto. A ello se adicionaba una mejora del financiamiento y un proceso de modernización informática.

Estas iniciativas de las autoridades máximas del organismo tuvieron cierto correlato en programas, como la descentralización y la constitución de las regionales y la modernización informática y también se reflejaron en la orientación del gasto del Organismo.

En el proceso de regionalización del SENASA, las regionales, al constituirse, elaboraban un plan consistente en un diagnóstico a nivel región fitozoosanitario y de calidad e inocuidad alimentaria, su vínculo con productores y con autoridades provinciales y locales, sin llegar a constituir un plan estratégico.

---

<sup>94</sup> SENASA (2007). *Hacia el SENASA que la Argentina necesita. Informe de gestión 2003-2007*. Buenos Aires.

<sup>95</sup> El primero en el Organismo.

El Plan Estratégico del SENASA vigente al 2007 y diversos documentos directrices que lo complementan –inclusive los correspondientes a la Cooperación Europea, al BID y al PROSAP– planteaban una serie de orientaciones sobre su cambio y fortalecimiento institucional:

La implementación de un nuevo paradigma de aseguramiento de la calidad, basado en el análisis de riesgos y en el control de procesos, a fin de cumplir con su mandato de ser el organismo garante de la inocuidad alimentaria, de la salud animal y de la protección vegetal.

El avance en la centralización normativa y la descentralización operativa del organismo, que acerque la acción del Estado a la satisfacción de las problemáticas y desafíos regionales.

El reconocimiento, aprovechamiento y desarrollo de las capacidades de los recursos humanos del Organismo.

El avance en la transparencia de los procedimientos, sean éstos técnicos o administrativos.

En el plan estratégico anterior vigente en 2007 y algún documento relacionado, se encontraron también definiciones sobre objetivos y metas estratégicas, sobre cursos de acción, prioridades, resultados e indicadores de gestión. Estas definiciones de cursos de acción, prioridades, resultados e indicadores de gestión eran generales, útiles a modo de orientación, pero no llegaban al nivel de actividades, productos, responsables, tiempos, recursos necesarios, etc. que exigiría un programa operativo.

El plan estratégico antes mencionado enfatizaba sobre aspectos que denominaba organizativos (reglas de juego jurídicas, modelo de organización y gestión, política de personal), y no incluía (lo expresaba taxativamente) cuestiones temáticas o sustantivas, aunque considera que debían formar parte del proceso de planeamiento estratégico y programación. Se reconocía implícitamente que dicho proceso en ese momento estaba inconcluso (temáticamente y en relación a su operacionalización).

### 3. Identificación de Déficit de Capacidad Institucional claves

Se hacía evidente en 2007 la falta de un plan estratégico actualizado, ordenador y articulador de la gestión y de los cambios, que reflejara prioridades y metas a alcanzar. Un plan comprensivo tanto de las cuestiones instrumentales como sustantivas que hacían al desenvolvimiento del organismo y por sobre todas las cosas que fuera participativo e involucrara y motivara a los actores, tanto internos como externos.

En la misma línea, existía una falta de consenso en las iniciativas presentadas por las áreas para los programas de asistencia técnica, respecto del alcance de algunos proyectos y actividades y posibilidades de logro de ciertas metas en los plazos que se plantean.

Por su parte, la carencia de una programación operativa alineada con las definiciones estratégicas se reflejaba en la falta de una articulación fuerte, sistemática e institucionalizada entre las iniciativas apoyadas por la Cooperación Europea y el BID. También a este respecto, se notaba una débil articulación entre los proyectos sustantivos y de éstos con aquellos relativos a los macroprocesos instrumentales o de apoyo.

En tal sentido, se observaba la falencia en mecanismos de programación alineados con las definiciones estratégicas y de articulación de las acciones entre sí.

Se denotaba, entonces, una ausencia de una cultura de la planificación integradora de los diversos planos de la gestión y compartida por las diversas áreas sustantivas y de apoyo. Consecuentemente, no había objetivos específicos claros y definidos que orientaran las acciones y pudieran establecer metas para medir resultados y/o evaluar desempeños. Además, en materia de presupuesto, esto traía aparejado la carencia de un modelo de asignación de recursos sobre la base de criterios técnicos y de política institucional.

La fuerte especialización, en la ausencia de un marco general de referencia, a partir del cual pudieran inferirse el orden de prioridades institucionales (propósitos de conjunto) y los límites o condiciones bajo las cuales debían cumplirse las responsabilidades en cada sector, incrementaba la posibilidad de: provocar demoras en la atención de los usuarios, favorecer la evasión

de responsabilidades, generar desequilibrios en la asignación de recursos disponibles, dificultar la coordinación de acciones y propiciar la superposición de actividades.

Las relaciones intrainstitucionales dentro de la estructura orgánico-funcional vigente (formal e informalmente) no eran adecuadas para un SENASA regionalizado y descentralizado, con funciones orientadas en la trazabilidad de la cadena agroalimentaria, en la preservación de la calidad de la producción animal y vegetal y la inocuidad agroalimentaria.

Estas falencias en la comunicación entre áreas se manifestaban tanto desde el punto de vista temático como geográfico.

En relación con lo temático, se habían evidenciado en la formulación de los programas de asistencia técnica y en la gestión cotidiana de las actividades sustantivas y de apoyo, desarticuladas entre sí, divorciadas de una programación operativa con ejes comunes, de acuerdo con lo ya descrito antes.

Desde el plano territorial, existían falencias en los esquemas de coordinación y los sistemas de control y auditoría sobre los centros regionales, lo cual constituía un fuerte obstáculo para la implementación de la estrategia de descentralización operativa respetando criterios específicos regionales.

En algunos centros regionales se gestionaba con criterios propios no asociados con los adoptados por las autoridades centrales; operaban de manera relativamente autónoma ejerciendo su potestad de control, habilitación y clausura de establecimientos y también en cuanto a normas administrativas de administración de bienes, patrimonio y contabilidad.

En definitiva, el avance en la centralización normativa y la descentralización operativa del organismo, que acercara la acción del Estado a la satisfacción de las problemáticas y desafíos regionales se encontraba obstaculizada por la cultura organizacional reinante.

Los sistemas administrativos y procedimientos de entonces no generaban la información necesaria y suficiente para la toma de decisiones en tiempo y forma. Entre otras cosas, se podía afirmar que los canales de comunicación

no eran confiables, los indicadores de resultados no siempre permitían la plena comprensión de lo que sucedía, el modo de presentación de la información carecía de formalidad y no existía medición de impacto ni documentos de programa elaborados con MML que permitieran llevar adelante acciones correctivas de control de gestión.

El soporte informático del organismo era parcial, fragmentado: no constituía un sistema. Existía una marcada diferencia entre la informatización de distintas áreas.

Tanto a nivel regional como central, había procedimientos administrativos con distintas deficiencias. En este sentido se podían mencionar, entre otros, procedimientos no uniformes, deficiencias en operatoria y control en las delegaciones, falencias en el control de atraso de trámites en el área de jurídicos y, muchas veces, carencia de documentación de respaldo.

Además, los mecanismos de comunicación eran erráticos y no existían manuales y procedimientos al respecto, en especial en situaciones de crisis.

#### 4. Situación de las regionales

Durante los meses de enero y febrero de 2008 tomamos contacto con las coordinaciones regionales del interior (Córdoba, Santa Fe y Mendoza) para generar un co-diagnóstico. En el caso de Córdoba, cabe destacar:

En la Regional Córdoba referían que el Planeamiento constitutivo era sólo el punto de partida, una puesta en marcha de un proceso que –gestado desde cada uno– prometía llevarlos a alcanzar los objetivos que respondieran a las demandas, desde una visión federalista planteada por SENASA. Aseguraban que diseñarían programas regionales para resolver los problemas de contralor local y que no necesariamente serían iguales a los programas nacionales (tucura y enfermedades animales y plagas, propias de la región). Opinaban que antes de la regionalización no había programas excepto los concernientes a problemas de alcance nacional y que los aportes de las regionales podrían así enriquecer la visión del organismo central.

Manifestaban que entonces se encontraban desarrollando sistemas de indicadores locales (de carácter regional) para medir el cumplimiento de objetivos y metas.

Afirmaban que el proceso de planeamiento local produjo aprendizaje y desarrolló una cultura interna de cambio organizacional. Como carencia mencionan la falta todavía de un plan estratégico participativo actualizado de nivel central.

Se planteaban como objetivo transmitir su experiencia y servir de modelo a otras regiones en su propio proceso de descentralización.

Se encontraban analizando permanentemente el rol del SENASA frente a los nuevos escenarios mundiales y sus demandas, los avances tecnológicos y los mapas epidemiológicos y su evolución, así como los nuevos riesgos de sanidad agroalimentaria.

De hecho, una de las actividades de inicio del Centro Regional Cuyo fue implementar el plan rector para ordenar ideas, que los ayudó a armar la regional y a constituirse en un equipo de trabajo en tiempo récord, porque tuvieron gran autonomía de la central de SENASA para armarlo. Así lo demuestra el documento: “Plan 2007, explicitando las particularidades y necesidades para mejorar la funcionalidad”.

Por otro lado, señalaban que entre los niveles medios y bajos del nivel central existía cierta resistencia a los cambios, no así en los niveles políticos y superiores.

En materia administrativa, los sistemas administrativos se encontraban diseñados para el nivel central. No había procedimientos para el nivel local-regional.

En el caso de la Regional Santa Fe, entre otros aspectos señalaban que el nivel central planifica, establece normas y procedimientos, audita, capacita y desarrolla las relaciones internacionales. Referían que el problema que se planteaba era que se auditaba sobre un plan viejo, de ahí la necesidad de un nuevo plan estratégico del SENASA.

Entonces, como puede observarse, se estaban llevando a cabo acciones de transformación regionales que –de no integrarse y coordinarse en un plan

estratégico global de todo el organismo— podría llevar a tener una atomización, que no era precisamente lo que se estaba buscando con el proceso de regionalización.

Finalmente, en el documento citado<sup>96</sup> se indica que el Plan Estratégico del SENASA apuntaba a crear las condiciones institucionales para ofrecer a los consumidores de los mercados internos y externos garantías sanitarias y de calidad, validadas científicamente y amparadas en documentación acreditable. Concluían que la concreción de los cambios planteados dependía básicamente de tres cuestiones: un diseño funcional a las demandas actuales; adecuar el marco normativo nacional teniendo en cuenta acuerdos y normas internacionales y actualizar según las demandas los métodos de diagnóstico, vigilancia, control, información y comunicación.

Esto implicaba, entre otras cuestiones, coordinar estrategias que incluyeran a todos los actores públicos y privados con una visualización global de la cadena y los procesos relacionados y a las modalidades de vinculación del SENASA con otras instituciones como los temas que correspondieran a la órbita interna del Servicio.

El SENASA venía de varias de experiencias de planes estratégicos fallidos, formulados sin la participación las diversas áreas del Organismo, a veces sólo elaborados por expertos externos, lo que los convertía, en el mejor de los casos, en documentos rectores y orientadores de parcial aplicación, pero no en motivadores e impulsores del cambio. De aquí que el Organismo tomara la decisión de encarar un Planeamiento Estratégico del SENASA realizándolo de modo participativo.

Recordemos que *participación* significa involucramiento, implicación de los agentes con sus distintos niveles y grados de responsabilidad en el Organismo y convertirse de receptores pasivos de directivas, en el mejor de los casos en actores, protagonistas y partícipes necesarios del proceso de cambio.

---

<sup>96</sup> SENASA, op. cit.

## **Conclusiones del diagnóstico de la situación inicial del planeamiento estratégico del SENASA 2007-2011**

### **Cultura organizacional y modelo de gestión**

El modelo de gestión vigente era tradicional y burocrático. Existía una gran cantidad de directivas, normas, resoluciones, acciones y normas colectivas que modifican resoluciones, etc., lo cual hacía farragoso e ineficiente el propio modelo burocrático.

El Organismo se caracterizaba por una cultura burocrática, orientada al cumplimiento de normas y actividades, jerárquica y a veces autoritaria. El modelo de gestión por directivas y normas carecía de eficacia, pues existía una pluralidad de normas, en ocasiones superpuestas, muchas veces no se las aplicaba, no se las leía, se las archivaba y ante situaciones críticas solía preferirse la consulta verbal, lo que daba lugar a la aplicación de criterios de jefaturas o expertos, pero no de la norma. El problema se planteaba ante una auditoría internacional de mercados compradores o ante la judicialización de un problema, pues auditores y jueces contrastan los hechos constatados con la normativa, no con las prácticas de cada región. Las oficinas regionales se comportaban, en muchos casos, autónomamente y calificaban de inaplicable una norma. Esto redundaba en auditorías internacionales que observaban la actitud reacia de las áreas a volcar elementos en un protocolo.

Ante semejante panorama, existía desazón e incredulidad frente a iniciativas de cambio por el fracaso de experiencias anteriores. Muchas veces gobernados por la inercia organizacional del “esto siempre se hizo así”, “esto es la administración pública”. Se necesitaba encontrar la vía de instaurar la participación y producir un cambio en la cultura organizacional.

Todo lo antedicho llevaba a la necesidad de actuar sobre la cultura y los valores organizacionales a los efectos de tener éxito tanto en el modelo de gestión por directivas y normas, que en el caso que nos ocupaba era

central, como por la dirección por objetivos, si se quería que no hubiera otro plan estratégico fracasado, o de aplicación parcial.

El vicepresidente del SENASA<sup>97</sup> acentuaba la necesidad de un cambio de la cultura organizacional entre los roles del nivel central y las regiones, a las que consideraba unidades estratégicas de gestión. Añadía también la necesidad de desarrollar un plan de capacitación gerencial de los coordinadores regionales y de los directores del organismo: había que capacitar a la gente en función de los planes estratégicos, contemplando el interés del personal y plan de carrera de cada uno.

Así, en el SENASA de 2007, pese a llevar 16 años de fusión, internamente sus miembros se seguían identificando como pertenecientes al área roja (sanidad animal) o verde (protección vegetal) –y el logo del organismo llevaba ambos colores–, y dentro de ellas las subculturas de múltiples fusiones. Por ejemplo, me tocó visitar el área de control de embarque de cereales del puerto de Bahía Blanca y las instalaciones, la cultura e identificación de sus miembros correspondía con la ex Junta Nacional de Granos (disuelta en 1992), y lo hacían con gran orgullo. Por tanto, uno de los desafíos del planeamiento estratégico del SENASA consistía en convertir esta situación en una cultura unificada.

### **Sustentabilidad política**

El Organismo había iniciado una serie de cambios en el período 2003 - 2007, entre los que se encontraban la descentralización, el incremento presupuestario, la atención de su personal a través de un plan de carrera, escalafón y convenio colectivo y la modernización tecnológica. Ello les dio legitimidad y sustentabilidad política a las autoridades para encarar el PEPS.

### **Escenarios, valores, visión, misión, ejes estratégicos**

Hasta 2007 el organismo no contaba con una visión estratégica, era inmediatista, lo que se denominaba *bombero* en la jerga propia, pues corría detrás de los hechos. Su enfoque se aproximaba más a la teoría de las

---

<sup>97</sup> Ing. Agrónomo Carlos Casamiquela

contingencias que a uno estratégico. Además, carecía de un análisis de los escenarios agroalimentarios en los que se encontraba inserto para poder diseñar mejor su accionar frente a los nuevos desafíos y oportunidades.

Tampoco había elaborado ni consensuado valores comunes, visión compartida y misión comprometida, ejes y sub ejes estratégicos y objetivos a alcanzar en cada uno.

### **Desarrollo de la programación técnica operativa y presupuestaria**

Hasta ese momento las estrategias, normas, programas y presupuestos transitaban por rutas separadas y en paralelo, es decir, no siempre se podían compatibilizar decisiones y acciones.

De la formulación de políticas de control fitozoosanitario y de calidad e inocuidad agroalimentaria a su implementación requería vincular la estrategia con la operación. Concretamente de los ejes estratégicos deberían desprenderse programas técnico-operativos, que hasta ese momento carecían de formulación o de marco lógico. Tampoco, podían reflejarse en la programación presupuestaria, pues los objetivos del presupuesto resultaban muy genéricos y de difícil evaluación.

### **Control de gestión y evaluación de impacto de las políticas implementadas**

No existía control de gestión pues no había con qué contrastarlo. La evaluación se circunscribía al control de legalidad y a veces de oportunidad y al jerárquico clásico de actividades. Con el mayor desarrollo de programas, se estimaba se lograría mejor control de gestión de la operación y de desvíos. Una mejor evaluación de la eficiencia y eficacia del Organismo.

No se evaluaba el impacto de las políticas y de los programas, salvo en los momentos de crisis. No existía ninguna capacidad anticipatoria al respecto.

El control de gestión debería entonces continuar con un control de impacto de las políticas y ejes estratégicos, evaluando la eficacia de los programas en

función de las metas establecidas procurando una mayor legitimidad institucional.

En el marco de la investigación acción formulamos un co-diagnóstico con las autoridades entrevistadas, a partir del cual se diseñó el curso de acción de formulación participativa e implementación del plan estratégico del Organismo.

### **Etapas del Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA y su estrategia metodológica: la investigación-acción**

El Planeamiento Estratégico del SENASA 2008-2012 partió de la convicción co-diagnóstica de que las dificultades de motivación e implementación que tuvieron los anteriores planes estratégicos del organismo se debieron a una insuficiente estrategia participativa en el diseño.

En función de esta premisa, la metodología consensuada en el desarrollo del proceso del PEPS consistió en la más amplia participación, debate e inclusión de los agentes del Organismo, a través de toda su estructura organizacional, acompañados por facilitadores que permitieran ampliar la participación del personal, en un método descendente-ascendente en la estructura organizacional.

Fuimos co-desarrollando el proceso de investigación-acción basado en el marco teórico presentado en el capítulo anterior, de tal manera que –orientados metodológicamente– los integrantes del propio Organismo, en forma cogenerativa y colaborativa, asumieran su rol y nivel de responsabilidad, en forma participativa. En pocas palabras: involucramos desde las autoridades hasta los equipos de trabajo del nivel central y de las regiones, para que elaboraran conjuntamente el Plan Estratégico.

A los efectos de alcanzar los resultados previstos en los objetivos generales y específicos, llevamos a la práctica una metodología para lograr consensos en cada una de las actividades desarrolladas, procurando la sensibilización y el involucramiento de los actores clave del Organismo, a través de mecanismos

que, en la práctica concreta, fuesen sustentables en el tiempo. Por esta razón, se optó como dispositivo central la modalidad de taller- plenarios, en un flujo continuo de participación descendente-ascendente, para que se produjese –en forma continua– la transferencia de conocimientos entre investigador y actores, la cooperación horizontal entre todos los integrantes de la organización y la elaboración del plan en forma colaborativa y cogenerada.

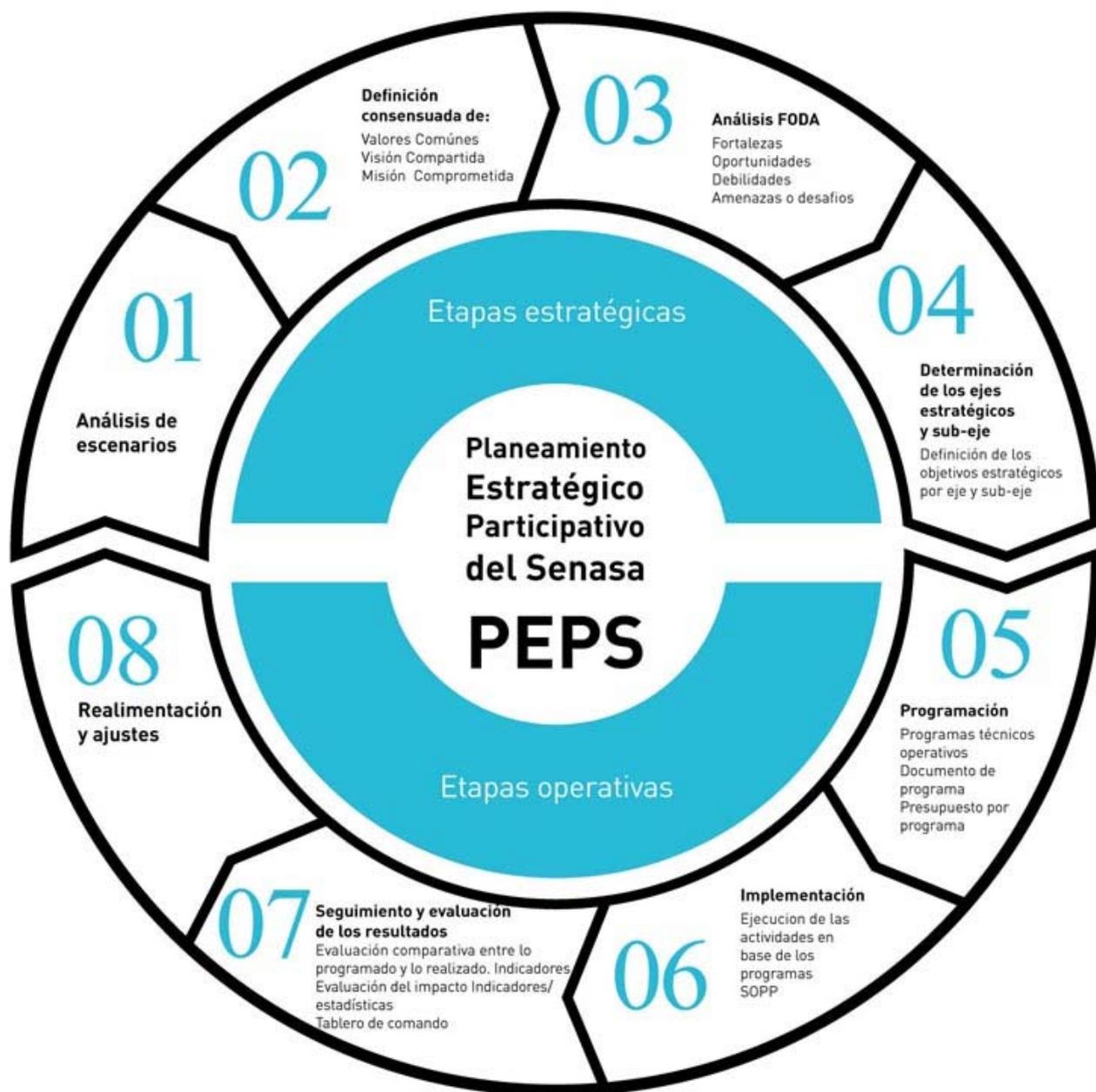
Utilizamos una estrategia de desarrollo organizacional de intervención - acción que permitiera ir procesando el cambio participativamente. Al efecto, co-diseñamos instrumentos de planeamiento estratégico, para que con su aplicación en talleres y plenarios pudieran ir desarrollando e internalizado una visión estratégica del accionar del Organismo y una gestión por objetivos en su implementación.

En este sentido, fue muy importante para el desarrollo del PEPS el haber podido contar al inicio del mismo con el total apoyo de las autoridades del SENASA, sin el cual hubiera sido imposible alcanzar el grado de involucramiento logrado.

## **El ciclo del planeamiento estratégico del SENASA**

Como el PEPS es un plan situado en un contexto nacional e internacional, comenzamos la primera fase con el análisis de escenarios globales de carácter político, económico social y agroalimentarios en particular.

El ciclo de cambio estratégico del SENASA se compuso de las siguientes fases:



## Etapas estratégicas

### 01 Análisis de escenarios

Con la “Conferencia de evaluación de escenarios agroalimentarios” y el taller de “El rol del SENASA en los escenarios futuros”, realizado el 25, 26 y 27 de marzo de 2008, nos propusimos en el marco del PEPS que el Organismo lograse establecer un mejor diagnóstico de los escenarios posibles en el que

habría de desenvolver sus actividades a mediano plazo, a los efectos de establecer sus políticas y estrategias, acordes a las demandas que el medio ambiente externo nacional e internacional introducirá sobre el servicio.

Esta definición de escenarios alternativos posibilitaría establecer al Organismo el contexto y la demanda en que desarrollará su actividad en los próximos años.

Ayudó a enriquecer la discusión interna de “qué SENASA queremos”, según el desafío que planteara el Dr. Jorge Amaya en su exposición: “Los próximos desafíos del SENASA: 2008-2011”<sup>98</sup>.

- Conceptualización de la construcción de escenarios

Con nuestro apoyo metodológico y utilizando las técnicas de investigación-acción y análisis sectoriales pertinentes, generamos –junto con los directivos y demás actores críticos– la información necesaria para construir escenarios, probabilidades de ocurrencia de cada uno y formular líneas estratégicas para cada escenario posible, deteniéndonos –claro está– en los de mayor probabilidad de ocurrencia.

En una primera parte de esta etapa participaron tanto actores externos que aportaran una visión amplia del sector y de los escenarios en que se desenvolvía la organización, como actores internos relevantes que deben sensibilizarse con el contexto.

- Desarrollo

La evaluación de escenarios alternativos es una actividad compleja por la cantidad de variables que se manejan, de ahí que suele incorporarse al análisis la visión desde distintas perspectivas. Justamente, éste fue el propósito con

---

<sup>98</sup> Exposición del Presidente del SENASA en la reunión con Directores Nacionales y Coordinadores Regionales del 19 de febrero de 2008.

que diseñé la actividad que se planteó para esta conferencia y taller de escenarios.

La intención del taller radicó en describir mejor el referido escenario y ser de utilidad para los que habrían de tomar decisiones presentándoles alternativas para el diseño de las estrategias del Organismo.

- Metodología de trabajo

El taller de escenarios fue la primera actividad transformadora de investigación-acción que encaramos en el marco del PEPS luego del co-diagnóstico inicial. Se reunieron en el Hotel Savoy 120 participantes entre invitados de organizaciones usuarias del servicio, representantes de organismos internacionales y directores nacionales, directores, coordinadores, coordinadores regionales, temáticos y demás funcionarios y agentes a analizar en forma conjunta los posibles escenarios agroalimentarios y su incidencia sobre la actividad de contralor del organismo. Distribuimos con colaboradores del PAFIS previamente el material a los participantes y preparamos a los moderadores y secretarios de actas de cada mesa en un taller previo al acontecimiento.

El vicepresidente del SENASA inauguró el evento explicando los objetivos. Siguió una conferencia de un panel de expertos que dispararon el análisis de escenarios.

- a) El 25 de marzo de 2008, se desarrollaron los paneles de expertos. Uno de nivel político nacional y un segundo representando al sector privado e internacional agroalimentario, que plantearon su visión acerca del futuro del área y de las políticas públicas, económicas y comerciales en la materia. Los expertos invitados presentaron, a su juicio, los escenarios sociopolíticos y socioeconómicos en que se habría de mover el mercado mundial, regional y nacional de alimentos en los próximos años
- B) Este panel sirvió de insumo para las discusiones en las mesas de trabajo de los talleres del 26 y 27 de marzo de 2008.

1. Constituimos los talleres de manera interdisciplinaria, con la mayor representatividad posible de todo el sistema.
2. Les pedimos a los participantes que llevaran su propia información, sobre acontecimientos significativos, capaces de influir en el futuro del SENASA, pero también les suministramos una carpeta con datos y análisis que las autoridades evaluaron como significativos para el Organismo. Los distribuimos en 12 mesas integradas por: diez participantes promedio cada una, un secretario y un moderador provistos por la organización del evento.
3. Les sugerimos que utilizaran la técnica del torbellino de ideas, anotaran todas las ideas y trataran de llegar a un acuerdo. De no conseguirlo, les pedimos que documentaran las diferencias. Se buscó que las personas a) redactaran una base de datos, b) la evaluaran, c) interpreten lo que han descubierto, y d) sacaran conclusiones sobre escenarios y tendencias en tres momentos (cómo habían analizado el pasado, cómo visualizaban el presente y cómo vislumbraban el futuro). En este último caso les solicitamos que debatieran acerca de líneas o ejes estratégicos de tres escenarios posibles para las distintas actividades controladas por el organismo en la próxima década. Luego produjeron las conclusiones por mesa para ser volcadas al plenario.
4. Luego, el 27 de marzo, las mesas abordaron el análisis de transferencia de los escenarios al SENASA: “El rol de SENASA en los escenarios futuros”, les pedimos que analizaran las conclusiones arribadas en los días anteriores y describieran el escenario de desenvolvimiento del SENASA a futuro, en tres situaciones posibles: (muy favorable - medianamente favorable - desfavorable y la probabilidad de ocurrencia de cada una) para las distintas actividades que realiza la organización, área por área incluyendo las regionales. Luego, les pedimos analizar el más probable, y realizable dentro de los próximos cinco años. Les solicitamos documentaran estas conclusiones y las transmitiera un relator, electo por el grupo, al plenario.

Finalizada la conferencia, elaboramos un documento con la producción de los participantes, que luego se utilizó como insumo en el proceso de Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA, a efectos de profundizar los ejes estratégicos en marcha desde 2003 y servir de referencia a la conducción del Organismo, para ampliar el espectro de análisis y enriquecer sus perspectivas para la toma de decisiones.

En mi opinión, los talleres de escenarios no deben decidir nada por sí, su utilidad es ayudar a la organización a visualizar su contexto, incorporar distintas perspectivas de análisis, desarrollar pensamiento estratégico y enriquecer con alternativas la toma de decisiones de la conducción y permitir a la alta gerencia y media (directores nacionales y directores y coordinadores) a programar mejor<sup>99</sup>.

Tras la lectura de las conclusiones por cada una de las mesas, el presidente del SENASA, Dr. Amaya, cerró el taller manifestando, entre otros aspectos, que la organización ya no se relacionaba con el entorno desde una posición estática o daba respuestas presionada por circunstancias sorpresivas. Resaltó el hecho de que, para poder cumplir con sus funciones, los sistemas de formulación de políticas del SENASA comenzaban a contar con capacidades para prever, identificar y definir problemas y para establecer consensos que permitieran gestar e instrumentar políticas eficaces. Destacó que el enfoque estratégico implicaba también considerar la participación de los distintos actores del sistema a la hora de definir las acciones, incluyendo como participantes en el proceso de toma de decisiones a otras organizaciones públicas o semipúblicas, grupos de interés y demás interesados.

Entre los comentarios de los asistentes recogimos la satisfacción con el taller, por el nivel de participación que implicó, por haber salido de la rutina cotidiana, reflexionar sobre su actividad y comenzar a desarrollar pensamiento estratégico y por haber mezclado a integrantes de distintas áreas en las mesas. Celebraron también el haber incluido en su primera etapa actores externos y usuarios del servicio, con los que no todos tenían oportunidad de dialogar

---

<sup>99</sup> Las conclusiones del taller de escenarios y metodología se presentan en el anexo 3.1.

desde el rol que desempeñaban en el organismo. Muchos de ellos manifestaron ser concientes de certificar alimentos para el mundo sin saber lo que el mundo demandaba o las exigencias fitozoosanitarias y de calidad alimentaria, por eso lo consideraron muy útil para el desarrollo de su actividad de control.

La crisis del sector agrario nacional y la crisis mundial de 2008 obligaron a repetir el taller de escenarios en marzo de 2009, con la particularidad de que lo que en 2008 había sido considerado el contexto menos probable fue el escenario que finalmente tuvo lugar por la acción combinada de ambas situaciones críticas. Se realizó este II Taller de análisis de escenarios agroalimentarios futuros del PEPS en el marco del Simposio Público Internacional Sobre Escenarios Futuros en el Control Agroalimentario, con participación de expertos internacionales, autoridades nacionales, funcionarios y facilitadores del SENASA, los días 4 y 5 de marzo de 2009, con igual metodología a la descrita anteriormente. Este taller lo realizamos en forma previa a la discusión final en plenario de la elaboración participativa de valores comunes, visión compartida y misión comprometida, como se verá más adelante.

## **02 Definición consensuada de valores comunes, visión compartida y misión comprometida.**

Para establecer los valores comunes, la visión compartida y la misión comprometida, realizamos el Primer Taller de Valores, Visión y Misión del SENASA el 15 y 16 de mayo de 2008, con la participación de más de un centenar de directivos, facilitadores y agentes del organismo.

### **Los talleres de valores, visión y misión**

Para realizar esta actividad partimos del marco teórico que presento en el capítulo II de esta tesis. Iniciamos el 13, 14, 15 y 16 de mayo 2008, con un curso de formación de agentes del organismo designados por las Direcciones y Regiones para ser facilitadores del PEPS.

Un párrafo aparte merece este grupo de facilitadores del SENASA. Creíamos que era imposible hacer participar a 4500 agentes sin la creación y el auxilio de un grupo de facilitadores capacitados que asistieran en el proceso participativo. Estos agentes fueron capacitados y entrenados para apoyar el PEPS, en desarrollar los talleres de valores comunes, visión compartida y misión Comprometida y en ser agentes de apoyo y facilitación del proceso de cambio del Organismo. De este primer curso participaron 40 personas y en otro más y capacitaciones en el interior se llegó a 96 facilitadores formados.

Con este método se lograron movilizar más de 3500 agentes: un factor que debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar conclusiones sobre cómo viabilizar la participación en grandes organizaciones públicas.

En un segundo momento, el 15 y 16 de mayo se llevó a cabo el primer taller de Valores, Visión y Misión del SENASA<sup>100</sup> con la participación del primer grupo de facilitadores, Directores Nacionales, Directores, Coordinadores Regionales, Coordinadores de Programas y Temáticos. Lo inauguró Diana Guillén y lo cerró el vicepresidente Ing. Agr., Carlos Casamiquela.

- Taller de valores:

Para iniciar el taller de valores, les explicitamos las definiciones que ya presenté en el marco conceptual y teórico de esta tesis (capítulo II). Luego, utilizando los instrumentos que diseñamos en el marco del proceso de investigación acción (anexo 3.2.), les pedimos a los participantes que pasaran a elaborar una primera formulación de los valores comunes del organismo que luego serían sometidos participativamente en consulta a toda la organización por direcciones y regiones (ver anexo 3.3) para ser consensuada en un próximo taller plenario que se realizaría más adelante.

- Visión Compartida y Misión Comprometida

---

<sup>100</sup> Previa exposición explicativa donde les suministramos la planilla de instrucciones y la de instrumentos que figuran en el anexo 3.2. Ver los Formularios para la continuidad de su elaboración en Direcciones Nacionales y Regionales en el anexo 3.3 y las conclusiones del taller de escenarios en el 3.1.

En el taller de escenarios, los participantes habían reflexionado estratégicamente acerca de los escenarios futuros del accionar del organismo. Se les distribuyeron las conclusiones de aquél, a modo de insumo de este taller de Visión y Misión. También los participantes identificaron los mandatos organizacionales como por ejemplo el Decreto 1.585/96 y las políticas públicas relevantes para el accionar del Organismo, e ineludibles para establecer la misión.

Como premisas políticas se tomaron los ejes establecidos por el Presidente del SENASA, Dr. Jorge Amaya a partir de 2003 y para todo el período 2003-2007<sup>101</sup>. Luego les pedimos establecer la Visión Compartida y la Misión Comprometida siguiendo las definiciones presentadas en el Capítulo II del presente trabajo.

Asimismo, trabajamos en los talleres con los cuestionarios diseñados al efecto (anexo 3.2.); primero en comisiones y luego en plenario, donde se consolidó un primer borrador, la Visión Compartida y la Misión Comprometida que luego sería sometida participativamente en consulta a toda la organización por direcciones y regiones (ver anexo 3.3.)

Los documentos elaborados en estos talleres circularon luego por las diferentes Direcciones Nacionales, Direcciones y Regionales<sup>102</sup>, donde se realizó un gran número de talleres a lo largo de toda la pirámide organizacional con el apoyo de los facilitadores entrenados. En esta actividad se amplió la participación involucrando directamente alrededor de mil agentes en talleres, para llegar a más de tres mil en discusiones en los ámbitos de trabajo, gracias a la colaboración de directivos, coordinadores, temáticos y facilitadores del organismo, sin los cuales hubiera sido imposible materializar un nivel de participación tan importante.

Luego, se receptaron los aportes de toda la organización y en un Segundo Taller con igual metodología de trabajo en comisiones y plenario se produjo y

---

<sup>101</sup> SENASA, op cit. Sintéticamente son: a) La descentralización del SENASA; b) la incorporación integral de las TIC a los procesos de gestión; c) La capacitación de los agentes, el desarrollo de su carrera y escalafón; d) El financiamiento del organismo.

<sup>102</sup> Ver anexo 3.3

aprobó una Definición Consensuada de Valores Comunes, Visión Compartida y Misión Comprometida que se presenta a continuación.

VALORES	DEFINICIÓN
Ética	El Organismo se compromete a desarrollar sus actividades dentro de un marco de conductas valoradas.
Confiabilidad	Es nuestro compromiso generar credibilidad y confianza en los distintos actores, ofreciendo seguridad y garantía sobre los resultados obtenidos.
Transparencia	Las acciones y comportamientos se realizarán en forma clara, evidente, comprensible, trazable y sin ambigüedades.
Profesionalidad y competencia	Propender en forma continua hacia el desarrollo de los conocimientos, habilidades, actitudes y aptitudes del personal, promoviendo y esforzándonos en la actualización permanente.
Compromiso social	El desarrollo de todas las actividades se realizará dentro de un marco de responsabilidad social pública.
Equidad	Garantizar la ecuanimidad e imparcialidad en el trato, y las relaciones internas y externas.
Respeto y reconocimiento	Respetar a las personas y reconocer sus logros, creando oportunidades de desarrollo personal y valorando las ideas que contribuyan a una mejora de la calidad institucional.

#### VISIÓN COMPARTIDA

Ser la organización gubernamental, referente a escala nacional e internacional por su confiabilidad, capacidad técnica y valores humanos en la preservación y control de la sanidad animal y vegetal, la calidad, higiene e inocuidad de productos agropecuarios, insumos y alimentos de su

competencia, propendiendo al bienestar general con sustentabilidad en todos sus procedimientos.

### MISIÓN COMPROMETIDA

Planificar, normar, ejecutar, fiscalizar y certificar procesos y acciones en el marco de programas de sanidad animal, vegetal e inocuidad, higiene y calidad de los alimentos, productos e insumos, dando respuesta a las demandas y exigencias nacionales e internacionales a los temas emergentes y a las tendencias de nuevos escenarios.

## **03 Análisis FODA**

Al final del taller de Valores, Visión y Misión capacitamos a los facilitadores en materia de análisis FODA. Para la realización del Análisis FODA suministramos a los facilitadores un formulario (ver anexo 3.4) para que detectaran Oportunidades y Desafíos, Fortalezas y Debilidades actuales y futuros del SENASA en la consecución de su Misión en el escenario 2008-2011, e identificaran estrategias para aprovechar las oportunidades y fortalezas y superar las amenazas y debilidades. También les indicamos cómo trabajarlo en las respectivas direcciones y regiones mediante talleres organizados al efecto con la supervisión técnica de los facilitadores y el apoyo de las autoridades respectivas.

Luego, recibimos lo producido en los talleres sectoriales y regionales entre los meses de agosto y noviembre de 2008, y realizamos una compilación sintética volcándolos en un documento único presentado preliminarmente en el III Taller de Facilitadores y análisis FODA el 26 de noviembre 2008, donde identificamos, en forma provisional, once posibles ejes estratégicos.

## **04 Determinación de los ejes estratégicos**

Para discutir participativamente la propuesta de ejes estratégicos, recorrimos las regiones durante los meses de enero y febrero de 2009. En ellas desarrollamos talleres sobre las propuestas estratégicas, donde los participantes subsumieron de once iniciales a ocho.

Sobre fines de febrero y marzo de ese año efectuamos la misma labor en casa central. Todo esto confluyó en una conferencia sobre “El rol del SENASA en los nuevos escenarios internacionales” el 5 de marzo de 2009 donde se actualizaron los escenarios de desenvolvimiento del Organismo que habían cambiado por la crisis de las retenciones e internacional desatada en el 2008 y el Taller sobre Ejes y Objetivos Estratégicos del SENASA donde se incorporaron las conclusiones de la referida conferencia y se acordó, subsumir en cinco los ejes (Ver anexo 3.5) del PEPS con sus respectivos sub-ejes y objetivos estratégicos, lo que dio lugar al documento final del PEPS (ver anexo 3.6).

Estas etapas estratégicas (01-04) propiciaron la mayor participación dentro del organismo y por lo tanto fue la que mayor satisfacción produjo entre directivos y agentes.

El nivel de participación alcanzado en esta etapa, sólo pudo mantenerse, para los talleres de operacionalización de los valores definidos, En ellos buscamos que cada agente hiciera operativo el valor en su puesto de trabajo. En los referidos talleres, cada participante debía señalar en una planilla cómo aplicaría y haría operativo el valor consignado en su puesto concreto de trabajo A partir de esta actividad se confeccionaría luego el manual de valores y buenas prácticas del Organismo. Aprovechando este taller,, se hacía una actividad de puesta al día del PEPS en la etapa operativa para mantener viva la llama de la participación pues los agentes añoraban el nivel la participación lograda en la etapa anterior.

Esto me lleva a concluir, provisoriamente, que toda actividad tendiente a mantener los niveles de participación es poca si se quiere mantener a la

organización motivada. Claro que no siempre es posible por razones presupuestarias, de carga de trabajo, de roles y de expectativas mutuas en el contrato psicológico entre agentes y directivos de la organización.

Los propios requerimientos de las etapas operativas que siguen disminuyeron las oportunidades y posibilidades participativas a tan amplio nivel. La participación se mantuvo, pero restringida a un grupo más profesional propio de la programación y de la discusión presupuestaria.

## **Etapas operativas**

### **05 Programación**

Seguidamente, buscamos traducir estos ejes estratégicos o líneas de acción en programas operativos, donde se identificaron objetivos, metas, productos, indicadores de resultados, volúmenes de actividad, recursos necesarios y responsables.

Con la Programación iniciamos las etapas operativas del PEPS con la formulación de los programas técnico-operativos y la programación presupuestaria.

- **Desarrollo de la programación técnico-operativa**

Durante todo 2009 se estuvo trabajando en la confección de los programas y subprogramas del SENASA bajo las definiciones expuestas en anexo 3.7 y que se denominaron en su formulación sintética “Planilla de Programas Técnico Operativos” (para distinguirlos de la programación presupuestaria). Más adelante, en la Dirección Nacional de Protección Vegetal avanzó en el criterio de completar el documento de programa (ver anexo 3.8) y durante 2011 se comenzó a extender a las Direcciones de Sanidad Animal, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria y Operaciones Regionales. Del trabajo de programación surgió un conjunto de programas del organismo (ver Anexo 3.9 página 10).

- Programación presupuestaria

La estructura presupuestaria del organismo hasta 2010 se conformaba por seis programas y 27 actividades presupuestarias. En el marco del PEPS y del proceso de descentralización del organismo, se discutió largamente durante gran parte de 2010 acerca de cómo manejar los recursos. Existían criterios encontrados entre las Direcciones Nacionales y Direcciones del nivel central, que –hasta el proceso de descentralización– habían manejado las operaciones y los recursos y las Direcciones Regionales que deseaban contar con sus propios recursos.

El Presidente del organismo finalmente zanjó la discusión, logrando incluso que la Secretaría de Hacienda de la Nación aprobara la nueva apertura presupuestaria. La propuesta diseñada en el marco de la formulación del presupuesto para el ejercicio 2011 y trienio 2011-2013 contiene un único programa presupuestario, el 22<sup>103</sup>, a diferencia de los seis que se encontraban vigentes. Ello implica un fuerte cambio de paradigma, ya que se entiende que los esfuerzos de las distintas áreas (centralizadas y descentralizadas) contribuyen, en forma parcial, a alcanzar la producción total de este programa único.

Del programa único se desprenden once actividades específicas y catorce subprogramas (con cuatro actividades comunes cada uno).<sup>104</sup> A su vez, las siete actividades presupuestarias específicas hacen referencia a la producción de las áreas centrales, responsables de la definición de los objetivos prioritarios, del diseño de las estrategias y programas sanitarios, de la

---

<sup>103</sup> Programa 22: “Acciones para contribuir a asegurar la sanidad y calidad agroalimentaria”  
Descripción: En el marco de este programa se llevan adelante las acciones de nivel estratégico en cuanto a la implementación de políticas tendientes a proteger la sanidad animal y vegetal y la inocuidad agroalimentaria en el territorio de la Nación Argentina. En este aspecto, se aborda la formulación, ejecución y control de gestión de los programas de luchas sanitarias en el ámbito vegetal y animal, acciones de control del cumplimiento de normativas nacionales e internacionales, controles de calidad e inocuidad agroalimentaria, comercio internacional, como así también el fortalecimiento permanente de las capacidades de gestión y acción del organismo

<sup>104</sup> Fantoni, M.; Esber, R. (2011). “El presupuesto del SENASA para el ejercicio 2011: La consolidación de un nuevo modelo de gestión, orientado a resultados, con estrategia nacional y acción local.” En: *Sexto Congreso Argentino de Administración Pública*, Chaco, 6-8 de julio, p. 11 (Ver PDF anexo 3.2.12)

actualización normativa y del control de gestión sobre las acciones regionales.<sup>105</sup> Los subprogramas presupuestarios regionales también tienen cuatro actividades presupuestarias comunes que hacen a tres aperturas sustantivas y una de administración.

Cada programa técnico-operativo debió delimitar su producción. Del análisis de los procesos productivos, surgió un listado de productos (bienes o servicios) que el Organismo brinda a una población objetivo determinada.

En mi opinión, cuando se logren consolidar los programas, el paso siguiente será imputarles el gasto para tener mayor claridad en cuanto a costos, lo que posibilitará un mejor control de gestión. En la actualidad, la imputación es a la finalidad que se relaciona con el eje estratégico. Considero que todavía falta una clara vinculación entre el programa técnico operativo y el programa presupuestario, que no se logrará hasta que se completen todos los documentos de programa con su estructura de costos, puedan ser volcados en una planilla de programación técnico operativa y a su vez sirva de insumo para confeccionar el presupuesto. Ciertamente, se ha avanzado en la materia en los últimos tres años, sin embargo, falta todavía completar el ciclo de programación, ajustar los instrumentos diseñados, dotarlos de soporte informático y sobre todo imputar los gastos a los programas, para un mejor cierre del ciclo y control.

## **06 Implementación**

Esta fase operativa del PEPS se caracteriza por la ejecución de las actividades sobre la base de los programas. La implementación es la fase de ejecución. Se materializa por la asignación en tiempo y forma de los recursos a los programas para el desarrollo de las actividades, sub- actividades y tareas previstas en los programas y subprogramas. Se desarrolla a lo largo del año calendario-presupuestario y operativo, de acuerdo al cronograma previsto y sus eventuales ajustes por causas de fuerza mayor.

---

<sup>105</sup> Idem, p. 12.

En el año 2011, el Organismo se encontraba implementando el PEPS de una manera asincrónica respecto de sus ejes<sup>106</sup>.

Los ejes 3 “Preservación y mejora del patrimonio fitozoosanitario” y 4 “Inocuidad y calidad alimentaria” se encuentran en un mayor grado de implementación, por tratarse de la actividad sustantiva del organismo, y los ejes 1, “Diseño institucional y modelo de gestión” y 2 “Desarrollo de las personas y valores” y 5 “Financiamiento y administración” asumen distintos grados de implementación en la medida en que se va operando el proceso de transformación previsto en el propio Plan Estratégico<sup>107</sup>.

## **07 Seguimiento y evaluación de los resultados**

Tanto en las etapas estratégicas del PEPS como las operativas requieren ser monitoreados permanentemente. En efecto, en las etapas estratégicas resulta crucial mantener actualizados los escenarios, el análisis FODA y su incidencia sobre los ejes estratégicos. En las operativas, se deben monitorear permanentemente los programas tanto para la evaluación de impacto referida a la política pública y al grado con que alcanzó sus objetivos, como al control de gestión y de calidad de los programas desarrollados.

Esta fase todavía está en desarrollo, aunque se ha hecho un importante trabajo en el organismo en cuanto a metodología de control de gestión e indicadores tanto de gestión como de impacto.

Considero que el proceso recién cerrará del todo cuando se concluyan los documentos de programa, sobre los cuales se continúa trabajando en 2012, contra los cuales contrastar la ejecución programada con la efectivamente realizada; el impacto buscado y el efectivamente logrado.

Se habrá de conformar así un sistema de control y seguimiento de la gestión que resulta conveniente graficar en uno o varios tableros de comando (estos

---

<sup>106</sup> Ver anexo 3.5

<sup>107</sup> Para mayores definiciones acerca de los ejes estratégicos ver anexo 3.5, pp. 17 a 29.

pueden ser organizados por los distintos niveles de responsabilidad en la conducción).

## **08 Retroalimentación y ajustes**

El proceso de monitoreo y evaluación deberá indicar el nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos identificados inicialmente; sin embargo, aún está pendiente, lo mismo que el seguimiento de los programas que componen los ejes.

Todavía no se ha llegado a un nivel de imputación del gasto a los programas que permita determinar sus costos finales: un desafío que las autoridades de administración se plantean actualmente.

Desde la conducción superior del Organismo se viene reclamando con insistencia la necesidad de contar con la evaluación de impacto de los programas y la medida en que han logrado los objetivos estratégicos de los ejes que naturalmente se vinculan a la política pública y mandatos que busca implementar el organismo y que fundamenta su razón de ser.

Ambas evaluaciones –la de los programas en ejecución y las de impacto– se proponen corregir los desvíos y mejorar el desempeño del organismo. En mi opinión, es necesario que se haga, al menos, una evaluación anual antes de iniciar la programación del año siguiente y una evaluación completa cada cuatro años antes de iniciar un nuevo ciclo de Planeamiento Estratégico Participativo.

## **Conclusiones parciales**

Cabe recordar en este punto que entre los objetivos de esta tesis están los de:

1. Examinar la metodología de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) y su vinculación con la

metodología de gestión por objetivos; es decir, llevar la estrategia a la operación en el ámbito público mediante la programación técnica operativa y lograr su correlato en la programación presupuestaria.

2. Examinar instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) en el marco de la investigación acción y analizar su capacidad transformadora.

Respecto del primer punto, se avanzó enormemente en materia de Planeamiento Estratégico Participativo en comparación con la gran mayoría de las Organizaciones Públicas donde el planeamiento estratégico no suele llegar a la operación, no se refleja en los programas técnico operativos y mucho menos se traduce en la programación presupuestaria<sup>108</sup>. En definitiva, el logro obtenido en el PEPS radica en haber podido vincular la estrategia con la operación y avanzado con creces en materia de desarrollo de programas técnico-operativos y de gestión por objetivos. También se avanzó en materia de gestión presupuestaria por objetivos con vinculación a los ejes estratégicos y programas aún demasiado genéricos. De ahí que creo necesario mejorar la elaboración de documentos de programa y de trabajar aún más en el vínculo entre los programas técnicos y los presupuestarios. Pero es una línea de trabajo, la única, hasta ahora con este grado de avance a nivel nacional.

Lo que no se pudo lograr es hacer el análisis del mapa de fuerzas a partir del análisis de escenarios y el FODA. Pese a que lo propuse en reiteradas ocasiones, y tenía el acuerdo de la Gerencia General, la conducción del Organismo no tomó la decisión de efectuarlo. En igual sentido, tampoco se implementaron los equipos de seguimiento de la transformación por eje estratégico. Por consiguiente, aquí puede observarse una de las limitaciones de la metodología de investigación acción, que si bien posee una gran riqueza transformadora por la participación, la cogeneración y el trabajo conjunto, el investigador-actor

---

<sup>108</sup> El denominado Presupuesto por programas tiene casi siempre en nuestro país objetivos tan amplios y metas tan difusas que hacen imposible su evaluación.

no es libre ni toma todas las decisiones, pues son coparticipadas. Si una propuesta no es tenida en cuenta, simplemente no puede realizarse.

Respecto del segundo punto, en mi opinión, en el proceso de investigación- acción, el proceso transformador se produce por las definiciones teóricas del consultor-investigador participante, las consignas que da en los talleres, los instrumentos que utiliza y la cooperación y cogeneración con los miembros de la organización.

Al respecto, creo que los instrumentos utilizados no sólo produjeron el Plan Estratégico Participativo del SENASA (PEPS), sino que también tuvieron una muy fuerte incidencia en la transformación de la cultura organizacional, como se verá en los puntos siguientes donde presentaré la visión de los participantes.

## **Exploración preliminar cualitativa de las hipótesis en el caso SENASA**

Habiendo explicitado tanto la cronología y metodología del PEPS como las principales hipótesis iniciales de esta investigación, ahora realizaré un primer análisis, en función de las observaciones y evidencias obtenidas a lo largo del proceso de investigación-acción donde recolecté el testimonio de funcionarios relevantes del organismo, así como datos secundarios<sup>109</sup> y comentarios volcados en las encuestas por agentes y facilitadores.

### **A) Hipótesis acerca de los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Organismos Públicos (PEPOP) en el marco de la investigación acción analizando su capacidad transformadora.**

#### **Hipótesis sobre la metodología de investigación-acción**

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

Al respecto, la Gerenta 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. Afirmaba que esta metodología, con la capacitación de los agentes, formación y colaboración de facilitadores y las metodologías participativas del proceso, posibilitaron una transformación organizacional.

2. A mayor desarrollo de los instrumentos de investigación-acción, mayor cogeneración de conocimientos, asunción de metodologías de acción

---

<sup>109</sup> Valente, op. cit.

participativa y posibles nuevos desarrollos de instrumentos o institucionalización de los desarrollados, por parte de la organización.

La Gerenta General destacó que en el marco de la ingeniería diseñada, se alcanzó a involucrar en el proceso del PEPS al 70 por ciento del universo de trabajadores del Organismo. Es decir, de las 4500 personas que integran el SENASA, 3500 habían participado a lo largo y lo ancho del país en actividades relacionadas con el planeamiento estratégico. Mediante los instrumentos del Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA generaron en los talleres valores comunes, una visión compartida, una misión comprometida, ejes estratégicos para el organismo. Asimismo, elaboraron una primera programación técnica operativa para lo cual cada área esbozó sus programas para comenzar a presupuestar. Además redactaron, colectiva y participativamente, un manual de valores comunes aplicable a cada tarea.

Respecto de los instrumentos de investigación acción la Gerenta General ponía como ejemplo el hecho de que en el SENASA las estrategias participativas requirieron el despliegue de procedimientos que permitieran incluir a sus 4500 agentes. Por consiguiente, explicaba Guillén, se ha desarrollado una estrategia en escalera, por estamentos, descendente y ascendente, interactiva, en sucesivos pasos y complementada con la formación de facilitadores del proceso. Esta ingeniería se complementaba con la participación de actores externos mediante el análisis de escenarios y el papel del SENASA en ellos. Decía que, a fin de iniciar el planeamiento estratégico, el procedimiento consistió en impulsar la más amplia participación de los agentes en el co-diagnóstico de los problemas, en el diseño de sus soluciones y en la co-construcción colectiva de una nueva modalidad de gestión.

El balance de la Gerenta General gravitaba en que la participación (propia de la investigación acción) había transformado al PEPS en un proceso sostenible. Su carácter participativo, sobre la base de un buen diseño de actividades y metodologías de trabajo, fue lo que, a su criterio, hizo la

diferencia con experiencias anteriores, en las que solo intervenía la elite gerencial.

## **B) Hipótesis acerca de la metodología de PEPOP y su vinculación con la metodología de gestión por objetivos de Organismos Públicos**

### **I Examen de las hipótesis sobre participación**

3. A mayor participación, mayor transformación de la cultura organizacional.

Fui convocado por el SENASA en abril de 2007 para preparar los términos de referencia para elaborar un plan estratégico y la gestión del cambio institucional que el organismo deseaba presentar para su financiamiento a la Unión Europea. De las primeras entrevistas con autoridades del organismo, surgió con claridad que el fracaso de los planes estratégicos anteriores se había debido a la falta de participación de los agentes en el referido proceso. Por ello, acordamos diseñar un plan estratégico transformador que fuera participativo y que facilitara el cambio organizacional.

Así comienza el proceso del PEPS en diciembre de 2007 con entrevistas co-diagnósticas al Vicepresidente, por entonces el Ingeniero Casamiquela y todos los directores nacionales, primero, y durante enero y febrero de 2008 con todos los coordinadores regionales visitando cada región y conversando con sus colaboradores temáticos, recabando diagnósticos locales y su visión desde el territorio del Organismo. Allí comenzó a tomar forma la estrategia de abordar el PEPS y a perfeccionar los instrumentos de investigación acción más convenientes.

Las autoridades del organismo, que habían asumido en 2003, ya tenían un alto concepto de la participación. El Presidente del SENASA, Dr. Jorge Amaya, lo explicaba advirtiendo que la apertura y participación significaban que el SENASA debía trabajar de manera abierta con los otros niveles de Gobierno,

como las provincias y los municipios y otros actores sociales; que la calidad y la pertinencia de las políticas sanitarias implicaban precisamente el protagonismo de otras jurisdicciones gubernamentales, de los trabajadores del Servicio y de los sectores que integran el sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial.

Amaya señalaba que hubo que recuperar el ejercicio de la planificación como herramienta para abordar de manera integral el desarrollo del Organismo; es decir, dar respuestas a las urgencias de la coyuntura pero desde una visión estratégica o de largo plazo. La idea era evitar ser arrastrados por los hechos del día a día y quedar varados en la lógica de lo urgente. Afirmaba que esa fue su primera decisión al asumir como Presidente: gestionar sobre la base de la planificación y la visión de proceso para avanzar hacia un modelo de gestión sanitario preventivo, con capacidad de anticipación. Manifestó que este enfoque le permitió un uso eficiente de los escasos recursos disponibles.

La segunda consistió en llevar adelante los cambios con la participación de los trabajadores del SENASA. Amaya aseguró que siempre sostuvo que la construcción de un Estado eficaz y eficiente requiere claridad en los objetivos, una organización adecuada y funcionarios consustanciados y comprometidos con su labor. El liderazgo de una organización, acotaba el entonces Presidente del SENASA, debía ser capaz de combinar las expectativas de sus integrantes con los objetivos que se fija. Por tanto, un proyecto de cambio serio y sostenible requería de la participación de los trabajadores. Ya en aquel entonces visualizaban el futuro del SENASA como una construcción consensuada con los actores del sistema, no como un proyecto vertical de arriba hacia abajo, por eso, era una satisfacción poder decir que los trabajadores del SENASA no sólo habían comprendido la propuesta sino también que la asumieron como propia.

Luego comentó que para que no quedaran dudas acerca de la concordancia entre el decir y el hacer, él y el vicepresidente, llegaron prácticamente solos al SENASA y no desembarcaron con un grupo de personas que pasaran a ocupar los cargos clave del Organismo en el proceso de toma de decisiones. Sobre la base de estas premisas identificaron los ejes que permitieran generar los

recursos para alcanzar los objetivos institucionales y producir las condiciones para procesar las necesidades sanitarias del sistema en términos de un proyecto de largo aliento que, además, estableciera los lineamientos de una política de Estado en materia sanitaria. Esos ejes fueron: regionalización y descentralización operativa, incremento presupuestario, capacitación e informatización. Además promovieron la discusión por un nuevo escalafón, cuyo resultado fue un nuevo convenio colectivo sectorial que le otorgó confianza y legitimidad entre los trabajadores para encarar el cambio.

Sobre la base de la legitimidad alcanzada por las autoridades a partir del referido nuevo convenio es que pudieron avanzar en dos decisiones importantes. La de mayor efecto transformador que fue la regionalización, entendida como un hecho desburocratizador que fortaleció la aptitud para resolver problemas e incrementar la capacidad de respuesta a los usuarios. Otras acciones estratégicas acompañaron la medida, como por ejemplo, incrementar el presupuesto del organismo, aumentar sustancialmente la capacitación de los agentes, optimizar la capacidad informática.

Ahora bien, cuando se le preguntó al Dr. Amaya sobre la incidencia del PEPS en la cultura organizacional, manifestó que el plan estratégico constituía la herramienta para readecuar la misión institucional a los nuevos desafíos que planteaban los escenarios nacionales como internacionales de aquel momento. Relacionar los objetivos con las demandas y necesidades de los actores públicos y privados del sistema. También significaba el desafío de construir y consolidar una nueva cultura organizacional sobre la base del liderazgo del SENASA en el sistema; la instalación del pensamiento estratégico, la presupuestación por objetivos, la organización como proceso, la formación de talento, la administración de la ejecución de proyectos y, particularmente, la promoción de alianzas estratégicas y formación de redes entre los actores involucrados en la sostenibilidad de la calidad agroalimentaria del país. En términos gerenciales representaba metas establecidas con claridad, programas de acción que orientaran la toma cotidiana de decisiones, buenos sistemas de comunicación y la evaluación de los resultados. Según el Presidente, la

administración por objetivos y resultados, gestionada desde el planeamiento estratégico, planteaba una relación distinta con los actores del sistema, ya que los incluía en forma descentralizada, interactuando en red con los distintos eslabones de las cadenas.

Para visualizar claramente la vinculación entre participación y transformación de la cultura organizacional de esta primera hipótesis resultaron cruciales las palabras de la Gerenta General del SENASA al destacar que el nombre de este plan estratégico se completaba con el adjetivo “participativo”, entendido en todas sus acepciones: involucramiento, implicación de los agentes con sus distintos niveles y grados de responsabilidad en el Organismo para convertirse de receptores pasivos de directivas en actores, en protagonistas y partícipes necesarios del proceso de cambio.

El PEPS continuaba el proceso de transformación iniciado en septiembre de 2003 y proponía una visión que posicionara el SENASA en un horizonte de una década. Obviamente, demandaba un modelo de gestión que respondiera con altos niveles de eficiencia al papel que los mandatos legales le establecían al Organismo y que la sociedad demandaba. Este proceso, del que participaban autoridades, directivos, mandos medios y los trabajadores del servicio, era un instrumento que, en su proceso de formulación e implementación, implicaba la necesidad de afianzar un cambio cultural en el modelo de gestión. La Gerenta agregó luego que un aspecto clave del planeamiento estratégico era el modo de explicitar cómo se elaboraba y los procedimientos a utilizar. La generación de un consenso acerca de la necesidad de utilizar la planificación estratégica participativa fue fundamental, pues para iniciar el proceso que consumiría gran volumen de recursos organizativos.

Para ella, la clave radicaba en que la planificación estratégica involucrara al conjunto de la organización, comprometiendo previamente a la conducción en la fijación de los objetivos estratégicos. Lo más importante, afirmaba, era lograr el involucramiento de los miembros de la organización para amalgamar y mover voluntades tras las estrategias diseñadas. Por ello, las actividades para poner en marcha el PEPS priorizaron un flujo continuo de participación

descendente-ascendente interactiva y la transferencia de conocimientos y cooperación horizontal entre áreas y regiones.

Evaluaba como satisfactorios los resultados del PEPS, señalando que a diferencia de experiencias anteriores, esta propuesta de cambio había sido participativa desde su inicio y asumida por los trabajadores del Servicio, que formaron parte activa de la elaboración e instrumentación del PEPS.

En su balance aseveraba que el nivel de participación había transformado al PEPS en un proceso sostenible transformando la cultura organizacional del SENASA al hacerse más participativo el abordaje de los problemas y las soluciones. Se refería a cuestiones tales como la normativa, la programación y la presupuestación. Todo esto decía había ayudado a mejorar la toma de decisiones y la ejecución operativa. Por tanto, el proceso había comenzado a superar un pensamiento inmediatista, “*bombero*, como decimos nosotros”, por un pensamiento más estratégico.

Según la Gerenta General, los cambios en el modelo de gestión propiciaban el traspaso de una gestión burocrática a una más tendiente a cumplimiento de objetivos, con una visión más estratégica y anticipatoria; más abierta a la sociedad nacional y a la necesidad de los mercados internacionales, con inclusión e involucramiento de los agentes. Señalaba, entonces, que esto era uno de los principales logros que en materia de transformación cultural el modelo del PEPS había comenzado a instaurar.

El testimonio de autoridades en el caso SENASA me permite valorar positivamente la hipótesis planteada. Su validación histórica también se da por la negativa (a menor participación, menor transformación de la cultura organizacional). Cuando cuatro planes anteriores, que no fueron participativos, no lograron un cambio en la cultura organizacional<sup>110</sup>, algunos de ellos no fueron siquiera referencia o fueron sencillamente desconocidos para el personal, pese a figurar en documentos o estar colgados en una página Web.

---

<sup>110</sup> Al inicio del PEPS en 2007, el organismo era primariamente regido por la acción normativa propia del modelo burocrático.

Mi conclusión provisoria es que la participación es un instrumento muy potente a tener en cuenta para desarrollar un cambio cultural. Además la participación y la inclusión evitan la resistencia al cambio como documentan los dichos del presidente del SENASA.

Cuando asumieron Amaya y Casamiquela (presidente y vice del SENASA en 2003), dijeron:

“Tenemos la firme decisión política de hacer cambios en el SENASA y esos cambios los vamos a hacer con la gente del Organismo”.

Marcaron con claridad el rumbo: el qué; y delegaron el cómo, generando un espacio genuino de participación. Pero a su vez señalaron que el cómo burocrático debía reemplazarse gradualmente por el cómo alineado con las modernas técnicas de gestión pública. Para ello, recorrieron el país de Sur a Norte y de Este a Oeste a fin de explicar acabadamente en qué consistían la reconstrucción del SENASA y sus beneficios, escucharon y respondieron todas las preguntas, aventaron todas las dudas y recogieron todas las propuestas. Era la primera vez que los trabajadores del Servicio hablaban mano a mano con los máximos responsables de la conducción institucional.

Por su parte, el Director Nacional de Protección Vegetal comentó en una entrevista que había participado de intentos de planeamientos estratégicos anteriores, fallidos. A diferencia de aquellos el éxito de este estuvo en que fue participativo, ello motivó a la gente.

También el entonces Director Nacional de Sanidad Animal consideró al proceso participativo del PEPS como muy satisfactorio, un hecho muy positivo para el organismo. El SENASA, afirmaba, que venía de una cultura muy verticalista se enriqueció con la participación, y agregaba que así se construía el futuro y era la llave de la calidad. Aseveraba que se incorporaron visiones, y documentos en talleres y “reconocimos que no teníamos la verdad revelada”, y no solo eso, también reconoció que “se debate, pero el debate tiene un límite y luego resuelve el director”, y además acotaba que el debate enriquecía la perspectiva del directivo y mejoraba su decisión.

Para él, “el PEPS tiene que continuar hasta hacerse carne en nosotros. La gente tiene que involucrarse”. Señalaba que los Directores Nacionales, en general coinciden con esta actitud de saber escuchar, pero hacía notar que esto no siempre ocurría en el nivel de mandos medios y que existía alguna región donde todavía persistía el modelo anterior (burocrático - autoritario), según decía había podido comprobar en reuniones con facilitadores, coordinadores temáticos, técnicos y agentes. También, por iguales motivos, entre los referidos mandos medios, la participación no fue tan amplia.

En una reunión de facilitadores de marzo de 2010, Amaya relató la siguiente anécdota: recién asumido, cuando comenzó a recorrer el SENASA y pedía opiniones, la gente se mostraba reticente; luego con la gestión abierta y participativa y el cambio de cultura que significó el PEPS, el personal se animó mucho más a opinar delante de los altos mandos. Es que el organismo venía de una cultura desde su origen autoritaria propia de un organismo de policía sanitaria. “Hoy ya nadie se calla nada y si ve algo que no le parece correcto, se lo dice hasta al presidente”.

De lo anterior, puedo afirmar que donde hubo participación, se comenzó a revertir la cultura autoritaria y en las áreas donde esta fue menor a nula este proceso no se dio. En tal sentido se recogieron testimonios de ciertos bolsones, áreas o alguna localidad del interior donde seguía predominando una cultura autoritaria, relacionada con el estilo de mando y de liderazgo. Como decía un encuestado al referirse a una jefatura:

“No escucha, no acepta disensos”

“Las normas y las órdenes son inconsultas y a veces erróneas o inaplicables.”

“Disentir tiene sus costos a la hora de los premios, ascensos, capacitación, viajes, servicios requeridos<sup>111</sup>”.

---

<sup>111</sup> Tener o no tener servicios requeridos afecta los ingresos de bolsillo del trabajador.

Podría afirmarse, entonces, que, a partir del Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA y su metodología, se generó conciencia en el organismo que a menor participación se reproduce la cultura autoritaria.

#### 4. A mayor participación, mejor desarrollo de análisis de escenarios

En marzo 2008 en el marco del PEPS, se había llevado adelante el primer taller de escenarios, que prontamente debió actualizarse en marzo de 2009 por los cambios en los escenarios mundiales y el local. Afirmaba un director que no consistía sólo en una búsqueda de mayor certeza, si no también en idear estrategias alternativas y crear capacidades en la organización para lidiar con entornos problemáticos y cambiantes. Afirmaba al respecto que la capacidad anticipatoria de los contextos en los que actuaban no era precisamente una cualidad de las organizaciones públicas que reaccionan lenta y tardíamente; por lo común, cuando los hechos ya han sucedido.

El planeamiento estratégico pretendía convertirse en una herramienta anticipatoria para lidiar con el contexto, aprovechar mejor las oportunidades y diseñar estrategias para superar sus debilidades y asentarse en sus fortalezas para el logro de su misión. La organización dejaba de ser reactiva y pasaba a ser proactiva, es decir, se dedicaba a construir sus escenarios y contextos mediante sus políticas y estrategias. Por ese motivo, al antes referido director, le había parecido muy acertado que el proceso del planeamiento estratégico comenzara en marzo de 2008 con la Conferencia de evaluación de escenarios agroalimentarios y el rol del SENASA en los escenarios futuros.

Al momento de realizar el primer taller de escenarios en 2008, muchos de los participantes, directores, coordinadores temáticos y regionales comentaron que la actividad les había parecido muy motivadora y útil para su accionar; que los sacaba de los problemas cotidianos, que los obligaba a hacer un alto, “levantar la cabeza” y mirar el horizonte y el contexto nacional y local donde se

desenvolvían las actividades del Organismo. Celebraron la alta participación de actores externos nacionales e internacionales.

Por este motivo, autoridades y directores reclamaron el segundo taller de escenarios en 2009 como una necesidad imprescindible dado los cambios contextuales producidos en el año transcurrido.

Tiempo después, entrevisté al Director de Relaciones Internacionales del Organismo, en mayo de 2011, y él aseveró que deberían analizarse de nuevo los escenarios, FODA y ejes y esta constituir una actividad periódica permanente y así contribuir a un mejor desarrollo de las estrategias en miras a una mejor respuesta de los desafíos que plantean los contextos nacionales e internacionales. Según él, estaba pendiente aún una nueva etapa del planeamiento estratégico consistente en vincular el análisis FODA del organismo y el análisis de escenarios de los programas, es decir, un análisis más particularizado, que sin duda, mejorará el debate acerca de las estrategias y su diseño final.

Sin embargo, a mi juicio, la tarea sólo es posible recién en una segunda o tercera etapa, cuando se tengan listos los documentos de programa de todos o la gran mayoría de ellos.

En la misma época, entrevistamos al Director Nacional de Agroquímicos, Productos Veterinarios y Alimentos, quien nos felicitó por efectivamente terminar un plan estratégico en el organismo: era la primera vez que sucedía. De hecho, ya había participado en cinco planes antes que no tuvieron incidencia en el organismo.

Hacía notar en la entrevista como un hecho positivo que tres años después de realizado aún seguía consultando el documento de análisis de escenarios. Ellos también valoraron la participación y ser consultados. Afirmó además que el análisis de escenarios debía ser una actividad permanente en el organismo y que era necesario realizar uno nuevo en la próxima etapa. El referido director se imaginaba un sistema permanente de actualización de escenarios entre Directores Nacionales con reuniones periódicas.

5. A mayor participación mejor desarrollo de valores comunes, visión compartida y misión comprometida

La Gerente General destacó que los Valores comunes fueron definidos en el PEPS mediante talleres. Tuvieron una convalidación inicial en plenario y luego fueron discutidos por las áreas y regiones; las propuestas allí recogidas fueron nuevamente discutidas en talleres primero y luego convalidados en plenario en un marco de amplia participación. La sola discusión descendente y ascendente en el organismo significó un principio de internalización. Pero, según ella, el proceso no terminó allí, pues luego fueron comenzados a operativizar en talleres en las regiones y en la sede central que permitieron la discusión de los agentes en la aplicación de los valores comunes del organismo a sus tareas concretas de trabajo; que luego quedaron plasmados en un documento bajo la denominación de “Manual de Valores Operativos del SENASA”.

La misma filosofía del PEPS –añadía la Gerente– que predispone a compartir los Valores Comunes y ponerlos en juego cotidianamente asegura una identidad organizativa y una cultura de pertenencia al organismo que, en definitiva, produce resultados en términos de productividad laboral y toma de decisiones.

Me parece que al ser un proceso todavía en ejecución no se pueden sacar conclusiones al respecto; pero el sólo hecho de tener que discutir los agentes los valores establecidos y tener que decir cómo va a hacerlos operativos para su puesto de trabajo los lleva a reflexionar e internalizar dicho valor. En las tareas técnicas y administrativas, se busca que el valor, una vez internalizado y operativizado para la tarea guíe el accionar y las decisiones del agente.

La visión compartida y la misión comprometida han tenido un impacto directo en la orientación del análisis FODA y en el establecimiento de ejes estratégicos e indirectamente han influido sobre el desarrollo de los programas, pues estos se vinculan a los ejes.

También debe señalarse que valores comunes, visión compartida y misión comprometida son parámetros que guían el accionar cotidiano, y la toma de decisiones, al reflejar a partir de qué marco valorativo se va accionar; cuál es el estado de cosas deseado y cuál la razón de ser del organismo. Muchas veces, en conversaciones con agentes y directivos, escuché mentar valores, señalar cómo es el SENASA que queremos, o apelar a la razón de ser fundante del servicio para justificar acciones o decisiones.

Por este motivo, en los talleres del PEPS, luego del análisis de escenarios, primero se establecieron los valores, luego la visión y finalmente en función de ambos, los mandatos y las políticas la misión; esta es la lógica de los pasos del planeamiento y fue cumplida.

En cada caso, la metodología de discusión participativa permitió lograr consensos en dos días de discusión en plenario inicial, en innumerables talleres sectoriales y regionales y en dos días de plenario final. Como trasfondo ya existía una cultura organizacional, una capacidad profesional y una experiencia, que llevó a que la discusión clarificara esos valores, visión y misión, los *desocultara* –según la expresión heiddegeriana–, los hiciera presente y sobre todo la participación pudiera transformarlos en valores comunes, visión compartida y misión comprometida.

#### 6. A mayor participación, mejor desarrollo de análisis FODA.

Vinculado a los pasos del PEPS puede señalarse, parafraseando a Diana Guillén la Gerenta General, que los resultados logrados bajo los dispositivos participativos fueron: análisis de escenarios, definición de valores institucionales; visión y misión, análisis FODA y ejes estratégicos.

En efecto, recalco que durante la primera etapa del PEPS un alto porcentaje de los agentes del Organismo no sólo participó en la definición de los valores comunes, la visión compartida y la misión comprometida sino que luego

también elaboraron el análisis FODA, con la ayuda de las planillas e instructivos que distribuimos a tal efecto.

La discusión fue ampliamente participativa añadió y los talleres transcurrieron de junio a noviembre donde se terminó de receptar todas las planillas FODA que elaboraron áreas y regiones, con incluso talleres en delegaciones al interior de las regiones. El aporte de los facilitadores, acotó, fue enriquecedor en esta etapa.

Muchos de ellos nos manifestaron la gran satisfacción que encontraron al interior del organismo con este proceso; agentes que señalaron “Que nunca habían podido discutir estos temas”. Otros facilitadores expresaron la gran satisfacción y ansias de participar que habían encontrado en los agentes en este proceso.

Fruto de tamaño esfuerzo participativo se obtuvieron numerosas planillas FODA que hubo que sintetizar en once ejes temáticos, que se discutieron nuevamente en todas las regiones y áreas con nuestra presencia, producto de lo cual surgió un número menor de posibles ejes estratégicos que luego fueron discutidos en plenario, donde de los once temas iniciales, finalmente fueron subsumidos a cinco ejes estratégicos.

#### 7. A mayor participación, mayor compromiso con el cambio organizacional

Para el Presidente del SENASA uno de los objetivos que buscaban a través de la inclusión era lograr una mayor motivación y compromiso de los agentes con el proceso de transformación organizacional, una menor resistencia al cambio por comprenderlo mejor:

“No sé si existe otra organización gubernamental con mecanismos tan amplios de participación como en el SENASA”. Luego, completaba:

“Un proyecto de cambio serio y sostenible requiere de la participación de los trabajadores”.

Las estrategias de participación tradicionales, comentaba Guillén, son por lo general, informativas (se baja la información necesaria para el desempeño de la tarea). Pero de lo que se trata cuando hablamos de participación desde el PEPS es de instalar una cultura de pertenencia, que los actores se sientan parte del proyecto, que lo desarrollen participando. Participar en la formulación del planeamiento estratégico institucional es el punto de partida del proceso de cambio.

Completaba la Gerenta General, y coincidía en esto, con muchas afirmaciones anteriores de otros funcionarios, cuando apuntaba que muchos agentes, desde directivos, mandos medios, agentes y facilitadores, señalaron como punto culminante de participación del proceso del PEPS a la etapa estratégica, con sus componentes: los talleres de escenarios, valores, visión y misión y análisis FODA, pues en ellos la co-elaboración alcanzó el máximo nivel y se logró la mayor adhesión y compromiso con el cambio. Viceversa, en la etapa operativa, de elaboración de programas y discusión del modelo de asignación de recursos, fue donde necesariamente la participación masiva fue menor y el proceso de discusión más largo, trabajoso, lento y difícil, el involucramiento fue mas acotado a técnicos de áreas temáticas, coordinadores y directores y lo vieron como una disminución del ritmo del PEPS y se desmotivaron.

El Director Nacional de Protección Vegetal recordó que el PEPS tuvo 2 etapas, una ascendente con gran participación activa del personal y compromiso de los directores que resultó muy positiva; y una segunda etapa de estancamiento del PEPS que dejó muchas cosas por hacer y añadió que la a detención no era buena porque defraudaba el compromiso con los agentes.

En la segunda etapa, señalaba, la conducción del organismo estuvo involucrada principalmente en la operatoria presupuestaria de los programas y su ejecución regional, logrando al final de dicho proceso ser el primer organismo en regionalizar su asignación presupuestaria. Pero el año de discusión que llevó esta etapa, no exenta de lucha de intereses y poder, significó para los agentes una discusión por el manejo presupuestario, una búsqueda de reafirmación del proceso de descentralización por parte de las regionales, pero no lo visualizaron como lo que también era: la

operacionalización del PEPS a través de asignación de recursos a prioridades estratégicas. En esta etapa, afirmaba, faltó una continuidad en la participación, aunque más no fuera informativa, para no descender en la motivación y el compromiso de los agentes con el cambio organizacional.

Creo que nuevamente aquí en una misma experiencia se comprobó la hipótesis tanto en su formulación por la positiva en la etapa estratégica del PEPS como en su formulación por la negativa cuando los agentes vieron una disminución de su participación en la etapa operativa, que naturalmente estuvo más restringida a quienes elaboraron programas o aún más limitada cuando se discutió entre directivos nacionales y regionales de cómo iba a ser el manejo presupuestario; lo que los llevó a una menor motivación y compromiso con el proceso de cambio organizacional. Esto me permite resaltar que es necesario desarrollar mecanismos de participación, aunque sea informativa o consultiva si se desea mantener vivo el compromiso con el proceso de cambio. Durante todo este período recomendé a las autoridades de crear comités para monitorear los ejes del PEPS, que, de haberse efectuado<sup>112</sup>, hubiera mantenido viva la llama de la participación, la motivación y el compromiso con el cambio organizacional.

Si el cambio organizacional está muy asociado a la participación como es el caso del PEPS, la no participación hace que los agentes creen que el cambio se ha detenido. Muchos agentes disociaron el PEPS de la discusión presupuestaria.

La mayor participación generó una menor resistencia organizacional. Al respecto, señalaba Amaya que la participación hizo que las resistencias pudieran ser procesadas sin generar conflictos, alcanzando un consenso a favor de la descentralización que neutralizó y aisló las resistencias.

La resistencia al cambio —señalaba Paz, Vicepresidente del SENASA— es algo casi natural, por tanto una reestructuración organizacional de la magnitud y complejidad de la encarada en el SENASA tiene que generar alguna

---

<sup>112</sup> Mi observación es que la investigación - acción es un proceso transformador; pero la investigación, NO acción, no cambia nada, guarde el lector esto en su memoria para tenerlo en cuenta para el análisis de impacto de la metodología empleada.

incertidumbre en las personas. Es más, aclaraba, lo raro o llamativo hubiera sido la falta de resistencia. Por otro lado era hasta esperable y comprensible cierto grado de incredulidad, ya que en la memoria colectiva estaban frescas experiencias anteriores fallidas. De modo que hubo tanto resistencias individuales como de tipo organizacional, cuyas causales se remontaban a la búsqueda de mantener un *statu quo* o en la sensación de inseguridad frente al cambio y el temor a lo desconocido.

Según Paz, (Vicepresidente del SENASA que sucede a Casamiquela) las estructuras e intereses y distribución de roles y estatus, y las consiguientes relaciones de poder acentúan el carácter conservador de las organizaciones, por propia inercia estructural.

Estas resistencias se manifestaron de distintas formas, pero nunca pasaron a tensiones que generaran conflictos graves o que amenazaran la propia marcha del proceso de cambio. Como era de esperar fue en la casa central donde al comienzo se verificó una menor identificación con este proceso. La descentralización regional y la presupuestaria en el marco del PEPS planteaba una nueva distribución del poder interno y era lógico que quien creía que perdía influencia manifestase algún tipo de resistencia. Pero esta situación la daba por superada. El vicepresidente afirmaba que existía un gran compromiso en el proceso de cambio en los niveles directivos centrales. Un factor coadyuvante muy importante ha sido la continuidad del proceso de descentralización y el sostenimiento de éste por la conducción del Servicio terminaba aseverando.

Para Paz el liderazgo de Amaya y Casamiquela (el primer vicepresidente) marcó la diferencia que hizo posible recorrer el proceso completo de la descentralización; sin embargo, una cultura organizacional compleja como la del SENASA, donde todavía convivían varias subculturas producto de las sucesivas fusiones que dieron lugar al actual Organismo e intentos fracasados (o no del todo exitosos) en la promoción del cambio organizacional, hacían necesario actuar sobre los patrones culturales de la institución buscando el involucramiento de las personas en la construcción del nuevo modelo de gestión.

El balance final de la Gerenta General es que las ventajas de la participación efectiva potenciaron las capacidades de los agentes, pues por medio de la intervención organizada se generaron valores de pertenencia, involucramiento e internalización capaces de producir resultados sostenibles en el tiempo, convirtiendo a los agentes, a los profesionales, técnicos, paratécnicos y empleados en actores de la planificación en una construcción colaborativa.

## **II Hipótesis sobre sustentabilidad política**

### **8. A mayor apoyo político mayor éxito en el cambio organizacional**

La necesaria confluencia que debe de haber entre compromiso de autoridades y participación no siempre se da. La intervención de la conducción del organismo en el proceso regula los tiempos, el ritmo y también el grado de implicación de jefaturas y mandos medios en el proceso. A mayor presencia, mayor dinámica del proceso, y mayor colaboración de las jefaturas intermedias y mandos medios. En este sentido fueron muy importantes los involucramientos iniciales personales del Presidente, vicepresidente y gerenta general del SENASA, demostrando la presencia de la Conducción Superior del Organismo en el proceso de cambio. Pero, el mismo proceso del PEPS demuestra que el desarrollo del Plan es directamente proporcional al grado de involucramiento y compromiso de la conducción superior. Cuando la conducción superior tuvo otras prioridades, el proceso de planeamiento estratégico se ralentizó.

En este sentido, cuando entrevistamos a Carlos Ameri, el anterior Director Nacional de Inocuidad y Calidad de los Alimentos, reconoció que el PEPS significó un «tremendo esfuerzo», muy profesional, pero que no se reflejó la misma decisión política cuando comenzó el PEPS donde hubo un gran apoyo por parte de las autoridades, que cuando comenzaron los obstáculos. Observaba que hubo actores más pragmáticos, más escépticos de la planificación, la programación y la participación.

El proceso se retoma con fuerza a raíz del reclamo de varios directores nacionales y con un nuevo compromiso de la autoridad política hasta concluir exitosamente en el invierno de 2011.

También hay que analizar en este punto que en la imagen colectiva no siempre todos los actores ven que la etapa operativa del planeamiento estratégico es parte de este y no otro proceso. Así parecieron entenderlo algunos en lo referente a la discusión presupuestaria PEPS) y la tomaron como otro proceso. Del mismo modo lo fue suspender por un tiempo la discusión de los programas, su número y sus costos en aras de imputar los gastos en una primera etapa, más por eje o finalidad programática que por programa, aduciendo falta de recursos administrativos para hacerlo. Así para algunos que habían trabajado muy fuerte dos años en ello fue muy desmoralizante. Otros creían que por programar bien ya tenían los recursos garantizados. Finalmente, el tema sólo estaba pospuesto, hoy la Dirección de Administración ya reclama saber los costos de cada programa y las áreas están avanzando en la confección de los documentos de programa.

Un buen ejemplo de lo afirmado en la hipótesis fue el momento cuando se planteó la descentralización de la ejecución presupuestaria en el transcurso del PEPS. El presidente apostó a fortalecer la regionalización, a desarrollar la ejecución del gasto en las regiones a realizar las gestiones ante la Secretaría de Hacienda de la Nación para posibilitar la apertura y a poner el proceso en marcha en 2011 pese a trabajar con el presupuesto prorrogado de 2010. Cuando él se involucró personalmente, ejerciendo su liderazgo, zanjando diferencias, quebró las resistencias, ratificó el rumbo y logró que la organización se encolumnara. El resultado se refleja en el documento de Esber y Fantoni<sup>113</sup>.

En consecuencia, pienso que no solo el apoyo político constante resulta de gran relevancia, sino también el mantenimiento firme de la direccionalidad del cambio.

---

<sup>113</sup> Esber y Fantoni, op cit., pp. 7-20.

9. A mayor continuidad en el Planeamiento Estratégico mayor éxito en el cambio organizacional.

El Director Nacional de Productos Agroquímicos, Farmacológicos y Veterinarios advirtió en la entrevista que si se quería institucionalizar el cambio organizacional, se debía dar continuidad en la gestión, un requisito para cualificar bien en materia de alta vigilancia sanitaria. Esta continuidad requiere, a su juicio, un fuerte compromiso de las autoridades, la participación y el involucramiento de los agentes para comprender las metas y sentirse motivados y la continuidad en el curso de acción iniciado 2003-2011 que tanto éxito tuvo.

También destacó que se debía mantener el PEPS en el futuro; con seguimiento continuo participativo de sus ejes o prioridades, con trabajo fuerte de las direcciones en programación técnico-operativa (objetivos, metas, indicadores, presupuesto) y con involucramiento de las regiones. Las regiones tendrían que organizar –a su juicio– su Plan Operativo Regional (POR) con su propio presupuesto, en el marco del (POA ) Plan Operativo Anual del SENASA, sólo esta continuidad en el rumbo, señalaba, posibilitará institucionalizar la transformación.

Como ya se reseñara anteriormente, desde junio de 2011 hasta fines de ese año - en que asume la nueva conducción -, gracias a la insistencia de varios directores nacionales y directores regionales que insistieron ante la Presidencia acerca de la conveniencia de darle nuevo impulso al PEPS, se superó el periodo de meseta causado por la larga discusión acerca del manejo presupuestario de los recursos entre el nivel central y regional., y la metodología de implementación.

¿Cómo se superó la situación? Efectivamente por un involucramiento personal de la autoridad máxima del Organismo: el apoyo político y la continuidad aparecían como dos factores clave relacionados entre sí.

El presidente y su jefe de gabinete reasumieron el liderazgo al decidir el cierre del PEPS 2007-2011 y el lanzamiento de la tercera etapa del PEPS, ambas acciones recomendadas en el proceso de investigación acción que significó el PEPS. Esto volvió a poner al PEPS en la centralidad de la acción transformadora del organismo, dándole continuidad al proceso.

Las evidencias detectadas a lo largo del proceso del Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA en sus diversas etapas permiten afirmar que tan importante como la participación en el proceso de cambio organizacional es el apoyo político de las autoridades y la continuidad, que debe manifestarse permanentemente y reafirmarse a cada instante si se desea evitar el estancamiento del proceso. Ello se debe a que las fuerzas de resistencia al cambio, o meramente inerciales burocráticas, están a la espera de una señal negativa, o un simple desinterés como excusa para detener el proceso.

### **III Hipótesis sobre desarrollo de facilitadores**

10.A mayor desarrollo y capacitación del cuerpo de facilitadores, mayor participación de los agentes.

La gerenta general del SENASA afirmaba que los facilitadores eran la polea de transmisión de conocimientos, metodologías, avances y logros y cuerpo motivador por excelencia del PEPS. Incluso más: este colectivo también permite integrar lo que la dispersión geográfica fragmenta por razones operativas.

Luego destacó que en la conformación del cuerpo de facilitadores del PEPS integrado por 90 personas<sup>114</sup> radicaba, en buena medida, la clave de este éxito.

---

<sup>114</sup> De estos 90, 30 personas transitaron todo el proceso 2007-2011. En su gran mayoría eran voluntarios, muy comprometidos con el plan sin dejar de lado sus ocupaciones habituales en el organismo.

Los facilitadores fueron los integrantes del equipo encargado de impulsar las agendas de trabajo del Plan en las oficinas del Organismo.

La gerenta afirmaba también que cada uno de estos agentes de casa central y centros regionales participaban en el proceso de incremento de capacidades y desarrollo de conocimiento alineados a la planificación estratégica, profundizando y dándole sostenibilidad a los procesos en marcha. Su operatoria consistía en reuniones mensuales sistemáticas, con agendas precisas, compromisos, responsabilidades y plan de trabajo y participación en todos los eventos del PEPS.

Por su parte, el Director Nacional de Protección Vegetal me manifestó en abril 2011 que en el PEPS “hubo un aprendizaje adecuado, en especial de los facilitadores”.

Asimismo, el Director Nacional de Operaciones Regionales señaló en una entrevista en la fecha antes mencionada,, que el plan estratégico había comenzado en 2008, y que el organismo tenía que tener una mirada a corto, mediano y largo plazo, es decir identificar qué quieren los usuarios del SENASA y qué quieren los agentes del SENASA. Entonces, lo primero que se planteaba en el Plan Estratégico era el carácter participativo, que abarcara todos los niveles de empleados. Y así sucedió. En efecto, en el área de su competencia, el interior del país, aparecieron los facilitadores, con una serie de pautas enmarcadas desde el ámbito central. Para ello tuvieron el apoyo del PAFIS<sup>115</sup>, que orientaba el trabajo. Hubo una serie de reuniones, con gente de central, y del interior. Los facilitadores interactuaron con todos los niveles de personal dentro del SENASA, es decir, justamente se logró lo que se buscaba: que cada una de las personas se sintiera parte importante del plan y pudieran opinar.

En algunas regiones se hicieron muchos trabajos hacia el interior del interior, en otras menos. Nosotros como consultores también trabajamos en seminarios

---

<sup>115</sup> Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional del SENASA desde donde se realizó la consultoría y el trabajo de investigación-acción de apoyo al PEPS.

y con los facilitadores al interior de las regionales. La participación fue muy amplia.

Ahora bien, para ratificar las impresiones de los directivos (y que no quede en una mera percepción), podemos acudir a la encuesta que efectuaron Feruglio y Rampini en SENASA a fin de relevar el grado de participación. Los resultados arrojaron que el 58,9% de los respondientes habían participado en más de cinco actividades. El 66,67% de los facilitadores encuestados respondieron que habían organizado en promedio alrededor de 5 talleres cada uno y habían participado en los talleres un promedio 35 personas<sup>116</sup>. Por tanto, los datos correspondientes a las cantidades de talleres en los que han participado, organizado y la cantidad de participantes por taller en promedio, demuestra una alta participación de los agentes del SENASA.

Para concluir este apartado, cabe destacar que la Dirección de administración se incorporó masivamente al proceso recién con la presupuestación 2010-2011, antes lo había hecho sólo con algunos facilitadores de la casa central y del Interior. Igual ocurrió con el área de personal. En definitiva, sin los 90 facilitadores capacitados, jamás podríamos haber llegado al altísimo grado la participación alcanzado.

11.A mayor desarrollo y capacitación del cuerpo de facilitadores, mayor desarrollo de capacidades técnicas en la instrumentación del proceso de cambio.

Acudo nuevamente aquí al testimonio de la Gerenta General del SENASA cuando puntualizaba que el equipo del PEPS fortaleció la capacitación y la formación de los trabajadores en planeamiento estratégico y gestión por objetivos, como así también el trabajo en equipo y liderazgo, insumos que requiere la administración por objetivos. Precisaba que consultores externos desarrollaron la capacitación en materia de planeamiento estratégico y gestión por objetivos de trabajo en equipo y liderazgo en SENASA central y en todas

---

<sup>116</sup> Una misma persona pudo haber participado en más de un taller.

las regiones y de presupuesto por programa por parte del área de administración.

Esto se sumaba a la propia capacitación que en la materia habíamos dado los consultores del PEPS a directivos de casa central, coordinadores, temáticos y facilitadores. Sin este gran esfuerzo –afirmaba la Gerenta– hubiera sido imposible dotar a toda la organización de un lenguaje común en materia de planeamiento estratégico y gestión por objetivos; dotarlos de los instrumentos metodológicos del planeamiento estratégico, la programación, la gestión por objetivos, la presupuestación por programas, etc. y entrenarlos en su utilización. En una palabra: sin esta capacitación no se hubiera podido desarrollar participativamente el PEPS.

Por lo tanto puedo concluir que la capacitación de facilitadores como formadores y de los agentes es clave para el éxito de un esfuerzo de planeamiento estratégico que se desee encarar participativamente.

#### **IV Hipótesis sobre Desarrollo del planeamiento estratégico en la programación técnica operativa y presupuestaria**

12. A mayor desarrollo de ejes y objetivos estratégicos, mayor desarrollo de programas estratégicos

Para su puesta en marcha –señalaba el Vicepresidente del SENASA– el plan requería pasar de la estrategia, expresada en sus grandes ejes, a la operación. En términos presupuestarios, esto implicaba la necesidad de contemplar hasta la última operación de cada actividad del Organismo. Si no se le asignaba recursos a la operación, la estrategia no sería realizable. En otras palabras, solamente asignándole recursos y monitoreando que efectivamente se gastaran de la manera en que fue pensada la estrategia, se garantizaría que operación y estrategia estuvieran vinculadas y que el resultado final fuera el deseado por la política pública de control del SENASA.

Por su parte, Esber y Fantoni <sup>117</sup> reafirman algo ya señalado anteriormente por otros miembros relevantes del Organismo,, que en el marco del Planeamiento Estratégico Participativo (PEPS), primero se redefinieron la misión, visión y valores que debían guiar el accionar institucional. Luego se consensuaron una serie de ejes estratégicos, que son las líneas maestras de acción de mediano o largo plazo, seleccionadas a partir de los mandatos organizacionales, las políticas públicas y los análisis de escenarios; sintetizaban lo que el Servicio esperaba lograr para cumplir con su misión. A cada eje le correspondía una serie de objetivos estratégicos. Afirmaban además que, seguidamente, se buscó traducir estos ejes estratégicos o líneas de acción en programas operativos, donde se identificaron objetivos, metas, productos, indicadores de resultados, volúmenes de actividad, recursos necesarios y responsables. En el marco de estos programas técnico-operativos se organizarían los procesos productivos de toda la jurisdicción.

Para los autores, esto es porque, por un lado, los esfuerzos en materia de planificación y coordinación tuvieron como resultado un Plan Estratégico consensuado y documentado, por primera vez en muchos años. , Esber y Fantoni volvían a reafirmar lo señalado por otros directivos, que se disponía de un conjunto de definiciones estratégicas que marcaban un rumbo o camino a seguir. Dicho proceso de planificación, que adquirió un carácter participativo e implicó enormes trabajos de negociación, permitió a las diferentes áreas no solo participar en la definición de los objetivos institucionales de mediano y largo plazo, que en el pasado se formulaban a puertas cerradas, sino también tomar conocimiento de su aporte al logro de resultados.

En mi opinión, las enunciaciones anteriores se refieren al contenido de la hipótesis, es el grado de desarrollo alcanzado de ejes y objetivos estratégicos lo que dispara la programación, y en algunos casos, a partir de este análisis, comenzaron a cuestionarse lo que hacían repetitivamente cada año. En todos los casos les pedimos que vincularan cada programa a un eje y objetivo estratégico. Es este trabajo, lento con consignas claras de la investigación-acción y con la cooperación y co-generación consiguiente, que supone la

---

<sup>117</sup> Esber, R. Fantoni, M.; op cit., pp. 7-21.

estrategia elegida para desarrollar el PEPS, es lo que lentamente va introduciendo –mediante la metodología– un cambio en el modo de gestión orientando la acción programática a políticas y a una visión y objetivos estratégicos.

“Creo que todo esto ayuda a mejorar la toma de decisiones y la ejecución operativa”, aseguró la gerenta general del SENASA en la entrevista realizada a fines de 2010, y agregó que durante la segunda etapa, los agentes del SENASA comenzaron a identificar los programas operativos para cada unidad operativa responsable, estaban trabajando en la integración de los procesos de planeamiento, gestión y control de gestión, lo cual implicaba, entre otras cuestiones, compatibilizar los programas presupuestarios tradicionales con los programas operativos. El objetivo es que los programas operativos encontrasen su lugar en las aperturas del presupuesto correspondiente a 2012.

En cuanto a los programas sanitarios, Paz explicaba que el diseño de estos seguirá siendo nacional (las direcciones nacionales serán las responsables de desarrollar los documentos de cada programa) pero la ejecución será regional. La diferencia reside en que ahora los programas incorporan la mirada y las necesidades de las regiones, por lo que resulta indispensable profundizar las relaciones entre casa central y los centros regionales. Para él, significa que la formulación de normas, planes y programas surgirá de un proceso de ida y vuelta entre el nivel central (las direcciones nacionales) y las regionales, donde la responsabilidad del nivel central otorga sentido y contenido a la norma o programa y la del nivel regional aporta información y criterios de aplicabilidad. El proceso de formulación de normas, planes y programas implica el involucramiento activo, el trabajo en equipo entre las direcciones nacionales y los centros regionales.

En otras palabras, el modelo de centralización normativa y descentralización operativa, puntualizaba el vicepresidente, no quiere decir que los centros regionales son receptores pasivos de las directivas del nivel central; quiere decir solamente que existen niveles de responsabilidad, que la formulación final de las acciones sanitarias es el resultado de procedimientos de

coordinación que involucra al conjunto de las instancias relacionadas con la gestión de la agenda sanitaria.

El Director Nacional de Sanidad Animal en mayo de 2011 nos señalaba que la Dirección habría de continuar el PEPS con la elaboración de los documentos de programa, con diagnóstico, objetivos, metas, indicadores, control de gestión, sistemas de información. Afirmaba que el Documento de programa se realimentaría con el sistema de información y que habrían de avanzar fuertemente con los programas de la DN de Sanidad Animal.

Coincidió con él el Director Nacional de Protección Vegetal cuando recalca en abril 2011, que los documentos de programa ayudaban a la consistencia del programa, a asignar recursos y a evaluar su gestión y su impacto.

Aseveraba luego que la DNPV tiene un trabajo muy importante de elaboración de documentos de programa e insumo de control de gestión, pero para ello requieren el marco del Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA de guía estratégica.

Nos comentó que en la DNPV se creó un grupo de apoyo al PEPS que ahora está ayudando en la elaboración de los documentos de programa y que al interno de la dirección cubre la ausencia de contención y motivación de la participación del PEPS (intercambiar, participar) que sacaba a las personas de la rutina diaria y las obligaba a reflexionar acerca de su trabajo. Se refería a la etapa del PEPS que se comentara anteriormente, donde se había ralentizado la participación. La Dirección encontró un muy buen mecanismo para suplir sectorialmente una falencia en la estrategia global. En palabras de Quiroga: “La piedra fundamental de la programación de la DNPV es el PEPS”.

Guillermo Coll, el entonces Director Nacional de Operaciones Regionales, en una entrevista que mantuviéramos en abril de 2011, nos manifestaba que a su juicio la Gerencia General tiene que cerrar cuáles son los programas del organismo, su presupuestación e indicadores de impacto. Puntualizaba que faltaba completar esta tarea, incluida en la etapa operativa del PEPS.

En su opinión, el proceso de descentralización del organismo, bajo el lema concepción y normatización centralizada; ejecución descentralizada y control final por parte del nivel central, necesariamente llevaba a un fortalecimiento de la programación para el control de las operaciones. Antes de la descentralización, todas las operaciones estaban ejecutadas por el nivel central, que ejecutaba un control sobre ellas. Al producirse la descentralización, la única garantía de monitoreo de la operación es realizar el control de gestión del cumplimiento de los programas. El control de gestión en el modelo descentralizado le requiere cada vez más al organismo contar con buenos programas donde contrastar y evaluar la operación. Resaltaba que sólo a través de los programas el nivel central puede controlar las acciones que se ejecutan descentralizadamente.

13. A mayor ajuste entre las programaciones estratégicas; técnica-operativa y programación presupuestaria, mayor éxito en la gestión

El nivel de programación, señalan Esber y Fantoni, debe ser completado y complementado con un costeo de los programas, la correcta priorización en la asignación de recursos y la imputación del gasto a cada programa, para conocer su costo final.

Añadía al respecto, la Gerenta General que que un aspecto crucial de la centralización normativa y descentralización operativa es que modifica las pautas de organización presupuestaria del Organismo, que hasta ahora venía desarrollándose en seis grandes programas presupuestarios. Según ella, estos programas reflejaban la actividad de las direcciones nacionales, la unidad presidencia y las actividades centrales del Servicio. Luego, para traducir financieramente el proceso de descentralización se había ideado una nueva estructura presupuestaria acordada con la Secretaría de Hacienda de la Nación para llevar los seis programas del Organismo a uno, pero con aperturas presupuestarias que reflejasen las actividades productivas del SENASA.

Pero “¿para qué sirve esto? ¿Qué garantiza?”, se preguntaba la gerenta general: “Esta manera de ejecutar el presupuesto representaba un doble

avance: desde el punto de vista de la gestión por objetivos y la descentralización y desde la perspectiva de la transparencia de la acción institucional. Frente al tema presupuestario dijimos más descentralización y lo logramos con anuencia de la Secretaría de Hacienda. El SENASA, por lo tanto, es el primer organismo de la Administración Pública Nacional que tendrá semejante apertura regional”.

Coincidiendo con lo anterior, Rafaela Esber, Directora Nacional Técnica y Administrativa del SENASA, apuntaba que en el marco del proceso de cambio institucional, consolidado a partir de la implementación de una nueva estructura y creación de catorce centros regionales, surgió la necesidad de redefinir la red programática, vinculándola más estrechamente con las misiones y funciones de un Servicio Nacional. Por cierto, ese organismo trabajó fuertemente en pos del fortalecimiento de sus capacidades de gestión, con el fin de contribuir a un modelo de país donde el Estado Nacional ocupe un rol central en beneficio de la sociedad en general.

Ahora bien, la madurez del proceso de fortalecimiento tuvo repercusiones positivas en lo que refiere a la etapa de formulación presupuestaria. Cada programa técnico-operativo debió delimitar su producción. Luego, del análisis de los procesos productivos, surgió un listado de productos (bienes o servicios) que el Organismo brinda a una población objetivo determinada.

A esta etapa de definiciones estratégicas, materializadas en el Plan Estratégico Participativo, le siguió una de vinculación operacional a nivel del presupuesto. El rediseño de la estructura presupuestaria permitirá reflejar más fielmente las relaciones funcionales que se organizan para el eficaz cumplimiento de los ejes y objetivos estratégicos consensuados en forma participativa, contribuyendo a su vez a fortalecer el efectivo ejercicio de la descentralización.

El DN de Agroquímicos rescataba del PEPS lo que significó en materia de avance presupuestario, en especial en lo que hacía referencia a la ejecución, sabiendo cada uno con qué contaría. Señalaba como positivo que se empezara a vincular el presupuesto con los programas.

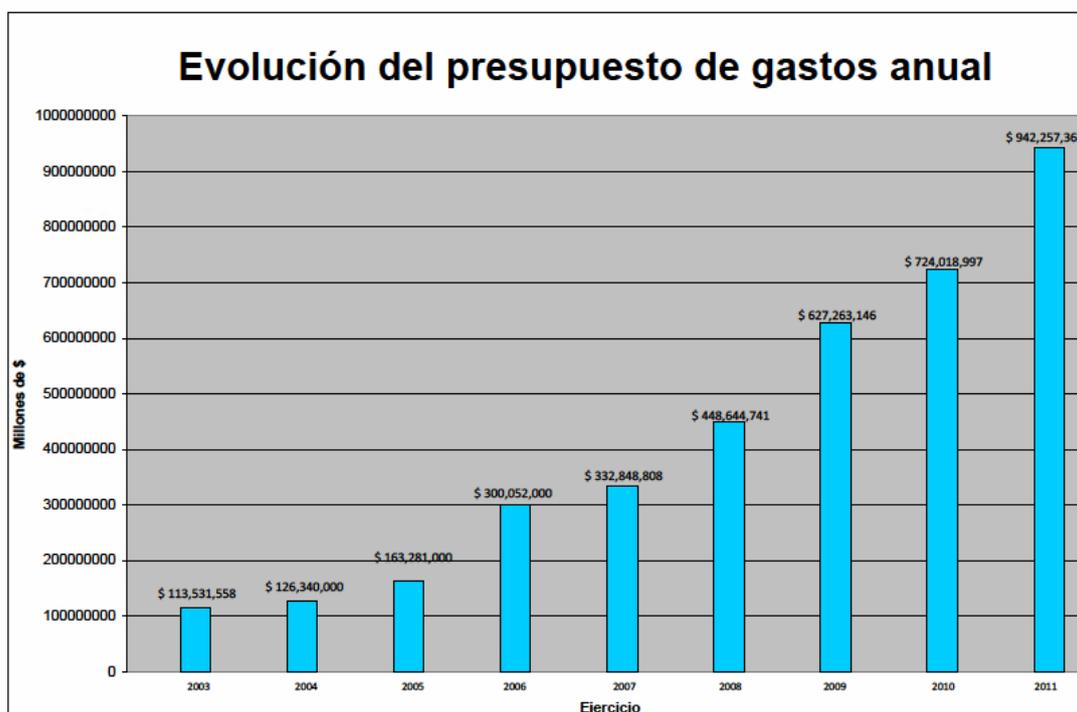
Manifestaba que elaboró un glosario de cómo se hace un presupuesto por programa, pues era importante que el personal domine el lenguaje de Marco Lógico. Continúa afirmando, que el año invertido en la discusión del mecanismo presupuestario fue muy útil y es algo que el PEPS posibilitó y permitió crecer al organismo.

14.A mayor fundamentación estratégica y programática, mayores posibilidades recursos presupuestarios.

El Director de la Unidad de Relaciones Internacionales, en la entrevista de mayo de 2011, comentaba que “se debe seguir con los programas y el presupuesto por programas que hace que el organismo justifique mejor la obtención de recursos y la negociación con terceros”.

En mi opinión, el PEPS dotó al organismo de una nueva legitimidad en su negociación para la obtención de recursos que se vio reflejada en su evolución, como puede observarse en el siguiente cuadro de evolución del presupuesto de gastos anual 2003-2011, y en especial durante la ejecución del PEPS, 2007-2011 en que se triplicó.

Cuadro 3.1



## Conclusiones parciales

El análisis de las hipótesis anteriores a través de la evaluación del contenido de afirmaciones de autoridades y evidencias que se transcriben en el texto, puedo afirmar que estas guardan relación entre variables independientes y dependientes y que no se trata ya de hipótesis aisladas, si no que –tal como fue formulado– constituye un sistema de hipótesis relacionadas, donde los testimonios y evidencias y constataciones me permiten comenzar a hablar del intento de construir un aporte a la formulación de una teoría parcial del Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP).

Para dotar de un mayor grado de validez a este intento de formulación de proposiciones teóricas parciales sobre PEPGOP, habré de contrastarlas en el punto siguiente con una encuesta a conspicuos participantes del proceso, en

SENASA, excluidas las autoridades, pues ya fueron entrevistadas y sus opiniones volcadas en este apartado.

Más adelante en esta investigación se triangulará las experiencias del SENASA con las otras experiencias de Planeamiento Estratégico Participativo en otras Grandes Organizaciones Públicas.

## **Análisis de las hipótesis formuladas en el caso SENASA en base a una encuesta a participantes del PEPS**

En este punto presentaré los resultados para el caso SENASA de las hipótesis orientadoras de esta tesis.

### **Muestra y técnica utilizada**

La información recolectada proviene de un cuestionario autoadministrado entre mediados de noviembre y mediados de diciembre de 2011, inmediatamente después de finalizar el Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA (2007-2011) y cambio de autoridades, con motivo del nuevo período presidencial.

Les suministré un cuestionario estructurado, con preguntas cerradas (ver anexo 3.10). Se lo envié vía mail a 100 participantes, calificados en el proceso de investigación-acción por la utilización que hicieron de los instrumentos del PEPS, entre coordinadores de programa, coordinadores temáticos y facilitadores del PEPS. Obtuve 80 respuestas, discriminadas por área de desempeño del respondente de la siguiente manera<sup>118</sup>:

#### **Cuadro 3.2 Entrevistados por área de revista en SENASA**

Sanidad animal	18	(22,5%)
Protección vegetal	8	(10 %)
Inocuidad y Calidad. Agr.	7	(8,75%)
Operaciones regionales	7	(8,75%)
Administración	10	(12,5%)

---

<sup>118</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, cuyas respuestas fueron analizadas en entrevistas cualitativas a lo largo del proceso del PEPS y fueron presentados en el punto anterior. La muestra se compuso de coordinadores temáticos y de programa 58-72,5% de los 80 encuestados y el resto son facilitadores del proceso 22 de los treinta (30) más activos a los que se les envió la encuesta por lo que representan un 73,33% de dicho grupo.

Laboratorio	7 (8,75%)
Otros <sup>119</sup>	23 (28.75%)
TOTAL	80 (100%)

### Cuadro 3.3 Entrevistados por planta en SENASA

Planta permanente	49 (61,25%)
Planta transitoria	12 (15%)
Contratado	19 (23.75%)
TOTAL	80(100%)

### Cuadro 3.4 Entrevistados por cargo directivo en SENASA

Ejerce cargo Directivo de coordinación	58 (72,5%)
No ejerce cargo Directivo	22 (27,5%)
TOTAL	80(100%)

### Cuadro 3.5 Años de antigüedad en el organismo de los entrevistados

0 a 10 años de antigüedad	26	32,5%
10 a 20 años de antigüedad	20	25%
Más de 20 años de antigüedad	34	42,5%
TOTAL	80	(100%)

---

<sup>119</sup> Presidencia del Organismo y otras Direcciones

## **Hipótesis acerca de los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) en el marco de la investigación acción analizando su capacidad transformadora**

### **Hipótesis sobre la metodología de investigación -acción**

Las primeras preguntas apuntaban a determinar el grado de contribución de los instrumentos de investigación-acción, al avance en los procesos de planeamiento estratégico y de transformación organizacional.

La primera hipótesis guía preliminar (ver capítulo1<sup>o</sup>) era:

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

Esta hipótesis se evaluó con un conjunto de preguntas en el cuestionario administrado a los encuestados (ver anexo 3.3.1).

El primer interrogante se refería a los instrumentos del PEPS, primera del cuestionario:

¿En qué medida cree que han ayudado al proceso del PEPS los instrumentos utilizados (planillas, cuestionarios)?

Las categorías “muy poco” y “poco” no obtuvieron respuestas. Un 57,5% respondió “bastante”; un 36,25 % “mucho” y un 6,25% “muchísimo”. Si consideramos como positivas las respuestas de: “bastante”, “mucho” y “muchísimo”, estamos en un 100% de respuestas afirmativas.

En el análisis de  $\chi^2$  (ver anexo 3.11) la pregunta da dependiente para la antigüedad e independiente para si ocupa o no nivel directivo y categoría de revista (planta permanente; transitoria; contratado). Lo cual hace que la

antigüedad se asocia con una valoración más positiva acerca de los instrumentos utilizados.

En la pregunta décima del cuestionario, les inquirí 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 qué medida la metodología de talleres fue útil para el establecimiento de valores, visión, misión, análisis de escenarios, análisis FODA, desarrollo de ejes estratégicos?

Con lo cual, si excluimos del análisis a los que no contestaron la pregunta, (2,5%), un 100% la consideró “útil”, siendo para un 55% “muy útil”, un 42,5% “bastante útil” (no hubieron respuestas para las categorías: “algo útil” y “poco útil”) lo cual corrobora la pertinencia de la técnica de investigación acción, una de las técnicas participativas del Desarrollo Organizacional que permite transformar organizaciones, en este caso mediante un plan estratégico participativo.

En el análisis de  $\chi^2$  esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías, lo cual fortalece la opinión positiva independientemente de las variables de base consideradas.

En la segunda pregunta del cuestionario:

¿En qué medida mientras los participantes del PEPS iban utilizando los instrumentos (planillas, cuestionarios) se sentían aportando a la transformación organizacional?

Un 3,75 % no respondieron. Ninguno la consideró “muy poco”. Un 5% la consideró “poco”; un 52,5% “bastante”: un 28,75% “mucho” y un 10%

“muchísimo”. Si consideramos como positivas las respuestas de: “bastante”, “mucho” y “muchísimo”, estamos en un 95% de respuestas afirmativas.

En el análisis de  $\chi^2$  esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías de revista.

La segunda hipótesis de la guía preliminar (ver capítulo 1º) era:

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

En la pregunta tercera del cuestionario el cuestionario, les inquirí:

¿En que medida la aplicación del PEPS y sus instrumentos (elaboración de valores, visión, misión, ejes estratégicos, programas, planillas de programación, presupuestación) los equipos, áreas y regiones pudieron generar definiciones, cursos de acción y métodos de trabajo nuevos?

Ninguno respondió “muy poco”. Un 10% señaló “poco”: un 33,75% señaló “bastante”; un 45% “mucho” y un 11,25 % “muchísimo”. Puede concluirse que 90% da una respuesta positiva, consideradas como tales las categorías: “bastante”, “mucho” y “muchísimo”. En el análisis de  $\chi^2$  esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías de revista.

Relacionada a la anterior, en la pregunta cuarta del cuestionario les inquiría acerca del papel de la capacitación en el referido proceso.

¿Qué rol cumplió, a su juicio, la capacitación en este proceso?

Las categorías “muy poco importante” y “poco importante” no tuvieron respuestas. Un 23,75% la consideró “importante”; un 51,25% “muy importante” y un 25% “importantísima”. Por lo que puede concluirse que el 100% señaló que la capacitación cumplió un rol importante en el conocimiento de los instrumentos de la investigación acción del PEPS para que equipos, áreas y

regiones pudieron generar definiciones, cursos de acción y métodos de trabajo nuevos. En el análisis de Chi<sup>2</sup> esta pregunta dio dependiente para antigüedad y categoría e independiente si ocupa o no nivel directivo, lo cual debe interpretarse que las variables de antigüedad y todas las categorías refuerzan esta visión del rol de la capacitación y es independiente de si ocupa o no un nivel directivo. En efecto una de las mayores demandas permanentes de los agentes en el organismo ha sido y es la capacitación en todos los órdenes.

### **Hipótesis acerca de la metodología de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) y su vinculación con la metodología de gestión por objetivos**

#### **La participación en el caso SENASA**

Antes de entrar a considerar las hipótesis sobre participación, determinaré primero cuál era la percepción que tenían los propios actores del proceso acerca del número de personas participaron del mismo. La estimación previa a partir del cálculo informado de participantes en talleres la ubicaba en unas 3000 personas. En la pregunta quinta del cuestionario indagué acerca de la percepción que se tenía acerca del número de participantes que se involucraron en el proceso de PEPS

Cuadro 3.6 Percepción del nº de participantes en el PEPS

Respuesta	Cant. absoluta de casos	Cant. relativa de casos (base 80)	Acercamiento imagen a participación real
0 a 999	16	27,12 %	37,29
1000 a 1999	6	10,17 %	
2000 a 2999	19	32,20 %	59,32
3000 a 3999	16	27,12 %	
Más de 4000	2	3,39 %	3,39
Total de casos con respuesta positiva	59 <sup>120</sup>	100%	

<sup>120</sup> El resto no contestó esta pregunta.

Podría afirmarse que más de un 59,2% percibió la participación similar a la real; un 37,29% la percibió “menor” y un 3,39% “superior”. Se reafirma el grado de penetración que se logró con esta metodología participativa de trabajo y los instrumentos utilizados en el PEPS, pero se observan en los rangos más bajos de percepción posibles deficiencias en la estrategia comunicativa del proceso. Otra hipótesis interpretativa posible es que el referido 37.29% participó más en las etapas iniciales del proceso (valores-visión, misión) y menos en el desarrollo de programas, por las características propias de dicha actividad.

## **I Hipótesis sobre participación**

La tercera hipótesis afirma:

3. A mayor participación, mayor transformación de la cultura organizacional.

La pregunta sexta del cuestionario indagaba acerca de:

¿Qué incidencia ha tenido, a su juicio, la participación en el proceso de desarrollo del PEPS sobre la transformación de la cultura organizacional?

El 1,25% respondió “muy poco”; un 2,5% “poco”; un 52,5% “bastante” el 31,25% “mucho” y 12,5% “muchísimo”. Por lo tanto es dable concluir que el 96,25% consideró que la participación tuvo una incidencia positiva en el proceso de desarrollo del PEPS sobre la transformación de la cultura organizacional. En el análisis de Chi<sup>2</sup> esta pregunta dio dependiente para antigüedad y categoría e independiente si ocupa o no nivel directivo, lo que significa que significa una mayor asociación de la antigüedad y la categoría en la significación de la participación.

La hipótesis cuarta afirma:

4. A mayor participación, mejor desarrollo de análisis de escenarios.

En pregunta octava del cuestionario inquiría acerca de

¿En qué medida la participación enriqueció la determinación de los escenarios posibles del accionar del SENASA?

El 65% la consideró alta; el 33,75% mediana; nadie baja y un 1,25% no respondió a la pregunta. Puede concluirse, entonces que los respondientes acuerdan con que la participación enriquece mucho 65% o medianamente 33,75% la determinación de escenarios posibles del accionar del organismo. En el análisis de  $\chi^2$  esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías de revista.

En la hipótesis quinta se sustenta:

5. A mayor participación mejor desarrollo de valores comunes, visión compartida y misión comprometida

En la pregunta séptima del cuestionario se interrogaba:

¿En qué medida la participación tuvo una incidencia en la determinación de los valores, la visión y la misión del SENASA y contribuyó al logro de Valores Comunes, una Visión Compartida y una Misión Comprometida en el marco del PEPS?

Un 56,25% la consideró alta; un 43,75% mediana y nadie baja. Puede concluirse, entonces, que los respondientes acuerdan con que la participación tuvo incidencia alta 56,25% y mediana 43,75% en la determinación de valores comunes, una visión compartida y una misión comprometida en el marco del PEPS. En el análisis de  $\chi^2$  esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías de revista.

En la hipótesis sexta se asevera:

6. A mayor participación, mejor desarrollo de análisis FODA.

En la pregunta novena del cuestionario se inquiría:

¿En qué medida la participación, enriqueció el análisis FODA del accionar del SENASA?

Un 56,25% consideró que la participación enriqueció el análisis FODA de manera alta; un 38,75% de manera mediana y un 1,25% baja, no se obtuvo respuesta en el 3,75% de los casos.

Puede concluirse, entonces, que los respondientes acuerdan con que la participación tuvo incidencia alta 56,25%, mediana 38.75% y sólo 1,25% baja en la determinación del FODA, no habiendo respondido a la pregunta un 3,75%. En el análisis de  $\chi^2$  esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías de revista.

En la hipótesis séptima se afirma

7. A mayor participación, mayor compromiso con el cambio organizacional

En la pregunta undécima del cuestionario, se les sometió a consideración dicha afirmación a los respondientes y un 57,5% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 40 % de acuerdo, el resto, 2,5%, no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que un 97,5% acuerda con que la participación compromete con el cambio organizacional. En el análisis de  $\chi^2$  esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías de revista.

## **II Hipótesis sobre sustentabilidad política**

En la hipótesis octava se asevera:

8. A mayor apoyo político mayor éxito en el cambio organizacional.

Cuando se sometió a consideración esta afirmación en la pregunta duodécima del cuestionario un 60% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 38,75 % de acuerdo, el resto, 1,25% no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que un 98,75% cree que el apoyo político es vital para sustentar un proceso de cambio organizacional. En el análisis de  $\text{Chi}^2$  esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías de revista.

En la hipótesis novena se señala:

9. A mayor continuidad en el Planeamiento Estratégico mayor éxito en el cambio organizacional.

Formulada la pregunta a los respondentes, un 50% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 41,25% de acuerdo, el resto, 8,75 % no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que un 91,25% cree la continuidad en el proceso de planeamiento estratégico es clave para lograr el éxito en el cambio organizacional. En el análisis de  $\text{Chi}^2$  esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías de revista.

## **III Hipótesis sobre capacitación de los agentes**

La hipótesis novena afirma:

10. A mayor desarrollo y capacitación del cuerpo de facilitadores mayor participación de los agentes.

Cuando se les sometió a consideración en la pregunta 15 del cuestionario, un 57,50% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 31,25 % de acuerdo, el resto, 11,25%, no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que el 88,75% cree que la capacitación de los facilitadores es vital para lograr la alta participación de los agentes. En el análisis de Chi<sup>2</sup> esta pregunta dio dependiente para antigüedad y categoría lo que da un mayor valor explicativo a estas dos variables e independiente si ocupa o no nivel directivo.

Sometida a consideración la hipótesis undécima:

11. A mayor desarrollo y capacitación del cuerpo de facilitadores, mayor desarrollo de capacidades técnicas en la instrumentación del proceso de cambio.

De los respondentes, un 45% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 47,50% de acuerdo, el resto, 7,50%, no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que existe un 92,50% de acuerdo en la creencia que la capacitación de facilitadores tiene una influencia positiva sobre el desarrollo de capacidades técnicas en la instrumentación del proceso de cambio, En el análisis de Chi<sup>2</sup> esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías de revista.

#### **IV Hipótesis sobre Desarrollo del planeamiento estratégico en la programación técnica operativa y presupuestaria**

En la hipótesis duodécima se afirma:

12. A mayor desarrollo de ejes y objetivos estratégicos, mayor desarrollo de programas y mejor presupuestación

Sometida a consideración a los respondientes del cuestionario, un 37,50% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 55% de acuerdo, el resto, 7,50 %, no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que un 92,50% cree que el desarrollo de ejes y objetivos estratégicos, tiene una incidencia positiva sobre desarrollo de programas y una mejor presupuestación. En el análisis de  $\chi^2$  esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías de revista.

En la Hipótesis decimotercera:

13. A mayor ajuste entre las programaciones estratégicas, técnica-operativa y programación presupuestaria, mayor éxito en la gestión (pregunta 17 del cuestionario)

Un 50% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 42,50% de acuerdo, el resto, 7,50% no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que un 92,5% visualiza como positivo ajustar las programaciones estratégicas, técnica-operativa y programación presupuestaria, para lograr u mayor éxito en la gestión. En el análisis de  $\chi^2$  esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías de revista.

Finalmente, en la última hipótesis:

- 14.A mayor fundamentación estratégica y programática, mayores posibilidades recursos presupuestarios. (pregunta 18 del cuestionario).

Un 56,25% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 31,25% de acuerdo, el resto, 12,50%, no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que el 87,50% cree que la fundamentación estratégica y programática sirve de sustento a la hora de reclamar o defender los recursos presupuestarios. En el análisis de  $\chi^2$  esta pregunta dio independiente para antigüedad y si ocupa o no nivel directivo y todas las categorías de revista.

## **Conclusiones para el caso SENASA**

A partir del análisis anterior y a partir de la encuesta efectuada, puedo concluir que existe una asociación positiva entre las variables independiente y dependiente de las catorce hipótesis iniciales planteadas, las que pueden darse por comprobadas para el caso SENASA.

Puede afirmarse que mayoritariamente, mediante los instrumentos utilizados y las técnicas de participación, se llegó en forma muy amplia al personal, independientemente de categoría de revista (planta permanente, transitoria y contratados), si desempeñaba o no un cargo directivo o antigüedad del agente. En un caso esta asociación se vio reforzada por la variable antigüedad y en tres por antigüedad y categoría de revista. Contrariamente a lo que puede parecer una primera impresión del análisis de la muestra y del de porcentajes, el ser directivo o no en el análisis de  $\chi^2$  esta dimensión aparece como independiente.

En la hipótesis tercera, en las entrevistas no estructuradas a directivos y facilitadores y en los comentarios abiertos de la propia encuesta, aparece que la transformación cultural a la que se referían era al cambio de una cultura más autoritaria a una más participativa y de un modelo de gestión pública tradicional a una de gestión por objetivos y medición de resultados.

En la hipótesis cuarta, en las entrevistas, el análisis de escenarios también aparece muy valorado como una forma de salir de la rutina, la inmediatez y poder pensar estratégicamente en qué se hace.

En las entrevistas, el análisis de escenarios, el análisis FODA y la formulación en común de Valores, Visión y Misión aparecieron como el punto culminante de la participación en el organismo. También se vinculó a la participación con el cambio organizacional, pero se la relacionó con el apoyo político de la conducción y con la continuidad y direccionalidad del proceso de cambio.

En las entrevistas se reafirmó el valor y el rol que tuvo la capacitación en el proceso del PEPS. También reafirman que el planeamiento estratégico es un continuo que va desde la estrategia hasta la operación y que debe vincular

políticas públicas, análisis de escenarios, análisis FODA, Valores, Visión, Misión; traducirlos operativamente en programas técnicos y estos a su vez reflejarlos en programas presupuestarios, y realizar el control de gestión y de impacto de la política.

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CASO SENASA CON OTRAS EXPERIENCIAS DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO DE GRANDES ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

#### **Introducción**

En este capítulo realizaré un análisis comparado diacrónico del caso SENASA, con otras experiencias de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) donde apliqué el mismo instrumento de Planeamiento<sup>121</sup>, a saber:

1. Superintendencia de Servicios de Salud (SSS)(1997),
2. Superintendencia de AFJP (SAFJP)(1998)
3. Administración de Programas Especiales (APE)(1999)
4. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)(2006)

#### **Breve perfil de cada organismo analizado**

##### **Superintendencia de Servicios de Salud (SSS)**

La Superintendencia de Servicios de Salud es el ente de regulación y control de los actores del sector, que se ocupa de garantizar el cumplimiento de las políticas del área para la promoción, preservación y recuperación de la salud de la población, afianzando el equilibrio entre usuarios (beneficiarios, clientes) prestadores y financiadores.

El plan estratégico se trabajó como sustento del plan de cambio institucional junto con el presidente del organismo, gerentes y sub gerentes durante el año 2007, en un tiempo récord de tres meses, y fue aprobado por decreto del PEN.

---

<sup>121</sup> Krieger, M. (2009). "El planeamiento estratégico de organizaciones públicas", *Estado, políticas y Gestión Pública en tiempos del Bicentenario*. Buenos Aires: Fundación Unión, pp. 145-155.

Con él se cumplieron además una de las condiciones del BID para dar apoyo a la transformación de la Superintendencia, a partir del Plan Estratégico.

El plan se desarrollo hasta el nivel de subproyectos y acciones fijando plazos y objetivos y metas a alcanzar<sup>122</sup>.

### **Superintendencia de AFJP (SAFJP)**

En el funcionamiento del régimen de capitalización intervenían tres actores, con distintos roles, derechos y responsabilidades: los afiliados y beneficiarios, las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones y el Estado regulador, a través de la Superintendencia de AFJP.

La SAFJP era el órgano de control del régimen de capitalización individual. Su misión establecida en el artículo 117 de la Ley 24.241, indicaba que:

La misión de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones es supervisar el estricto cumplimiento, por parte de las entidades vinculadas a la operación del régimen de capitalización individual, de esta ley y de las normas reglamentarias que en su consecuencia se dicten; procurando prevenir sus eventuales incumplimientos y actuar con rapidez y eficiencia cuando estos incumplimientos se verifique, en salvaguarda exclusiva y excluyente de las personas incorporadas al SIJP como aportantes o beneficiarios del régimen de capitalización individual, procurando que la efectivización de la garantía estatal sea lo menos onerosa posible al erario público.

La misión de la Superintendencia de AFJP consistía en velar por los intereses de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización individual, en un marco de preservación y protección del sistema previsional y del interés general. Tuvo vigencia hasta el fin del régimen de capitalización – octubre de

---

<sup>122</sup> En Anexo 4.1 se presenta el documento final del Plan Estratégico de la SSS, 1997.

2008– donde la administración de los fondos revirtió al Estado a través del ANSES.

El Plan Estratégico se encaró por un expreso mandato del superintendente que involucró a toda la plana gerencial del Organismo y a su asesor directo, y a través de estas a toda la organización con un plan de trabajo de reuniones y talleres documentados de frecuencia semanal o en algunos casos de más de una reunión por semana. Ya avanzado el proceso, se creó una gerencia de planeamiento y se la responsabilizó por el monitoreo y su continuidad. El Planeamiento se institucionalizó y el plan elaborado tuvo vigencia desde 1999 hasta casi la disolución de la SAFJP en 2008<sup>123</sup>.

### **Administración de Programas Especiales (APE)**

La Administración de Programas Especiales (APE), dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social de la República Argentina, fue creada el 15 de enero de 1998 a través del Decreto N0 53/98 del Poder Ejecutivo Nacional. Aplica los recursos provenientes del Fondo Solidario de Redistribución, para atender diferentes programas especialmente relacionados con la alta complejidad médica y con los planes y programas de salud destinados a los beneficiarios del sistema.

En julio de 2012, la APE fue absorbida por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) por decreto 1198 del 19/07/12.

El organismo tenía entre sus cometidos la implementación y la administración de los recursos afectados al apoyo financiero de los gastos de salud y a los planes y programas de salud destinados a los beneficiarios del sistema, conforme a la ley N° 23661.

Su principal objetivo era la implementación y administración de los recursos del Fondo Solidario de Redistribución afectados presupuestariamente a programas especiales de salud, para la cobertura de patologías de baja incidencia y alto

---

<sup>123</sup> En Anexo 4.2 se presenta el Documento final del plan estratégico de la SAFJP 1998.

impacto, económico, así como otras de largo tratamiento, destinado a los beneficiarios del Sistema Nacional del Seguro de Salud, conforme a la referida Ley.

Su misión era asegurar a todos los beneficiarios del Sistema del Seguro de Salud al acceso a prestaciones de alto impacto económico, administrando en forma equitativa y justa los fondos provenientes del aporte solidario de las Obras Sociales. Por tanto, el rol asignado al organismo era satisfacer, en tiempo y forma, los pedidos de los agentes del seguro de salud, a fin de financiar la cobertura de prestaciones de alto impacto económico originadas en la atención de enfermedades de baja incidencia y/o de carácter crónico. Asimismo, complementaba su objetivo con el desarrollo e implementación de programas de detección y/o prevención de patologías de alto impacto económico y aquellas que, por sus características, demanden una atención prolongada en el tiempo.

El proceso de planeamiento estratégico comenzó en 2009 y se llevó adelante durante todo ese año. Involucró al director, a gerentes y los integrantes más relevantes de las áreas. En el transcurso de su desarrollo se llegó a elaborar la visión, misión los ejes estratégicos sus objetivos y un comité responsable de cada uno de ellos, encargados de implementar el plan de transformación, con sus respectivos programas. El proceso fue muy participativo, pero se interrumpió con el cambio de gobierno a partir de 2001<sup>124</sup>.

### **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)**

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) es el organismo público, de carácter técnico, que unifica la orientación y ejerce la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realizan en el territorio de la República Argentina. Su creación y funcionamiento está reglamentado por la Ley 17.622 y el Decreto 3110/70, así como el Decreto 1831/93.

---

<sup>124</sup> En Anexo 4.3 se presenta el documento final del Plan Estratégico de APE 1999.

La ley le confiere responsabilidad directa en el diseño metodológico, organización y dirección de los operativos nacionales de relevamiento a través de censos y encuestas, la elaboración de indicadores básicos de orden social y económico y la producción de otras estadísticas básicas.

El INDEC también tiene la responsabilidad de coordinar el Sistema Estadístico Nacional (SEN), bajo el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva. Esto significa que el INDEC es responsable del desarrollo metodológico y normativo para la producción de estadísticas oficiales, asegurando la comparabilidad de la información originada en distintas fuentes. Asimismo, el Sistema Estadístico Nacional está integrado por los servicios estadísticos de los organismos nacionales, provinciales y municipales.

El proceso se inició en 2006 con dos exposiciones del Director del Organismo: una ante las Direcciones Nacionales y los miembros de cada Dirección convocados por estos y otra ante los representantes gremiales de ATE y UPCN. Se desarrolló por medio de talleres participativos mientras lo monitoreaba el Director Adjunto y conducido por el DN de Planeamiento. El trabajo estaba terminado a fines del 2006, sin embargo el proceso se truncó con la crisis del INDEC a principios de 2007<sup>125</sup>.

## **Análisis comparado del caso SENASA con los organismos mencionados**

Para realizar este análisis recurrí al testimonio de uno o dos participantes clave en cada uno de los referidos procesos<sup>126</sup>: funcionarios de las organizaciones responsables del proceso de planeamiento estratégico, o consultores

---

<sup>125</sup> En Anexo 4.4 se presenta el documento final del Plan Estratégico del INDEC, 2006.

<sup>126</sup> 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 Schweinheim, consultor.

participes<sup>127</sup>. Las respuestas del caso SENASA se triangulan con las de actores relevantes en los otros casos.

Le hice el mismo cuestionario utilizado para el caso SENASA, a los efectos de poder comparar las respuestas<sup>128</sup>. Para una mejor comprensión y cotejo del análisis y los hallazgos, seguiré el mismo orden de presentación de las hipótesis del capítulo tercero.

### **A) Hipótesis acerca de los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) en el marco de la investigación acción analizando su capacidad transformadora**

#### **Hipótesis sobre la metodología de investigación-acción**

En la primera hipótesis:

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

Primero se les preguntó en qué medida creían que habían ayudado al proceso del Planeamiento Estratégico Participativo los instrumentos de investigación acción utilizados (planillas, cuestionarios).

Se observa la coincidencia entre las respuestas afirmativas de SENASA (“bastante” 57,5%, “mucho” 36,25% y “muchísimo” 6,25%), si se las compara con las respuestas de las otras organizaciones que utilizaron la misma metodología e instrumentos, se observan las siguientes respuestas: “mucho” SSS, SAFJP e INDEC y “muchísimo” APE. Todo ello me permite afirmar que en

---

<sup>127</sup> En la mayoría de los casos dado el tiempo transcurrido (entre 1997 y 2006), no es válida una encuesta a participantes, como en el caso SENASA (finalizado en 2011). Por ello fue necesario recurrir a informantes clave que tuvieron un rol protagónico en el proceso tal que pudieran contestar con solvencia las preguntas del cuestionario, por esto se recurrió a responsables de planeamiento de aquel momento, en los casos que existiera dicho rol o a consultores partícipes del proceso que pudieran dar cuenta de él.

<sup>128</sup> Las entrevistas a los informantes clave se encuentran transcritas en el anexo 4.5.

el análisis comparativo también se da una visión favorable a aceptar esta hipótesis. En los comentarios se resalta el poder ordenador del trabajo por parte de los instrumentos para la consecución del plan estratégico. El rol transformador de dichos instrumentos al enseñarles una metodología participativa de trabajo, que en muchos casos se transfirió a otros planos de trabajo coordinado y en equipo de las organizaciones, en especial en los que hubo continuidad (SAFJP y SENASA).

Entonces, se puede concluir de la triangulación que en los casos se validan los instrumentos de investigación-acción empleados en el Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) como parte de la transformación organizacional.

En la segunda hipótesis:

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

Preguntados a acerca de la utilidad de la metodología de participación en talleres (propia de la investigación - acción) para establecer valores, visión, misión, análisis de escenarios, análisis FODA, desarrollo de ejes estratégicos (pregunta 10) contestaron: en el caso de las encuestas en SENASA respondieron “bastante útil”, 42,50% y “muy útil” 55%, en el caso de las entrevistas la SSS la consideró “bastante útil” (por la limitación de participantes en los talleres) el resto “muy útil”.

El análisis de la triangulación corrobora, a mi juicio, la pertinencia de la técnica de talleres propia de la investigación acción, que permite transformar organizaciones –en este caso mediante un plan estratégico participativo–, se co- generan conocimientos y se desarrollan instrumentos en forma conjunta. Después de varios planes exitosos estos instrumentos se institucionalizan, pero esto sólo ha sido posible en los 10 años de continuidad de la SAFJP, donde se institucionalizó un modelo de planeamiento y de gestión.

En la segunda pregunta del cuestionario acerca de en qué medida los participantes del Planeamiento Estratégico Participativo de cada organismo que iban utilizando los instrumentos (planillas, cuestionarios) se sentían aportando a la transformación organizacional:

En el caso SENASA las respuestas fueron: “bastante” 52,5%, “mucho” 28,75% y “muchísimo” 10%, por tanto, estamos en un 95% de respuestas afirmativas; siendo para los entrevistados de las SAFJP, INDEC “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. Por consiguiente, ratifica que con buenos instrumentos de investigación acción se puede incidir en la transformación de las organizaciones.

En pregunta tercera del cuestionario, les inquirí acerca de la medida en que la aplicación del Planeamiento Estratégico Participativo y sus instrumentos (elaboración de valores, visión, misión, ejes estratégicos, programas, planillas de programación, presupuestación) los equipos, áreas y regiones pudieron generar definiciones, cursos de acción y métodos de trabajo nuevos.

En el caso SENASA, puede concluirse que 90% da una respuesta positiva, consideradas como tales las categorías: “bastante” 33,75%, “mucho” 45% y “muchísimo” 11,25% y sólo un 10% negativa. En el caso de SSS y APE e INDEC dio “muchísimo”; en la SAFJP “mucho”, con lo cual se puede considerar, luego del análisis de la triangulación, a la metodología y sus instrumentos como útil para generar definiciones, cursos de acción y métodos de trabajo nuevos.

Relacionada a la anterior, en la siguiente pregunta del cuestionario les inquirí acerca del papel de la capacitación en el referido proceso.

En el caso SENASA 100% señaló que la capacitación cumplió un rol importante en el conocimiento de los instrumentos de la investigación-acción del Planeamiento Estratégico Participativo, siendo para el 23,75% “bastante importante”; 51,25% “muy importante” y para el 25% “importantísimo”.

En el caso de la SSS y el INDEC fue poco importante; fue importante en el caso de la SAFJP; y bastante importante en el caso de la APE.

En los casos que la capacitación no tuvo un rol relevante, las respuestas de los informantes clave señalan que luego se sintió en el trabajo de talleres, porque se produjeron demoras en elaborar las consignas por los participantes en los talleres, dudas, muchas consultas y a veces excesiva prueba y error en desarrollar los trabajos encomendados, con la consiguiente pérdida de eficacia y eficiencia en el proceso. No obstante, la capacitación suele ser muy demandada y bien recibida por los agentes, como lo corrobora el caso SENASA. Aquí se confirma la importancia de la capacitación previa en materia de sensibilización, técnica, metodología e instrumentos a utilizar, previa a su efectivo uso en la organización.

Puedo así formular una nueva hipótesis complementaria a la anterior:

2 bis. A mayor capacitación previa de los agentes y actores del proceso de planeamiento estratégico, en materia de instrumentos de investigación acción mayor facilidad en el desarrollo del mismo y la consecución de resultados.

Esta hipótesis es más amplia que la 10 y 11 formulada originalmente, acerca del desarrollo de facilitadores. 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.

## **B) Hipótesis acerca de la metodología de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) y su vinculación con la de gestión por objetivos.**

En la pregunta quinta del cuestionario interrogué acerca de la participación de los agentes en el proceso de planeamiento estratégico.

En el caso SENASA, fue alta, 3000 / 4500 personas (66,6%). En igual sentido fue también alta en la SAFJP, donde participó el 70% del personal, al igual que en la APE 70%; en el INDEC fue de alrededor del 30% y en la SSS se limitó al nivel directivo y al equipo de conducción, unas 10 personas.

Las preguntas siguientes buscaban explorar acerca del impacto de la participación sobre el accionar organizacional.

### **I) Hipótesis sobre participación**

Examinaré en este apartado las hipótesis iniciales (3 a 7) sobre participación:

3. A mayor participación, mayor transformación de la cultura organizacional.

En la pregunta sexta del cuestionario se indagaba acerca de la incidencia de la participación en el proceso de desarrollo del planeamiento estratégico sobre la transformación de la cultura organizacional.

En el caso del SENASA, el 96,25% consideró que la participación tuvo una incidencia positiva en el proceso de desarrollo del Planeamiento Estratégico sobre la transformación de la cultura organizacional. En el caso de la SSS fue alta, pero en el equipo de conducción, casi nula respecto del resto de los agentes, pues estuvo limitada a consultas puntuales de los gerentes. En el caso de la SAFJP tuvo una incidencia muy alta y ayudó a cambiar el modelo de gestión, de un organismo de control tradicional a uno de control de riesgos. En el caso de la APE, también fue muy alta e incidió en la transformación de una cultura con métodos de trabajo burocrático en compartimentos estancos a una de trabajo más coordinado, dialogado entre áreas y en equipo. En el caso de

INDEC también incidió positivamente sobre la cultura organizacional, permitiendo presentar nuevas ideas, posibilitando que los agentes pudieran hacer llegar sus propuestas y discutir las en pie de igualdad con las jefaturas. Incorporó la participación de las Oficinas de Estadística de las provincias a discutir el plan estratégico del INDEC, en aras de conformar el Sistema Estadístico Nacional.

Por lo tanto, la triangulación confirma la hipótesis acerca de que la participación tiene una incidencia positiva sobre la transformación de la cultura organizacional.

#### 4. A mayor participación, mejor desarrollo de análisis de escenarios.

En pregunta octava del cuestionario se inquiría acerca de la medida en que la participación enriqueció la determinación de los escenarios posibles del accionar del Organismo.

Para el caso SENASA los respondientes acuerdan con que la participación enriquece mucho 65% o medianamente 33,75% la determinación de escenarios posibles del accionar del organismo; en la SAFJP tuvo incidencia alta; en la SSS alta sólo en la cúpula directiva y gerencial; fue mediana en el INDEC y en la APE. Cabe consignar que sólo en el caso SENASA se hicieron dos talleres de escenarios, por lo tanto ésta es la respuesta a la que hay que otorgarle más peso.

#### 5. A mayor participación mejor desarrollo de valores comunes, visión compartida y misión comprometida.

En la pregunta séptima del cuestionario se interrogaba acerca de la medida en que la participación tuvo una incidencia en la determinación de los valores, la visión y la misión del organismo y contribuyó al logro de valores comunes, una visión compartida y una misión comprometida en el marco del planeamiento estratégico.

En el caso del SENASA, los respondientes acuerdan con que la participación tuvo incidencia alta 56,25%% y mediana 43,75% en la determinación de

valores comunes, una visión compartida y una misión comprometida en el marco del Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA (PEPS). En el caso de la SSS fue alta, pero limitada a la cúpula gerencial, propia de un grupo en la etapa de despegue. En la SAFJP, al principio fue alta, luego se fue desdibujando porque, entre 1999 y la disolución en octubre de 2008, pasaron cinco superintendentes, que si bien no los cambiaron, tampoco los actualizaron, por ello el respondente consigna que en el tiempo fue mediana. Lo mismo sucedió en la APE fue alta, hasta el cambio de autoridades diciembre de 2000. En el caso del INDEC, fue alta, los valores y demás factores se construyeron en los talleres participativos.

Por tanto, el análisis de las respuestas trianguladas me permite concluir que la participación resulta de gran relevancia en la construcción de valores comunes, una visión compartida y una misión comprometida. Esta etapa suele ser la del mayor nivel de participación e inclusión, lo cual incide sobre una motivación positiva, pero, si no se la continúa luego, se desdibuja o peor aún si se discontinúa, el nivel de desmoralización suele ser alto y requiere de un doble esfuerzo de la conducción para volver a retomarlo, como ocurrió en el caso SENASA en 2011.

#### 6. A mayor participación, mejor desarrollo de análisis FODA.

En la pregunta novena del cuestionario se interrogaba acerca de la medida en que la participación enriqueció el análisis FODA del accionar del Organismo.

En el caso del SENASA, los respondentes acuerdan con que la participación tuvo incidencia alta 56,25%, mediana 38.75% y sólo 1,25 % baja en la determinación del FODA. En la SSS es alta, pero siempre limitada a la conducción. Es alta en la SAFJP, donde las distintas áreas tuvieron que elaborar un FODA muy participativo, con *envisioning* de la propia área también. Fue muy alta en la APE, donde se utilizó en el análisis de diagnóstico del Organismo, su relación con la SSS y con las Obras Sociales y beneficiarios. Las distintas áreas tuvieron que hacer un FODA muy participativo. También fue muy alto en el INDEC, lo que fue esencial en la construcción del FODA. Aquí

también puede concluirse que la participación es muy importante para realizar el análisis FODA:

Cuando se les sometió a consideración de los respondentes la afirmación contenida en la hipótesis séptima de:

7. A mayor participación, mayor compromiso con el cambio organizacional.

En el caso SENASA, un 57,5% estuvo “muy de acuerdo” con esta afirmación y un 40% “de acuerdo”, el resto, 2,5% no respondió esta pregunta, por ende un 97,5% acuerda con que la participación lleva a un mayor compromiso con el cambio organizacional. En el caso de la SSS, APE, SAFJP, INDEC, los informantes clave entrevistados también estuvieron muy de acuerdo con esta afirmación. Puede concluirse, entonces, a la luz del análisis triangular efectuado, que la participación compromete con el cambio organizacional.

## **II) Hipótesis sobre sustentabilidad política**

Cuando, se les puso a consideración de los respondentes las afirmaciones contenidas en las hipótesis octava y novena:

8. A mayor apoyo político mayor éxito en el cambio organizacional.

En el caso del SENASA, un 60% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 38,75 % de acuerdo, el resto, 1,25% no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que un 98,75% cree que el apoyo político es vital para sustentar un proceso de cambio organizacional. Los informantes clave, respondentes de las SSS, APE, SAFJP, INDEC también estuvieron muy de acuerdo.

El análisis de triangulación lleva a concluir que el apoyo político es fundamental en el desarrollo del cambio organizacional. Asimismo, algún entrevistado realizó una acotación muy importante en relación a que el apoyo debe provenir de todas las jefaturas del Organismo, no sólo de las autoridades políticas, las de línea también. Esta hipótesis trabaja en consuno con la siguiente.

9. A mayor continuidad en el Planeamiento Estratégico mayor éxito en el cambio organizacional.

En el caso SENASA, un 50% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 41,25 % de acuerdo (sumados da un acuerdo del 91,25%), el resto, 8,75 % no respondió esta pregunta. Los informantes clave, respondentes de las SSS, APE, SAFJP, INDEC también estuvieron muy de acuerdo. Puede concluirse, entonces, del análisis triangular, que la mayoría cree que la continuidad en el proceso de planeamiento estratégico es clave para lograr el éxito en el cambio organizacional y, como ya se dijo, muy relacionada con el apoyo político al que se refiere la hipótesis anterior.

### **III Hipótesis sobre capacitación de los agentes**

Cuando se les sometió a consideración de los respondentes la afirmación correspondiente a la hipótesis décima:

10. A mayor desarrollo y capacitación del cuerpo de facilitadores mayor participación de los agentes.

En el caso SENASA, un 57,50% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 31,25 % de acuerdo, el resto, 11,25 % no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que el 88,75% cree que la capacitación de los facilitadores es vital para lograr la alta participación de los agentes. Cabe mencionar que no se usaron facilitadores en los otros casos. En la SSS, trabajó el equipo consultor, cuatro personas del equipo de conducción del Organismo y sus colaboradores más inmediatos, en total 10 personas. En la APE trabajaron 6 consultores y realizaron las reuniones con equipos y áreas, no se utilizaron facilitadores. En la SAFJP, se usó un equipo de 5 consultores y el apoyo del área de planeamiento una vez creada. En el INDEC trabajó un equipo de 4 consultores y el equipo del área de la DN de planeamiento.

Por lo anterior, considero que en los grandes organismos públicos es necesario trabajar con un equipo de apoyo, sean estos facilitadores, consultores o funcionarios de un área técnica como planeamiento pues con pocas personas entrenadas no es factible desarrollar el proceso de cambio. También es importante la capacitación previa de todos los agentes en la metodología y técnicas a emplear en el proceso (Ver la hipótesis 2 bis formulada en este capítulo).

Sometida a consideración la hipótesis undécima:

11. A mayor desarrollo y capacitación del cuerpo de facilitadores, mayor desarrollo de capacidades técnicas en la instrumentación del proceso de cambio.

En el caso SENASA, un 45% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 47,50% de acuerdo, el resto, 7,50 %, no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que existe un 92,50% de acuerdo en la creencia que la capacitación de facilitadores tiene una influencia positiva sobre el desarrollo de capacidades técnicas en la instrumentación del proceso de cambio. Para el resto de los organismos vale lo señalado en el punto anterior. También reitero las mismas consideraciones desarrolladas para la hipótesis anterior.

#### **IV Hipótesis sobre Desarrollo del planeamiento estratégico en la programación técnica operativa y presupuestaria**

12. A mayor desarrollo de ejes y objetivos estratégicos, mayor desarrollo de programas y mejor presupuestación.

En el caso SENASA, un 37,50% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 55 % de acuerdo, el resto, 7,50 % no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que un 92,50% cree que el plantear ejes y objetivos estratégicos tiene una incidencia positiva sobre desarrollo de programas y una mejor presupuestación. También están muy de acuerdo con esta afirmación los

respondentes de la SSS, APE, SAFJP e INDEC. El análisis y la triangulación permiten hacer extensiva esta hipótesis a otros organismos públicos.

En la hipótesis siguiente:

13. A mayor ajuste entre las programaciones estratégicas, técnica-operativa y programación presupuestaria, mayor éxito en la gestión.

En el caso del SENASA, un 50% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 42,50% de acuerdo, el resto, 7,50%, no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que un 92,5% visualiza como positivo ajustar las programaciones estratégicas, técnica-operativa y programación presupuestaria, para lograr un mayor éxito en la gestión. Nuevamente aquí también están muy de acuerdo los respondentes de las SSS, APE, SAFJP e INDEC. Esta triangulación confirmatoria permite hacer extensiva esta hipótesis a otros organismos públicos. También todos visualizan al Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) como un proceso integral e integrado que va desde la estrategia hasta la operación, de lo contrario no se obtienen logros, pues los logros de la estrategia sólo se consiguen en la operación. En otras palabras: “estrategia sin operación” es sólo un enunciado discursivo, por ello no bastan sólo los planes estratégicos. Deben estar acompañados por programas operativos que implementen la estrategia en la consecución de la misión.

Finalmente, en la última hipótesis:

14. A mayor fundamentación estratégica y programática, mayores posibilidades recursos presupuestarios.

En el caso SENASA, un 56,25% estuvo muy de acuerdo con esta afirmación y un 31,25% de acuerdo, el resto, 12,50 %, no respondió esta pregunta. Puede concluirse, entonces, que 87,50% cree que la fundamentación estratégica y programática sirve de sustento a la hora de reclamar o defender los recursos presupuestarios. Están muy de acuerdo los informantes clave, respondentes de la SSS y del INDEC. Esto permite hacer extensiva esta hipótesis a otros

organismos públicos que se financian con fondos presupuestarios. En los otros dos casos se explica que no cuadra a su forma de financiamiento.

## **Conclusiones**

Lo primero que debo reiterar es que nos encontramos comparando abordajes de investigación-acción similares, porque se utilizó la misma metodología e instrumentos de base. Se comparan organismos distintos en tiempos distintos (diacrónica).

Los interrogantes formulados como hipótesis en esta tesis e investigados en el capítulo tercero para el caso SENASA fueron analizados comparativamente con otros organismos públicos a modo de triangulación de actores sobre el estudio planteado.

Del análisis triangular de las respuestas del comportamiento de las hipótesis comprobadas cuantitativamente en el caso SENASA, 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 Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) se nota una correspondencia muy alta entre uno y otro tipo de respuesta. Las pocas respuestas diferentes se deben a la particularidad de la situación del organismo o de lo que permite o no incorporar a la investigación – acción.

Esta constatación permite afirmar que las hipótesis comprobadas para el caso SENASA pueden llegar a extenderse a otros organismos públicos. Puede afirmarse que estas hipótesis fueron correctamente exploradas y que pueden alimentar, sin riesgo, otros diseños descriptivos y explicativos y sobre todo pueden guiar futuros trabajos de investigación – acción sobre el Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP).

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

distintas intervenciones organizacionales en materia de planeamiento estratégico.

Se reafirman las dimensiones de participación, apoyo político (de autoridades políticas y plana gerencial de línea) de continuidad en el esfuerzo y en la direccionalidad, como elementos claves a tener en cuenta en la implementación de un planeamiento estratégico de organizaciones públicas.

Por último, se refuerza la idea que el Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) sólo culmina con éxito y realizaciones cuando se logra vincular la estrategia con la operación, traduciéndola en programas técnico operativos y presupuestarios y se la inserta en el accionar cotidiano.

## **CAPÍTULO V**

### **CONCLUSIONES Y REFLEXIONES TEÓRICAS PARA UNA TEORÍA PARCIAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO EN GRANDES ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

#### **Introducción**

En este capítulo realizaré un análisis comparativo del conjunto de las catorce hipótesis concatenadas de esta tesis a través de:

- Los hallazgos del caso SENASA, examinados en el capítulo tercero con
- la triangulación metodológica, de actores y organizaciones efectuada en el capítulo cuarto y
- la comparación bibliográfica, respecto de las distintas hipótesis abordadas en esta tesis.

#### **A) Hipótesis acerca de los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) en el marco de la investigación acción analizando su capacidad transformadora.**

##### **Hipótesis sobre la metodología de investigación -acción**

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

En el capítulo tercero ya se analizó la correlación positiva en el 100% de las respuestas de la encuesta efectuada en el SENASA sobre esta hipótesis donde reafirmaban la utilidad de los instrumentos de investigación-acción para el proceso del Planeamiento Estratégico Participativo usados (planillas, cuestionarios). En el cuarto reflejábamos a triangulación de respuestas con las otras organizaciones estudiadas, los informantes clave entrevistados también dieron una respuesta positiva. Puedo concluir entonces que en virtud de los casos analizados se valida la importancia de los instrumentos de investigación acción utilizados en el PEPGOP como parte de la transformación organizacional.

En los comentarios de la encuesta SENASA, en las entrevistas con sus directivos y en los testimonios de los informantes clave de los otros organismos estudiados, los respondientes resaltaron la gran capacidad organizadora de los instrumentos para la consecución del plan estratégico junto con su carácter transformador 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.

2. A mayor desarrollo de los instrumentos de investigación – acción, mayor cogeneración 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 formular el proceso del Planeamiento Estratégico Participativo con la técnica de investigación acción, en una tarea, cogenerativa y colaborativa para la transformación<sup>129</sup>. El antecedente remoto inspirador fue el enfoque de French y Bell<sup>130</sup> sobre visión, análisis del campo de fuerzas y actividades de dirección estratégica, aunque los autores no hacen referencia a organizaciones públicas.

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 y se desarrollan instrumentos en forma conjunta), se ha corroborado (capítulo tercero) con la respuesta positiva en más de un 97% en el caso SENASA y en la confirmación de su utilidad en la triangulación por parte de los actores clave entrevistados (capítulo cuarto). También coinciden en esta perspectiva Bryson J.M, Crosby y Bryson J.K. al conceptualizar los planes estratégicos como una vía de conocimiento cogenerado entre actores partícipes<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> Denzin, N.; Lincoln, Y. (2011). *Manual de investigación cualitativa I. El campo de la investigación cualitativa*. Mexico: Gedisa, pp. 136-148.

<sup>130</sup> French, W.; Bell, C. (1996). *Desarrollo organizacional*. México: Prentice Hall, pp140 - 152.

<sup>131</sup> Bryson, J; Crosby, B.; 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), pp. 172-207.

Después de varios planes exitosos estos instrumentos se institucionalizan, pero esto sólo ha sido comprobado, en este estudio, en los 10 años de continuidad de la SAFJP, donde se institucionalizó un modelo de planeamiento y de gestión.

La respuesta positiva de los directivos<sup>132</sup> y el 95% de respuestas afirmativas de los encuestados en el caso SENASA, acerca del rol transformador que los instrumentos de elaboración (planillas, cuestionarios) adquirirían a medida de que se los iba utilizando en los talleres; su alta correspondencia en las respuestas en la triangulación con los respondentes de los otros organismos públicos estudiados refuerza la validación de la investigación acción y sus instrumentos como parte del proceso de transformación organizacional buscado. Esta segunda hipótesis hace referencia al poder transformador de los instrumentos y de operación que el investigador ejerce a través de ellos. Acuerdan con esta visión transformadora del planeamiento estratégico Bryson<sup>133</sup>, el mayor referente de Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas y French y Bell<sup>134</sup> los principales referentes de la investigación acción. Coincide también con esta perspectiva Armando Loera Varela<sup>135</sup>.

Por tanto, cabe destacar la utilidad de conceptualizar PEPGOP como una investigación-acción donde los actores co-generan conocimientos e instrumentos en el proceso de construcción del plan a que hacía referencia la primera hipótesis.

Cuando inquirí acerca de la medida en que la aplicación del Planeamiento Estratégico Participativo y sus instrumentos (Elaboración de valores, visión, misión, ejes estratégicos, programas, planillas de programación, presupuestación) los equipos, áreas y regiones pudieron generar definiciones, cursos de acción y métodos de trabajo nuevos.

---

<sup>132</sup> La mención a "directivos entrevistados", a lo largo de este capítulo, hace referencia a los testimonios obtenidos y volcados en el capítulo tercero en el punto. "Exploración preliminar cualitativa de las hipótesis en el caso SENASA".

<sup>133</sup> Bryson, J. (1995) *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 10-13.

<sup>134</sup> French, Wendell y Bell, op cit, pp. 140-155.

<sup>135</sup> Loera Varela (2000). Armando, *La planificación estratégica en la gerencia social. Notas para la sesión Indes*. Buenos Aires: INDES, junio, p 3.

En el caso SENASA, un 90% dio una respuesta positiva, y sólo un 10% negativa. En la triangulación con la SSS y APE e INDEC y SAFJP también se obtuvo una alta respuesta positiva, 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 dos primeras hipótesis concatenadas probablemente sean el aporte más original de esta tesis, ya que no se registra otro abordaje similar y es una contribución a una teoría parcial o a un nuevo modo de conceptualizar y realizar el planeamiento estratégico participativo

Relacionada a la temática anterior, les inquirí acerca del papel de la capacitación en el referido proceso. En el caso SENASA 100% señaló que la capacitación cumplió un rol importante al igual en el caso de la SAFJP; y un poco menos 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 luego ello se sintió 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.

En mi experiencia, diseñar la capacitación y organizar un eficiente cuerpo de facilitadores es la única manera de poder vehicular una amplia participación en grandes organizaciones públicas, como quedó demostrado en el caso SENASA.

Bryson<sup>136</sup> coincide con este enfoque cuando resalta el rol de facilitadores capacitados. Él ya nos hablaba del tema al mencionar la aplicación de métodos de interacción en grandes grupos en la planificación y ejecución de amplios procesos de cambio donde administradores, planificadores y los

---

<sup>136</sup> Bryson, op. cit. nota 133, pp. 217, 218 y 267.

responsables de las políticas públicas confían cada vez más en lo que podría llamarse “métodos de interacción de grupos grandes” involucrando a gran número de personas (desde apenas ocho a más de 2.000) en planificación e importantes procesos de cambio. Los procesos estructurados de participación de gran número de personas apuntan a: (1) aumentar la cantidad de información pertinente para lidiar con un problema; (2) generar compromiso colectivo con el problema, sus definiciones y soluciones; (3) desarrollar los planes y sus mecanismos de implementación; y (4) reducir la cantidad de tiempo necesario para concebir y ejecutar grandes políticas, programas, servicios o proyectos. Los defensores de tales métodos afirman que proporcionan conjuntos de conceptos, procedimientos y herramientas que pueden ayudar a organizaciones públicas y sin fines de lucro y comunidades a manejar en forma efectiva el cambio.

Del análisis efectuado en los casos estudiados, concluí que si se quiere tener éxito en el proceso y evitar demoras innecesarias, es indispensable que todos los niveles y sectores de la organización se capaciten previamente en materia de Planeamiento Estratégico Participativo, tal como lo demuestra el análisis comparado del caso SENASA (donde hubo capacitación) y los otros casos en que esto no se dio. Las afirmaciones coincidentes en el tema de Bryson me llevaron a formular una nueva hipótesis complementaria a la anterior.

2 bis: A mayor capacitación previa de los agentes y actores del proceso de planeamiento estratégico, mayor facilidad en el desarrollo del mismo y la consecución de resultados.

La evidencia recogida en esta investigación hace como muy recomendable el incluir capacitación previa específica en todo proceso de planeamiento estratégico, al inicio del mismo y al mayor número de agentes posible.

## **B) Hipótesis acerca de la metodología de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organismos Públicos (PEPGOP) y su vinculación con la de gestión por objetivos.**

### **I) Hipótesis sobre participación**

3. A mayor participación, mayor transformación de la cultura organizacional.

El análisis del caso SENASA referido en un capítulo anterior reflejaba que un 96 % consideró que la participación tuvo una incidencia positiva en el proceso de desarrollo del Planeamiento Estratégico sobre la transformación de la cultura organizacional. En igual sentido acordaban los directivos del Organismo. Considerando que ello fue corroborado en la triangulación con los otros casos, puede considerarse que queda firme la hipótesis de que la participación tiene una incidencia positiva sobre la transformación de la cultura organizacional.

Concuero, entonces, con Loera Varela<sup>137</sup> cuando señala que “la planificación es un hecho colectivo”, lo cual implica que la planificación estratégica en el sector público necesita de amplia participación. De hecho su calidad dependerá en gran medida de la capacidad de convocatoria para participar, la naturaleza de la participación y las formas como los diversos grupos participan. Al respecto Loera Varela opina que “esta característica aleja la noción de planificación estratégica de ejercicios tecnocráticos, de expertos o monopolizados por los altos niveles de dirección”. Para el referido autor, en esta perspectiva de planificación se necesita de una amplia participación activa y positiva. También agrega<sup>138</sup> que la planificación estratégica es un compromiso para la acción y está orientada a la transformación efectiva.

A su vez, Bryson<sup>139</sup> resalta la importancia de la participación y caracteriza las estrategias de transformación de la cultura organizacional como de mantenimiento, cambio o sucesión

---

<sup>137</sup> Varela, op cit, p. 3.

<sup>138</sup> Loera Varela, op cit., p. 4,

<sup>139</sup> Bryson, op. cit. nota 133, pp. 202-207.

#### 4. A mayor participación, mejor desarrollo de análisis de escenarios.

Para el caso SENASA la casi absoluta mayoría de los respondientes (99%) acuerdan con que la participación enriquece la determinación de escenarios posibles del accionar del organismo, en igual sentido se pronunciaron los directivos por mi entrevistados. Esto se pudo corroborar en la triangulación con la SAFJP donde tuvo incidencia alta y en la SSS alta –aunque sólo en la cúpula directiva y gerencial– y fue mediana en el INDEC y en la APE. Ratifica esta hipótesis la afirmación Bryson y otros<sup>140</sup> cuando destacan que “la elección correcta de los actores involucrados, que afectan a las partes interesadas, es crítica” y ello, a mi juicio, debe establecer quién es imprescindible, necesario o conveniente convocar a participar en un determinado proceso de planeamiento estratégico.

#### 5. A mayor participación mejor desarrollo de valores comunes, visión compartida y misión comprometida

En el caso del SENASA, los respondientes acuerdan con que la participación tuvo una incidencia positiva (alta 56,25%% y mediana 43,75%) en la determinación de Valores Comunes, una Visión Compartida y una Misión Comprometida. Lo mismo respondieron los directivos del SENASA entrevistados. En el caso de la SSS la participación fue alta, pero limitada a la cúpula gerencial, propia de un grupo en la etapa de despegue. En la SAFJP, fue alta, en la APE fue alta, en el caso del INDEC, fue alta, lo que permite concluir que la participación es muy importante en la construcción de valores comunes, una visión compartida y una misión comprometida.

Bryson y otros<sup>141</sup> acuerdan al respecto cuando señalan que sin el desarrollo de cierta cantidad razonable de conocimientos compartidos y de compromiso con la misión, objetivos, estrategias y acciones entre la red de actores, parece casi inconcebible el triunfo la planificación estratégica.

---

<sup>140</sup> Bryson, op. cit nota 131, pp. 172- 207.

<sup>141</sup> Bryson, op cit. nota 133, pp.177-183.

## 6. A mayor participación, mejor desarrollo de análisis FODA.

En el caso del SENASA, los respondientes acuerdan con que la participación tuvo incidencia positiva del 95% (alta 56,25%, mediana 38.75% y sólo 1,25 % baja) en la determinación del FODA. Coincidieron en esta perspectiva los directivos del organismo entrevistados. En la triangulación con la SSS da alta, pero siempre limitada a la conducción. Es alta en la SAFJP, donde las distintas áreas tuvieron que elaborar un FODA muy participativo. Fue muy alta en la APE, y también fue muy alta en el INDEC, por lo que puede concluirse que la participación ha sido considerada por los respondientes como muy importante para realizar el análisis FODA. Aquí también Bryson y otros<sup>142</sup> coinciden con el análisis de actores para desarrollar el FODA y estrategias viables y desarrollan exhaustivamente un método de red de trabajo de los actores involucrados para lograr la participación.

## 7 A mayor participación, mayor compromiso con el cambio organizacional.

En el caso SENASA, los directivos coinciden con esta perspectiva y en la encuesta efectuada a participantes clave del proceso del PEPS encontramos más del 97% de correlación positiva entre las variables independiente y dependiente de la hipótesis, y teniendo en cuenta que en la triangulación con la SSS, APE, SAFJP, INDEC, los informantes clave también acordaron en gran medida con esta afirmación; por tanto puede concluirse que la participación compromete a los integrantes de las distintas áreas con el cambio organizacional.

Armando Loera Varela<sup>143</sup> también coincide que la planificación estratégica como compromiso para la acción orientada a la transformación eficaz debe motivar e interesar a los actores claves de las acciones más efectivas, los cuales necesitan creer en la imagen de futuro e involucrarse en su consecución.

---

<sup>142</sup> Idem, pp. 177-183.

<sup>143</sup> Loera Varela, p. 4.

En mi experiencia en el caso INDEC también ha sido muy importante la participación institucional de los trabajadores con el Estado empleador y en este punto coinciden también Carrie G. Donald, Thomas S. Lyons Rebecca C. Tribbey<sup>144</sup>, en un muy buen trabajo acerca de la participación sindical y la cooperación empleado-empleador en los procesos de planeamiento estratégico.

Mis hallazgos acerca de la participación resultan muy compatibles y complementarios con los propios de Bryson, John M, Anderson<sup>145</sup> en la materia con respecto a los beneficios de utilizar metodologías apropiadas de participación en grandes organizaciones públicas. En efecto, el referido autor considera que los defensores MIGG (Métodos de Interacción en Grandes Grupos) observan una serie de beneficios de flujo en la utilización de estas metodologías, a saber:

1) Son rápidas, en comparación con otras alternativas. (En mi experiencia he hecho talleres de una mañana hasta de tres días).

2) Construyen el compromiso de los participantes: algo que he comprobado.

3) Utilizan o canalizan la insatisfacción como un recurso para pedir una pronta acción sobre problemas y cuestiones apremiantes, como lo observé en el caso SENASA e INDEC.

4) Piden a los participantes utilizar su sabiduría y experiencia en éxitos y fracasos. Por ejemplo, en SENASA se partió del fracaso de cuatro planes estratégicos anteriores que –según se diagnosticó– se debió a la falta de participación.

5) Ponen cerebros en red aumentando la cantidad de inteligencia aplicada a la solución de un tema o problema, como lo advertí en los talleres de escenarios, análisis FODA, Valores, Visión, y Misión.

---

<sup>144</sup> Donald, C.; Lyons, T.; Tribbey, R. (2001). "A partnership for strategic planning and management in a public organization", *Public Performance & Management Review*, vol. 25, nº. 2, pp. 176-193.

<sup>145</sup> Bryson y Anderson, op cit, p. 144.

6) Consigue planificadores, entidades ejecutoras y otros interesados, en algunos casos, todo el sistema, en un mismo lugar para abordar un idéntico tema o problema, como pude comprobarlo en talleres de escenarios y análisis FODA.

7) Ayuda a construir coaliciones para un cambio políticamente factible, tal como ocurrió en SENASA, INDEC, APE, SAFJP.

Por otro lado, para los mencionados autores existen varios costos, riesgos y precauciones a tener en cuenta con el uso de MIGG. Entre los más importantes están:

a) Los métodos no funcionan si los líderes no desean compartir el poder y escuchar seriamente a los participantes; y además, deben patrocinar los eventos activamente, apoyarlos y tomar en serio el proceso y sus resultados. Esto lo comprobé en el caso SENASA donde hubo un gran apoyo inicial, un estancamiento que desmoralizó a los participantes y frenó el proceso y un gran apoyo final que permitió concluirlo con éxito.

b) Es probable que si los participantes no están dispuestos a encontrar un terreno común, estos métodos no funcionan. En mi experiencia esto se da cuando se interponen mal articulados, conducidos o trabajados problemas de poder o intereses.

c) No funcionan cuando los acontecimientos no se centran en los problemas o lo hacen mal. Ciertamente –como pude comprobar en numerosas las reuniones– siempre hay que conducir a los participantes rumbo al foco en cuestión para evitar que se *vayan por las ramas*, mezclen temas o *hagan catarsis*.

d) Los problemas a trabajar deben ser importantes y suficientemente motivantes para la participación; de lo contrario, si no se abordan temas de interés común, la participación decae.

e) Los eventos deben ser bien planificados, administrados y facilitados, esto es vital pues de lo contrario no funcionarán.

f) No son efectivos cuando se involucra a personas equivocadas o si muy pocas perspectivas están representados para abordar el asunto o problema adecuadamente. En estos casos, los grupos se disuelven antes o no llegan a producir un buen producto, en otros los grupos deben ser decantados.

g) Pueden ser muy costosos en términos de tiempo de los participantes, especialmente cuando el grupo es grande y en términos de dinero para consultores, apoyo logístico y servicios, por tanto siempre se requiere un análisis costo-beneficio.

h) Por último el seguimiento puede ser necesario para implementar las estrategias o decisiones formuladas en los eventos de participación de grandes grupos. Creo que es imprescindible, si no las decisiones no se implementan o se realizan a medias o mal.

La consideración de los puntos anteriores expuestos como (a) y (b) me llevan a analizar la hipótesis siguiente enunciada en esta tesis.

## **II) Hipótesis sobre sustentabilidad política**

8. A mayor apoyo político mayor éxito en el cambio organizacional.

En el caso del SENASA, casi un 99% de los respondientes cree que el apoyo político es vital para sustentar un proceso de cambio organizacional. Lo cual además había sido reconocido previamente por autoridades del organismo del nivel de directores, refiriéndose a la conducción política. En la triangulación con la SSS; APE, SAFJP, INDEC también estuvieron muy de acuerdo con el rol necesario del apoyo político en todos los niveles de la estructura de conducción.

Bryson y otros<sup>146</sup> acuerdan con estos hallazgos cuando afirman que el planeamiento estratégico requiere de apoyo de patrocinadores en posiciones de poder y autoridad, líderes del proceso competentes, equipos calificados de

---

<sup>146</sup> Bryson, op. cit. nota 131, pp. 172-207.

planificación estratégica, conductores, estrategias viables y una coalición lo suficientemente grande y lo suficientemente fuerte como para adoptar los cambios propuestos y protegerlos durante la implementación. Además, dado que la planificación estratégica normalmente pretende cambiar algo – concretamente, asociaciones de algún tipo– y dado que la resistencia al cambio es frecuente y que se presenta como una suerte de *anti-plan*, las posibilidades de fracaso probablemente serán sustanciales. Los referidos autores señalan que nadie debería asumir que resultará sencillo construir la coalición necesaria para apoyar e implementar una misión razonablemente compartida, objetivos comunes, estrategias y acciones.

Por su parte, Chaomeng J. Huang<sup>147</sup> destaca la importancia también de incorporar las gerencias y mandos medios al proceso participativo y conseguir su apoyo político en aras de la sustentabilidad del proceso, tal como se observó en el caso SENASA donde hubo una resistencia inicial de los mandos medios de la sede central que creían perder poder. Pero también debe decirse que cuando el Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA (PEPS) se ralentó, por discontinuidad en el apoyo político de las autoridades superiores, fue la alta gerencia, el nivel de directores nacionales, el que instó al nivel máximo de conducción política a volver a poner énfasis y dotar de apoyo al proceso, lo que efectivamente ocurrió y terminó con éxito en 2011. Por lo tanto, es importante el apoyo político de todos los niveles, no sólo de las autoridades superiores, aunque sin éste sea imposible encarar el planeamiento estratégico.

Bryson<sup>148</sup> también destaca la importancia del apoyo al proceso por parte de la conducción superior de la organización brindando su visión, sobre el pasado presente y futuro de la organización; desarrollando su enfoque de los mandatos, la misión; su perspectiva de los escenarios; articulando los actores y estimulando los remisos; asegurando los recursos; apoyando en momentos críticos (en mi propia experiencia, laudando conflictos de intereses y poder que necesariamente traen aparejados los cambios); premiando y estando dispuestos a ejercer el poder para mantener el proceso en funcionamiento

---

<sup>147</sup> Chaomeng J. (2006). "Strategic Planning and Dysfunction: The Dark Side of Mandating a Formal Planning System", *Soochow Journal of Political Science*, nº 22, pp.47-71.

<sup>148</sup> Bryson, op cit. nota 133, pp. 214-226.

frente a las dificultades que se presenten, reforzando la normativa, tomando decisiones y resolviendo conflictos; acudiendo a consultores de ser necesario.

La hipótesis analizada trabaja en consuno con la siguiente.

9. A mayor continuidad en el Planeamiento Estratégico mayor éxito en el cambio organizacional.

En el caso SENASA, un 91% estuvo de acuerdo con esta afirmación. En la triangulación, la SSS, APE, SAFJP, INDEC también estuvieron muy de acuerdo. Puede concluirse, entonces, que la mayoría cree que la continuidad en el proceso de planeamiento estratégico es clave para lograr el éxito en el cambio organizacional y, como ya se dijo, está muy relacionada con el apoyo político a que se refiere la hipótesis anterior. Se reafirma entonces lo que ya Mintzberg<sup>149</sup> sostenía: la falta de continuidad es una de las fallas posibles del planeamiento estratégico. De hecho, los planes estratégicos más exitosos analizados en esta tesis son los que tuvieron mayor continuidad (SAFJP y SENASA). De ahí que Bryson<sup>150</sup> comente la importancia de los paladines<sup>151</sup> para darle continuidad al proceso, refiriéndose así a las áreas y personas que manejan el día a día del proceso (en mi experiencia, las áreas y funcionarios de planeamiento).

### **III Hipótesis sobre capacitación de los agentes**

10 A mayor desarrollo y capacitación del cuerpo de facilitadores mayor participación de los agentes.

En el caso SENASA, el 89% cree que la capacitación de los facilitadores es vital para lograr la alta participación de los agentes. Los directivos del organismo mayormente coincidían con esta óptica. No se usaron facilitadores en los otros casos. En mi experiencia, cuando la organización es pequeña, pueden no usarse facilitadores. Cuando la organización es grande, es

---

<sup>149</sup> Mintzberg, H. (1994). "The Fall and rise of strategic planning", *Harvard Business Review*, Jan-Febr, pp. 107-114.

<sup>150</sup> Bryson, op cit. nota 133, p. 215.

<sup>151</sup> Es la traducción que utilicé para el término inglés- champions - acorde con los diccionarios Webster y María Moliner.

necesario usarlos y conviene que sean de la propia organización, pues así queda un equipo formado y capacitado en materia de cambio organizacional, que puede ser utilizado en procesos futuros de planeamiento estratégico participativo o en otras actividades como por ejemplo, equipos de mejora y desarrollo de calidad.

En efecto, Bryson<sup>152</sup> acuerda con la necesidad de utilizar facilitadores, capacitarlos adecuadamente, en especial en el manejo de grupos. En el caso SENASA se les dieron muchas horas de capacitación y se hicieron varios talleres con ellos a lo largo del proceso y se buscó especificar muy bien su rol. Esto último resulta de gran importancia pues en el caso SENASA se dio también el hecho que algunos facilitadores quisieron cuestionar ciertos mandos medios, con el consiguiente conflicto. Es por ello que Bryson resalta la importancia del trabajo coordinado entre la conducción de la organización que promueve el proceso, los paladines (*champions*) y los facilitadores.

11. A mayor desarrollo y capacitación del cuerpo de facilitadores, mayor desarrollo de capacidades técnicas en la instrumentación del proceso de cambio.

En el caso SENASA, existe más de un 92% de acuerdo en la creencia que la capacitación de facilitadores tiene una influencia positiva sobre el desarrollo de capacidades técnicas en la instrumentación del proceso de cambio. La misma visión tenían los directivos. Como se señaló, en los otros casos triangulados no se usaron facilitadores y se apoyó el trabajo en un equipo de consultores y/o miembros del área de planeamiento del organismo. En estos casos, el aprendizaje organizacional es menor y no queda un acervo de conocimientos a disposición de la organización una vez finalizado el plan estratégico. Schwartz<sup>153</sup> coincide con la importancia de contar con facilitadores capacitados

---

<sup>152</sup> Bryson y Anderson, op. cit, p. 153.

<sup>153</sup> Schwarz, R. (1994). *The Skilled Facilitator, Practical Wisdom for Developing Effective Groups*. San Francisco: Jossey-Bass

y Bentley<sup>154</sup> resalta la importancia que tienen en el proceso de aprendizaje en grupos y organizaciones.

#### **IV Hipótesis sobre Desarrollo del planeamiento estratégico en la programación técnica operativa y presupuestaria**

12 A mayor desarrollo de ejes y objetivos estratégicos, mayor desarrollo de programas y mejor presupuestación.

En el caso SENASA, más de un 92% cree que el desarrollo de ejes y objetivos estratégicos tiene una incidencia positiva sobre desarrollo de programas y una mejor presupuestación. Los directivos del organismo también acordaban en este punto. En la triangulación, también están muy de acuerdo con esta afirmación los respondientes de la SSS, APE, SAFJP e INDEC. Esto permite hacer extensiva esta hipótesis a otros organismos públicos.

Baldrige<sup>155</sup> hace hincapié en la conversión de objetivos estratégicos en planes de acción y se pregunta ¿cómo desarrolla específicamente la organización e implementa planes de acción para lograr objetivos estratégicos? Y lo que es más importante, destaca que un factor crítico aquí se refiere a la vinculación de los planes de acción con los presupuestos. Para el referido autor, cada objetivo estratégico y plan de acción debe ser debidamente presupuestado o de lo contrario el éxito es dudoso, justamente, es lo que aborda la siguiente hipótesis:

13 A mayor ajuste entre las programaciones estratégicas; técnica - operativa y programación presupuestaria, mayor éxito en la gestión

Vimos en el caso del SENASA. Los directivos del Organismo y más de un 92% de los entrevistados acuerdan con lo afirmado en la hipótesis, lo cual se corrobora en la triangulación donde también estuvieron “muy de acuerdo”

---

<sup>154</sup> Bentley, T. (1994). *Facilitation: Providing Opportunities for Learning*. New York: McGraw-Hill.

<sup>155</sup> Baldrige National Quality Program (2002). *Criteria for performance excellence*. Washington, DC: National Institute of Standards and Technology of the US Department of Commerce, p. 16.

sobre la necesidad del ajuste planteado en la hipótesis. En los comentarios efectuados, ampliando sus respuestas, coincidieron al considerar el PEPGOP como un proceso integral, en el sentido de que los logros de la estrategia sólo se consiguen en la operación.

Este hallazgo coincide con Mintzberg<sup>156</sup> cuando advertía sobre la falacia de que las estrategias se pudieran separar de las operaciones de la organización.

En el manual preparado por el gobierno de California<sup>157</sup> se subraya que Planificación y presupuestación estratégica son componentes integrales de una buena gestión. Afirman que el plan estratégico marca la dirección, mientras que el presupuesto proporciona los recursos para implementar el plan. Para ellos, un plan estratégico que no se encuentre cimentado en la realidad fiscal ni vinculado al presupuesto sería sólo un sueño y que la asignación de recursos sin pensamiento estratégico *sería miope* y no podría hacer frente a situaciones futuras. La planificación estratégica orienta el proceso presupuestario, establece y brinda a la administración una oportunidad para volver a evaluar las asignaciones actuales de fondos. Por tanto, planificación y presupuestación son interactivos, pues los recursos disponibles afectan a lo que puede lograrse en el plan. El plan también establece las prioridades para la asignación de recursos, ya que la financiación del Gobierno siempre es limitada, la planificación estratégica puede ayudar a agencias a hacer más con menos sin afectar los resultados.

Osborne<sup>158</sup>, el ya clásico autor de la reinención del gobierno, establece que muchas organizaciones públicas hacen planificación estratégica, pero el proceso a menudo tiene grandes defectos pues desarrollan un plan estratégico que está separado del presupuesto. Afirma que en el Gobierno, el plan real es el presupuesto. Señala que muy a menudo, las organizaciones desarrollan planes estratégicos que establecen hacia donde la organización necesita ir,

---

<sup>156</sup> Mintzberg, H., op cit., pp. 107-114.

<sup>157</sup> California State (1998). *Strategic Planning Guidelines*. California: Department of Finance, p 7.

<sup>158</sup> Osborne, D. (2009). *Strategic Management in Public Organizations*. St. Paul: The Public Strategies Group, pp. 1-2.

pero el presupuesto no acompaña las orientaciones. Para el mencionado autor, se debe a la dificultad de conseguir presupuestos para las nuevas estrategias, especialmente en tiempos de restricción fiscal, donde el presupuesto es el histórico más un ajuste por mayores costos. De esta manera, gran parte del plan estratégico nunca se pone en acción. Sin embargo, estos problemas tienen solución, pues –según Osborne– las organizaciones públicas pueden vincular la planificación estratégica con la presupuestación a través de un proceso llamado de “presupuestación por resultados” y a continuación, crear un sistema de gestión de rendimiento para evaluar los resultados y hacer correcciones. Justamente, esto es lo que se hizo en los casos de INDEC y SENASA, mucho más desarrollado en este último donde se llegó al nivel de programa operativo elaborado con la Metodología de Marco Lógico (MML) de la CEPAL<sup>159</sup> y se lo comenzó a vincular con la programación presupuestaria. Esta última hipótesis lleva a la que se enuncia a continuación.

14 A mayor fundamentación estratégica y programática, mayores posibilidades recursos presupuestarios.

En el caso, el nivel directivo del SENASA, y más de un 87 % cree que la fundamentación estratégica y programática sirve de sustento a la hora de reclamar o defender los recursos presupuestarios. En la triangulación, están muy de acuerdo los respondientes de la SSS y el INDEC. En los otros dos casos se explica que no cuadra a su forma de financiamiento, lo que permite hacer extensiva la hipótesis a otros organismos públicos que se financian con fondos presupuestarios. También es válida para el juicio que se forman ciertos donantes u organismos internacionales para seguir aportando financieramente.

---

<sup>159</sup> Ver en el capítulo II un análisis de la MML y su vinculación al Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas.

## DE LA INVESTIGACIÓN EXPLORATORIA A LA COMPRENSIVA PROYECTIVA

En esta investigación se buscó estudiar una serie de hipótesis relacionadas tal cual se planteara en el capítulo primero. Debo reiterar que he comparado y triangulado abordajes de investigación – acción similares, utilizando la misma metodología e instrumentos de base, que la comparación ha sido entre organismos distintos y en tiempos distintos (diacrónica) y que los interrogantes formulados como hipótesis para el caso SENASA se analizaron y compararon con diversos organismos públicos a modo de triangulación de actores sobre el problema planteado.

Puedo afirmar que se ha cumplido con el propósito esbozado al explorar y estudiar las catorce hipótesis según los hallazgos expresados en los capítulos tercero y cuarto.

Ahora bien, teniendo en cuenta los hallazgos en el estudio preliminar SENASA en capítulo tercero a través de entrevistas a directivos y su contundencia en el estudio cuantitativo del referido caso, superando la prueba del chi cuadrado; su extensión holística en los casos de entrevistas cualitativas mediante la triangulación metodológica, de actores, de respondientes y de organizaciones, es factible concluir que del estudio efectuado esta investigación ha alcanzado un nivel comprensivo<sup>160</sup>, más propio del diseño conceptual del constructo de la investigación - acción del Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) aplicado en los casos estudiados.

Obviamente el carácter predictivo del nivel comprensivo es únicamente válido para las hipótesis analizadas en esta tesis. En efecto, guiado por estas hipótesis, parece posible transformar mediante la investigación - acción otras grandes organizaciones públicas, alcanzándose así un nivel integrativo.

---

<sup>160</sup> Hurtado de Barrera, J. (2000). *El proyecto de investigación: Metodología de la investigación holística*. Caracas: Ediciones Quiron, p. 323.

Siguiendo a Hurtado<sup>161</sup>, puedo decir que esta investigación proyectiva conllevó un proceso continuo y progresivo de estadios-fases pasando de un nivel perceptual y exploratorio de las hipótesis formuladas (capítulo 3 caso SENASA) a otro de nivel aprehensivo comparativo y analítico de la triangulación con los otros casos analizados (capítulo 4).

Ello implica que esta investigación, de acuerdo a la clasificación de este paradigma holístico, en la relación nivel y tipo de objetivo, está ubicada en el tipo de investigación proyectiva según Hurtado<sup>162</sup>.

El nivel de comprobación alcanzado me permite afirmar haber llegado al nivel comprensivo de explicar y prever qué variables se consideran relevantes según las comprobaciones de esta investigación y finalmente así aportar en forma proyectiva a una teoría parcial mediante la investigación- acción (nivel integrativo- interactivo) del constructo cogenerado del planeamiento estratégico participativo de grandes organizaciones públicas.

Creo así haber contribuido a aportar nuevos elementos para una teoría parcial de Planeamiento Estratégico Participativo en Grandes Organizaciones Públicas, formulando contribuciones parciales a la teoría en la materia, mediante hallazgos originales sobre variables o precisiones enriqueciendo la literatura y el estado del arte en materia de planeamiento estratégico de organizaciones públicas, tal como surge del análisis bibliográfico comparativo efectuado en éste capítulo.

---

<sup>161</sup> Idem.  
<sup>162</sup> Ibidem.

## **Limitaciones de la investigación - acción aplicada al Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP)**

La investigación acción presupone una cooperación, colaboración, acuerdo en metodología y temas a abordar, cogeneración de conocimientos, prácticas, abordajes y sobre todo en qué hacer y no hacer en cada circunstancia.

A diferencia del investigador académico que es libre y autónomo en su gabinete, en la investigación acción, aquellos aspectos que el investigador desee o recomiende abordar y que no sean receptados por la organización, sencillamente no se emprenderán. 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 evaluación de ejecución. Este último aspecto pudo conformarse en la APE, pero con poco tiempo de ejecución pues hubo un cambio de gobierno y autoridades del organismo que interrumpió la continuidad.

Por tanto, esta es una gran limitación de toda estrategia de investigación que utilice las metodologías de 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 únicas limitaciones pertenecen a 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 luego, tal vez, un hombre de acción las recoja para transformar la realidad. La riqueza y lo desafiante de la investigación acción es precisamente su carácter transformador.

## CONCLUSIONES FINALES

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.

Examiné la metodología de Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP)<sup>163</sup> y su vinculación con la metodología de gestión por objetivos, es decir, pasé revista al proceso de llevar la estrategia a la operación en el ámbito público mediante la programación técnica operativa y lograr su correlato en la programación presupuestaria.

Estudie los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Organismos Públicos (PEPOP) en grandes organismos en el marco de la investigación acción y analicé su capacidad transformadora.

Para ello, consideré catorce hipótesis que abarcaron dos grandes dimensiones:

A) Hipótesis acerca de los instrumentos de Planeamiento Estratégico Participativo de Organismos Públicos (PEPOP) en el marco de la investigación acción analizando su capacidad transformadora

El haber tomado el PEPGOP como un tema de investigación acción constituye uno de los aportes originales de esta tesis. Otro de los aportes estriba en haber validado el impacto de los instrumentos de investigación-acción sobre el cambio de la cultura organizacional, y sobre el mismo proceso de planificación estratégica y de transformación y que no se encuentran así formulados en la literatura comparada.

---

<sup>163</sup> Krieger, M. (2009). *El planeamiento estratégico de organizaciones públicas*, en Estado, políticas y Gestión Pública en tiempos del Bicentenario. Buenos Aires: Fundación Unión, pp. 113-156.

B) Hipótesis acerca de la metodología de Planeamiento Estratégico Participativo de Organismos Públicos (PEPOP) y su vinculación con la metodología de gestión por objetivos de Organismos Públicos.

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 Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP). Se nota una correspondencia muy alta entre uno y otro tipo de respuesta.

Esta constatación me permite afirmar que las hipótesis comprobadas para el caso SENASA pueden llegar a extenderse a otros organismos públicos. Puede afirmarse que estas hipótesis fueron correctamente exploradas y que pueden alimentar, sin riesgo, otros diseños descriptivos y explicativos, comprensivos y proyectivos y sobre todo pueden guiar futuros trabajos de investigación – acción sobre el Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP).

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 distintas intervenciones organizacionales en materia de planeamiento estratégico.

Por último, se reafirman las dimensiones de participación, apoyo político (de autoridades políticas y plana gerencial de línea) de continuidad en el esfuerzo y en su direccionalidad, como elementos claves a tener en cuenta en la implementación de un planeamiento estratégico de organizaciones públicas.

Se refuerza la idea que el Planeamiento Estratégico Participativo de Grandes Organizaciones Públicas (PEPGOP) sólo culmina con éxito y realizaciones cuando se logra vincular la estrategia con la operación, logrando traducirla en

programas técnico operativos y presupuestarios y si se la inserta en el accionar cotidiano.

En resumen, 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 una teoría parcial de planeamiento estratégico participativo en grandes organizaciones públicas.

## Bibliografía

ABRAMSON, M. A.; LAWRENCE, P. R. (EDS.) (2001). *Transforming Organizations*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

ACKERMAN, L. D. (2000). *Identity Is Destiny*. San Francisco: Berrett-Koehler.

ANGELICA, E. (2001). *Crafting Effective Mission and Vision Statements*. St. Paul, Minn: Amherst H. Wilder Foundation.

ANSOFF, L. (1980). "Strategic Issue Management". *Strategic Management Journal* 1 (2) Chicago.

ÁLAMO VERA, F.; GARCÍA SOTO, M. (2007). *El Proceso Estratégico en el Sector público; Análisis en el contexto de las Universidades Españolas*. Madrid: Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, vol 13, nº 2.

BALDRIGE NATIONAL QUALITY PROGRAM (2002). *Criteria for performance excellence*. Washington, DC: National Institute of Standards and Technology of the US Department of Commerce.

BAZAGA FERNÁNDEZ, I. (1997). *El Planeamiento Estratégico en el Ámbito Público. La Nueva administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.

BARRY, B. W. (1997). *Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organizations, Revised and Updated*. St. Paul, Minn.: Amherst H. Wilder Foundation.

BARZELAY, M. (1992a). *La responsabilidad en una perspectiva postburocrática de la administración pública, Documentación Administrativa*. Alcalá de Henares: INAP.

————— (1992b). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.

————— (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.

BARZELAY, M.; CAMPBELL, C. (2003). *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

BECKHARD, R. (1969). *Organizational Development: Strategies and Models*. Reading, MA: Addison-Wesley.

BENTLEY, T. (1994). *Facilitation: Providing Opportunities for Learning*. New York: McGraw-Hill.

BEECH, N.; HUXHAM, C. (2003). *Cycles of Identity Formation in Collaboration*. Glasgow, Scotland: Graduate School of Business, University of Strathclyde.

BEHN, R. D. (1991). *Leadership Counts: Lessons for Public Managers from the Massachusetts Welfare, Training and Employment Program*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

————— (1999). "Do Goals Help Create Innovative Organizations?" In H. G. Frederickson and J. Johnston (eds.), *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application*. Tuscaloosa, Ala.: University of Alabama Press.

————— (1967). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. (1966). *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday, Anchor Books.

BERGER, R. A.; VASILE, L. (2002). *Strategic Planning: A Review of Grantee Practices*. Los Altos, Calif.: The David and Lucile Packard Foundation.

BLOCK, P. (1987). *The Empowered Manager: Positive Political Skills at Work*. San Francisco: Jossey-Bass.

BERRY, F. S.; WECHSLER, B. (1995). *State Agencies Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey*. Syracuse: Public Administration Review.

BOYNE, G. A.; GOULD-WILLIAMS, J. S. (2003). "Planning and Performance in Public Organizations: An Empirical Analysis". *Public Management Review*, 5.

BRACKER, J. (1980). "The Historical Development of the Strategic Management Concept." *Academy of Management Review*, 5

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

BRYSON, J.; CROSBY, B.; 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.

BRYSON, J., ANDERSON, S. (2000). "Applying Large-Group Interaction Methods in the Planning and Implementation of Major Change Efforts". *Public Administration Review*, March/April, vol. 60, nº 2.

BRYSON, J.; FINN, C. (1996). "Creating the Future together: Developing and Using Shared Strategy Maps". En Halachmi, A. y G. Bouckaert (eds.) *The Enduring Challenges of Public Management*. San Francisco: Jossey-Bass.

BUNKER, B.; ALBAN, B. (1997). *Large Group Interventions: Engaging the Whole System for Rapid Change*. San Francisco: Jessey-Bass.

BURKHART, P.; REUSS, S., (1993). *Successful Strategic Planning*. Newbury Park: SAGE.

CAMPBELL, D. T.; FISKE, D. W. (1959). "Convergent and discriminant validation by multitrait-multimethod matrix". *Psychological Bulletin*, nº 56.

CHECKLAND, P. (1981). *Systems Thinking, Systems Practice*. Chichester, UK: John Wiley.

CROPPER, S. (1990). "The Complexíty of Decisión Support Practice". En C. Edén y J. Radford (eds.) *Tackling Strategic Problems: The Role of Group Decisión Support*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

CHAOMENG, J. (2006). "Strategic Planning and Dysfunction: The Dark Side of Mandating a Formal Planning System Soochow". *Journal of Political Science* n° 22.

COHEN , S.; EIMICKE, W. (1995). *The New Effective Public Manager*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.

—————(1998). *Tools for innovators*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.

DONALD, C.; LYONS, T.; TRIBBEY, R. (2001). "A partnership for strategic planning and management in a public organization". *University of Louisville, Public Performance & Management Review*, vol. 25, n° 2.

DANNEMILLER TYSON ASSOCIATES, INC. (1994). *Real Time Strategic Change: A Consultant's Guide to Large Scale Meetings*. Ann Arbor, Mass: Dannemiller Tyson Associates Inc.

DANNEMILLER, K.; JACOBS, R. (1992). "Changing the Way Organizations Change: A Revolution of Common Sense". *Journal of Applied Behavioral Science*, 28, 4.

DENIS, J.-L.; LAMOTHE, L.; LANGLEY, A. (2001). "The Dynamics of Collective Leadership and Strategic Change in Pluralistic Organizations". *Academy of Management Journal*, 44.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (2011). *Manual de investigación cualitativa. El campo de la investigación cualitativa*. México: Gedisa.

DRUKER, P. (1999). *Los objetivos de los negocios. La gerencia de empresas*. Buenos Aires: Sudamericana.

DEWEY, J. (1954). *The Public and Its Problems*. Athens, Ohio: Swallow Press.

DEYLE, R.; SMITH, R. (1998). "Local Government Compliance with State Planning Mandates: The Effects of State Implementation in Florida". *Journal of the American Planning Association*, 64.

EMERY, M.; PURSER, R. (1996). *The Search Conference: A Powerful Method for Planning Organizational Change and Community Action*. San Francisco: Jossey-Bass.

EMMERT, M.; CROW, M.; SHANGRAW, R. (1993). *Public Management in the Future: Post-Orthodoxy and Organizational Design*. *Public Management: The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass.

FRIEND, J.; HICKLING, A. (1987). *Planning Under Pressure*. Oxford, UK: Pergamon.

FRENCH, W.; BELL, C. (1996). *Desarrollo organizacional*. México: Prentice Hall.

GALTUNG, J. (1966). *Teoría y métodos de la investigación social*. Buenos Aires: EUDEBA.

GOODSTEIN, L.; NOLAN, T.; PFEIFFER, J. (1993). *Applied Strategic Planning*. New York: McGraw Hill.

GUIOT, J. (1985). *Organizaciones sociales y comportamientos*. Buenos Aires: Herder.

GILMORE, T.; BARNETT, C. (1992). "Designing the Social Architecture of Participation in Large Groups to Effect Organizational Change". *Journal of Applied Behavioral Science*, 28,4.

HOLMAN, P.; DEVANE, T.; INNES, J. (1996). *The Change Handbook: Group Methods for Shaping the Future*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.

HURTADO DE BARRERA, J. (2000). *El proyecto de investigación: Metodología de la investigación holística*. Caracas: Ediciones Quiron.

IACOFANO, D. (2001). *Meeting of the Minds: A Guide to Successful Meeting Facilitation*. Berkeley, Calif.: MIG Communications.

INNES, J.; BOOHER, D. (1999). "Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning." *Journal of the American Planning Association*, 65.

JICK, T. (1979). "Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in action". *Administrative Science Quarterly*, vol. 24: Qualitative Methodology. December.

KANER, S., WITH LIND, L.; TOLDI, C.; FISK, S.; BERGER, D. (1996). *Facilitator's Guide to Participatory Decision-Making*. Canada: New Society Publishers.

KING, C.; FELTEY, K.; SUSEL, B. (1998). "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration". *Public Administration Review*, 58.

KOTEEN, J. (1989). *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*. New York: Praeger.

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.

—————(2009a). *La gestión pública por objetivos, el establecimiento de metas e indicadores y la medición de resultados. Estado, políticas y gestión pública*. Buenos Aires: Fundación Unión.

—————(2009b). *El planeamiento estratégico de organizaciones públicas, Estado, políticas y Gestión Pública, en tiempos del Bicentenario*. Buenos Aires: Fundación Unión .

————— (2009c). *Vinculación entre políticas públicas, programación y presupuestación. Estado, políticas y gestión pública*. Buenos Aires: Fundación Unión.

KRIEGER, M.; FRANKLIN, E. (2010). *Comportamiento organizacional*. México, Pearson.

LAROCCA, H. (2009). *Implementación de la gestión por objetivos*, documento de trabajo, Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional del Senasa (PAFIS), Buenos Aires: SENASA.

LEVY, A. (1981). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: Macchi.

——— (2010). *Desarrollo competitivo y dinámica de los sectores industriales*. Buenos Aires: Materiabiz.

MCSWITE, O.C. (1997). *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*. Thousand Oaks, Newbury Park, CA: SAGE Publications.

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

MAKÓN, M. (2000). "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional". *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, 24 - 27 de octubre.

MATUS, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*, Caracas: Fundación Altadir.

——— (1999). "Primera conferencia". *Revista ASAP*, 33, junio.

——— (2006). *Planificar para gobernar. El método PES*. Buenos Aires: CIGOB, Fundación Altadir, Universidad de La Matanza.

——— (2007a). *Tres Cinturones de Gobierno*. Buenos Aires: CIGOB, Fundación Altadir, Universidad de La Matanza.

——— (2007b). *Adiós Señor Presidente*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Lanús.

MÉTODO MAPP (1998). *Método Altadir de Planificación Popular*. Maracaibo: Fondo Editorial Altadir.

MIESING, P.; ANDERSEN, D. (1991). "The size and scope of strategic planning in state agencies, the New York experience". *American Review of Public Administration*, 21, 2.

MINTZBERG, H. (1992). *El poder en la organización*. Buenos Aires: Ariel.

MINTZBERG, H.; BRIAN QUINN, J.; VOYER, J. (1997). *El Proceso Estratégico*. México: Prentice Hall.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. (1998). *Safari a la Estrategia*. Santiago de Chile: Granica.

OLSEN, W. (2004). "Triangulation in Social Research: Qualitative and Quantitative Methods Can Really be Mixed", *Development in Sociology*. Ormskirk: Causeway Press.

MONTANARI, J.; BRACKER, J. (1986). "The Strategic Management Process at the Public Planning Unit Level". *Strategic Management Journal*, 7, 3.

MOORE, M. H. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

NUTT, P. C. (2001). "Strategic Decision Making". En M. A. Hitt, R. E. Freeman y J. S. Harrison (eds.) *The Blackwell Handbook of Strategic Management*. Oxford, England: Blackwell.

————— (2002). *Why Decisions Fail*. San Francisco: Berrett-Koehler.

NUTT, P.; BACKOFF, R. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. San Francisco: Jossey-Bass.

————— (1993). "Strategic Issues as Tensions". *Journal of Management Inquiry*, 2.

OPPERMANN, M. (2000). "Triangulation. A Methodological discussion". *International Journal of Tourism Research*, 2, 2.

OSBORNE, D. (2009). "Strategic Management in Public Organizations". St. Paul: The Public Strategies Group.

OSSORIO, A. (2002). *Planeamiento Estratégico*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

————— (2009). *La Gestión por Resultados y la Planificación Estratégica*, Buenos Aires: Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Dirección de Planeamiento e Ingeniería Organizacional.

ORTEGÓN, E.; PACHECO, J.; PRIETO, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

SMITH, H. (1975). *Strategies of Social Research. The methodological imagination*. London: Prentice Hall.

SANCHEZ ALBAVERA, F. (2003). "Planificación estratégica y gestión pública por objetivos". *CEPAL, ECLAC, Series Gestión Pública*, nº 32, julio.

SCHWARZ, R. (1994). *The Skilled Facilitator, Practical Wisdom for Developing Effective Groups*. San Francisco: Jossey-Bass.

THATCHENKERY, T. (1996). *Postmodern management and organization theory*. New York: SAGE.

VALENTE, M. (2011). *Transformar el Senasa*. Buenos Aires: Ediciones Senasa.

WAISBROD, L. (2009). *Bases constructivistas para un modelo de intervención y desarrollo organizacional. Estado, políticas y gestión pública*. Buenos Aires: Fundación Unión.

WEBER, M. (1981). *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.