

Un **modelo de investigación** en **gerencia pública** a nivel de posgrado

Innovación y valor público en la investigación 2020

Un modelo de investigación en gerencia pública a nivel de posgrado.
Innovación y valor público en la investigación 2020

Un modelo de investigación en **gerencia pública** a nivel de **posgrado**

Innovación y valor público en la investigación 2020

José Castro Quiroz | Emma Barrios Ipenza
Carolina Cerna Silva | Guillermo Uribe Córdova

CASTRO QUIROZ, José

Un modelo de investigación en gerencia pública a nivel de posgrado: Innovación y valor público en la investigación 2020 / José Castro Quiroz, Emma Barrios Ipenza, Carolina Cerna Silva, Guillermo Uribe Córdova -- Huancayo: Universidad Continental, Fondo Editorial, 2021.

ISBN electrónico 978-612-4443-38-1

1. Gestión pública 2. Investigaciones 3. Educación superior

351.07 (SCDD)

Datos de catalogación Universidad Continental

Es una publicación de la Universidad Continental

*Un modelo de investigación en gerencia pública a nivel de posgrado.
Innovación y valor público en la investigación 2020*

José Castro Quiroz, Emma Barrios Ipenza, Carolina Cerna Silva, Guillermo Uribe Córdova

Primera edición versión digital
Huancayo, diciembre de 2021

El texto completo está disponible en: <https://repositorio.continental.edu.pe/>

© Autores

© Universidad Continental SAC

Av. San Carlos 1980, Huancayo, Perú

Teléfono: (51 64) 481-430 anexo 7863

Correo electrónico: fondoeditorial@continental.edu.pe

www.ucontinental.edu.pe

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2021-13993

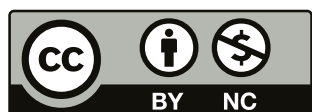
ISBN electrónico 978-612-4443-38-1

DOI <http://dx.doi.org/10.18259/978-612-4443-38-1>

Diseño de cubierta y diagramación: Yesenia Mandujano Gonzales

Cuidado de edición: Jullisa del Pilar Falla Aguirre

La obra ha sido sometida al proceso de arbitraje o revisión de pares antes de su divulgación. El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de sus autores. No refleja necesariamente la opinión de la Universidad Continental.



Un modelo de investigación en gerencia pública a nivel de posgrado. Innovación y valor público en la investigación 2020, se publica bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Perú. Compartir bajo la misma licencia. Se autoriza su reproducción, siempre que se cite la fuente y sin ánimo de lucro.

ÍNDICE

Presentación	11
Introducción	15
Capítulo I.Historia de la investigación en administración	17
1.1 Evolución de enfoques administrativos	19
1.2 Tipos de investigaciones en administración	24
1.2.1 Investigación básica y aplicada	24
1.2.2 Enfoques en investigación	26
1.3 Investigación aplicada	33
1.3.1 Epistemología	33
1.3.2 Definición	34
1.3.3 Tipos	37
1.3.4 Perspectiva	38
Capítulo II.Fundamentos para la formulación de la investigación en gestión pública	
2.1 Contextualización	41
2.1.1 Contexto nacional	42
2.1.2 Contexto de la Universidad Continental	44
2.2 Conceptualización y arquitectura	45
2.2.1 Lógica interna	46
2.2.2 Momentos	47
2.3 Propuesta Trabajo de investigación	48

2.3.1 Características	50
2.3.2 Etapas	55
2.3.3 Pasos	57
2.3.4 Marco normativo	59
2.3.5 Primera y segunda propuesta	63
Capítulo III. Desarrollo de la investigación por etapas y pasos	65
3.1 Etapa 1: Propositiva	65
3.1.1 Consideraciones técnicas	65
3.1.2 Desarrollo práctico y ejemplificación	72
3.2 Etapa 2: Diagnóstica	77
3.2.1 Consideraciones teóricas	77
3.2.2 Desarrollo práctico y ejemplificación	91
3.3 Etapa 3: De formulación	100
3.3.1 Consideraciones teóricas	100
3.3.2 Desarrollo práctico y ejemplificación	104
3.4 Etapa 4: De análisis de viabilidad y factibilidad	107
3.4.1 Consideraciones teóricas	107
3.4.2 Desarrollo práctico y ejemplificación	110
3.5 Etapa 5: De implementación	115
3.5.1 Consideraciones teóricas	115
3.5.2 Desarrollo práctico y ejemplificación	119
3.6 Etapa 6: De control	123
3.6.1 Consideraciones teóricas	123
3.6.2 Desarrollo práctico y ejemplificación	126
3.7 Etapa 7: De síntesis	128

3.7.1 Consideraciones teóricas	128
3.7.2 Desarrollo práctico y ejemplificación	130
Capítulo IV. Marco teórico y referencias bibliográficas	133
4.1 Marco teórico	133
4.1.1 Las bases teóricas	134
4.1.2 La definición de términos básicos	134
4.2 Estilo APA	134
4.3 Referencias de tesis de maestría y de doctorado	135
4.4 Utilización de buscadores	136
Capítulo V. A modo de colofón	139
Sistemas administrativos	139
Modernización de la gestión pública	140
Innovación social	140
Políticas sociales	140
Gestión de riesgos y desastres	141
Flexibilidad del modelo e innovación	142
CAPÍTULO VI. De los anexos	143
6.1 Productos	143
6.2 Matrices de metodologías	144
6.2.1 Metodologías utilizadas en el diagnóstico institucional	145
6.2.2 Metodologías utilizadas en la determinación de la viabilidad y factibilidad	146
6.3 Protocolo o plan de trabajo	147
6.3.1 Definición	147

6.3.2 Sinónimos	148
6.3.3 Secciones o etapas	148
6.3.4 Desarrollo de secciones	149
Referencias bibliográficas	161
De los autores	165

PRESENTACIÓN

La Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, en sus inicios conocida como Escuela de Gerencia Continental, siempre ha tenido una inclinación hacia los asuntos de naturaleza pública, por ello se ha convertido en el primer centro especializado en formación para la gestión de los asuntos públicos en el Perú. Desde hace veintitrés años viene formando miles de profesionales y líderes del Sector Público, con el propósito de empoderar a sus estudiantes para que crean en sus capacidades para crear valor público y generar impacto social positivo.

En el Perú, tenemos muchos problemas públicos por resolver: baja calidad de los servicios de salud —que se han visto agravados por la COVID-19—, baja calidad en la educación básica regular, inseguridad ciudadana, desempleo, entre muchos otros —se necesitarían varias hojas para enumerarlos—. Estos problemas, por su naturaleza, son complejos, abarcan varios sectores y toman mucho tiempo para alcanzar soluciones en beneficio de los ciudadanos. Por ello consciente de esta realidad, la Universidad Continental fomenta en sus estudiantes la solución de problemas, a través de casos de estudio, para que mejoren su desempeño dentro de las entidades públicas y contribuyan en generar valor público para los ciudadanos.

En esa línea, la solución de los problemas que aquejan a la administración pública, y que limita su desempeño para proveer servicios públicos de calidad, ha sido la motivación principal de los autores para el desarrollo de este libro. *Un modelo de investigación en gerencia pública a nivel de posgrado. Innovación y valor público en la investigación 2020* presenta, de manera muy clara, los aspectos metodológicos para analizar un problema, formular una solución y, sobre todo, establecer su viabilidad y sostenibilidad. Por tanto, esta

obra es de lectura obligatoria para todo servidor público que quiera mejorar su desempeño en la administración pública, a través de la implementación de soluciones viables y sostenibles a problemas que limitan que sus organizaciones brinden servicios públicos de calidad.

Jaime Enrique Sobrados Tapia
Escuela de Posgrado
Universidad Continental

«La prueba de una innovación no es su novedad,
ni su contenido científico, ni el ingenio de la idea...
es su éxito.»

Peter Drucker

INTRODUCCIÓN

Al cumplir veintitrés años, la Universidad Continental ha compartido una visión y camino diferente respecto a la educación tradicional. Propuso que la calidad de la educación consiste en mirar más allá de los campus, que el prestigio se mide por los problemas importantes del país que se hayan contribuido a resolver, por la calidad de los ciudadanos que serán sus estudiantes, así como por la inspiración para contribuir a la transformación y desarrollo del país. Así, se propone la misión de ser «una organización de educación superior dinámica que, a través de un ecosistema educativo estimulante, experiencial y colaborativo, forma líderes con mentalidad emprendedora para crear impacto positivo en el Perú y en el mundo».

En este espíritu, desde el 2003, de forma pionera lanzó en el Perú los primeros programas de formación de posgrado en temas públicos, como Administración y Políticas Públicas, Gerencia Pública, entre otros, a través de, primero, la Escuela de Gerencia Continental y, luego, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental.

Con la premisa de «Gestionar en el Estado no es lo mismo que hacerlo en el sector privado», la Maestría en Gerencia Pública de la Universidad Continental es reconocida como la pionera de todos los posgrados en Gerencia Pública que se dictan en nuestro país. Ha buscado, desde su creación, formar profesionales en gestión pública, con visión y pensamiento estratégico en las necesidades y expectativas de desarrollo del país, con capacidades operativas para generar y gestionar información oportuna para la toma de decisiones, así como desarrollar habilidades para conducir los procesos de modernización y cambio de las organizaciones públicas, y generar innovación y conocimiento para obtener resultados de las políticas públicas, impulsando la institucionalidad y la descentralización con el fin de brindar calidad de vida y un buen servicio al ciudadano.

Este espíritu, de generar competencias gerenciales y de investigación en gerencia pública a todos los maestrandos que confiaron en este posgrado, se constituyó en la finalidad de la formación que brindaba la universidad.

Esta publicación intenta sistematizar las primeras propuestas que se plasmaron en la universidad, con las cuales se pretendió establecer los criterios, las metodologías y las recomendaciones a seguir en la elaboración de las tesis de grado y luego los trabajos de investigación, con los cuales se aporte al país y que, simultáneamente, les permita a los estudiantes obtener el grado académico de maestro en Gestión Pública y Gerencia Pública. Este camino se inició con los denominados planes de gestión pública y finalizó en el desarrollo de trabajos de investigación adecuados a gestión pública (PIA), con los cuales, de manera pionera, se presentó una propuesta, innovadora y *sui géneris*, para su elaboración. Enfatiza en una manera diferente e innovadora de hacer un diagnóstico organizacional público, el análisis de la realidad problema acorde con la modernización de la gestión pública y una propuesta de solución integral a los problemas de una organización pública, basada en evidencias en gestión pública, que permite a los profesionales aplicar las competencias que han adquirido durante su maestría.

La propuesta inicial ha sido revisada constantemente (aquí se recoge su contextualización, conceptualización y evolución). Está adecuada para abordar una realidad gerencial en una institución pública determinada en cualquiera de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) donde se encuentre. A la fecha, la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental (EPG UC) utiliza diversas modalidades para obtener el grado, las que están plasmadas oficialmente en guías aprobadas por la universidad.

En resumen, es una propuesta académica que permite generar conocimiento en gestión pública e incrementar el valor público de sus instituciones. Al estudiante le posibilita obtener el grado académico de maestro en Gerencia Pública de la EPG UC. Un ofrecimiento que por más de nueve años ha permitido que se proyecten investigaciones referentes a la gestión pública en el Perú.

CAPÍTULO I

Historia de la investigación en administración

1. Antecedentes

En la década de 1980, el filósofo argentino Mario Bunge (1919-2020) esclareció el significado y el papel de la ciencia básica y el de la ciencia aplicada. Consideraba que la «investigación aplicada» se distinguía de la básica o pura en al menos tres aspectos:

Primeramente, la ciencia aplicada se funda sobre la básica. Donde la tarea del científico aplicado consiste en enriquecer y explotar un cuerpo de conocimiento ya producidos por la investigación básica.

En segundo lugar, el objeto de la ciencia aplicada es más restringido que el de la ciencia básica..., donde, en vez de estudiar la cohesión social en general, el sociólogo aplicado estudiará la cohesión de tal o cual grupo y la manera de reforzarla.

En tercer lugar, la investigación aplicada tiene siempre una misión práctica, aunque sea a largo plazo..., donde se espera que el científico termine cada uno de sus trabajos afirmando, no tanto «He descubierto X», como «He descubierto que X puede servir para producir (o impedir) Y».

En resumen, mientras la investigación básica se propone conocer el mundo, la aplicada se propone controlarlo (Bunge, 1984, pp. 169-170).

Respecto a la epistemología de la administración, Hermida, Serra y Kastika (1992) consideran:

La administración podría ser concebida como una ciencia que estudia a las empresas y las organizaciones con fines descriptivos, para comprender su funcionamiento, su evolución, su crecimiento y su conducta... Sobre la base de este conocimiento, la ciencia de la administración genera hipótesis que permiten un nivel descriptivo o normativo, íntimamente vinculado con la técnica de la administración, que trata de conducir a los objetivos fijados, generando las aplicaciones de las distintas herramientas existentes para su consecución tal lo que se desarrolla en las empresas (p. 14).

En esta dualidad epistemológica, la historia de la administración moderna de más de un siglo de evolución, como ciencia o como técnica, está plena de investigaciones realizadas inicialmente por los padres de esta disciplina, luego por los gurús de la gestión, los gestores y los teóricos de la gerencia privada. Respecto de la administración pública, es en la década de 1980 que toma fuerza en el mundo la nueva gestión pública (NGP). En el Perú, en la década de 2000, la Universidad Continental inicia, de manera pionera, los posgrados en Gestión Pública, Gerencia Pública y Administración Pública.

Sin embargo, el desarrollo de la investigación en nuestro país es aún muy limitado y la investigación en gerencia pública no es diferente o ajena a esta realidad. Hoy, a nivel de posgrado, las escuelas de administración orientadas a la gestión de lo público intentan formar gerentes (y no investigadores). En este contexto, varias investigaciones se traducen en horas para hacer una tesis orientada al estudio clásico o teórico, muchas veces desvinculado de los conocimientos adquiridos en la maestría.

Respecto a la investigación en administración, según Robbins (2004), es el estadounidense Frederick W. Taylor (padre de la Administración Científica) quien, en su libro *Los principios de la administración científica* (1911), describió cómo el método científico podía utilizarse para definir la «mejor manera de realizar el trabajo en una empresa». Taylor y los investigadores clásicos de la administración sentaron las bases de esta ciencia:

En ese tiempo no estaban claros los conceptos de las responsabilidades del trabajador y de la gerencia. La era clásica abarcó desde 1900 hasta la primera mitad de la década de 1930, y es cuando las primeras teorías generales de administración empezaron a evolucionar, por los clásicos como Frederick Taylor, Henri Fayol, Max Weber, Mary Parker Follet y Chester Barnard, quienes pusieron las bases de las prácticas contemporáneas de la administración. Taylor trató de crear una revolución mental entre los trabajadores y la gerencia al definir directrices claras para mejorar la eficacia en la producción (p. A3).

1.1 Evolución de enfoques administrativos

Según el brasileño Idalberto Chiavenato (2006), desde 1900, la historia de la administración se ha desarrollado mediante diversos enfoques. Con esta propuesta, se tendría la siguiente evolución de enfoques como partes conformantes de la teoría general de la administración (TGA):

a) Enfoque clásico de la administración

Se basa en un estudio de la empresa en que los padres de la administración moderna son Taylor y Fayol. El énfasis académico buscaba mejorar la producción de las empresas y la optimización del uso de los recursos.

Según Taylor (citado en Valeriano, 2008), la administración y no la fuerza de trabajo es el origen y solución potencial a los problemas de la industria.

Uno de sus mayores aportes teóricos fue establecer cinco procesos en la administración: planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Según Robbins (2014), «Henri Fayol, empresario de origen francés, fue el primero en proponer, a principios del siglo XX, que todos los gerentes ejecutan estas funciones... Hoy en día esas funciones se han resumido en cuatro: planear, organizar, dirigir y controlar».

Hermida et al. (1997) afirman que este enfoque corresponde a la Escuela Clásica, que se desarrolló de 1900 a 1925.

b) Enfoque humanista de la administración

Se inicia con la investigación en Hawthorne, en que se encontró que el desempeño de una organización no solo depende de los tiempos y movimientos, sino también de los recursos humanos. Sus máximos exponentes son Elton Mayo, Abraham Maslow, Kurt Lewin (considerado pionero con los laboratorios de sensibilización), Douglas McGregor, Frederick Herzberg, Herbert Alexander Simon (Premio Nobel de Economía 1978 y seguidor de la teoría de decisiones), entre otros. Ellos teorizaron

durante décadas la importancia y características de los recursos humanos en la administración exitosa de una empresa privada. Hermida et al. (1997) consideran que corresponde a la Escuela de Relaciones Humanas, desarrollada de 1925 a 1935, que siguió su evolución mediante las escuelas de Sociología y Psicología (1935-1950).

c) Enfoque neoclásico

Hermida et al. (1997) señalan que el enfoque neoclásico se desarrolló de 1925 a 1945 e intentó, ante el desarrollo de la Escuela Humanista, retomar a los clásicos y sus propuestas de estudio de los factores, distintas a las de la Escuela de Recursos Humanos, que incidían en el éxito de las empresas y enfatizaban los tipos de organización.

d) Enfoque estructuralista de la administración

Su máximo exponente es el sociólogo alemán Max Weber (1864-1920). Sus aportes se relacionaban con la organización de la administración, su estructura, sus normas, sus funciones, entre otros. Propone un modelo integrador de control administrativo. Sin embargo, con el tiempo y la poca teorización de la administración en la administración pública, su modelo burocrático fue tomado como ejemplo de lo que no se debe buscar en una gestión pública. Se le endilgó, por muchas décadas, la responsabilidad de todos sus males.

Su enfoque evolucionó hacia la teoría estructuralista en administración, en que se amplía la visión weberiana y se centra en la organización como un sistema social al que hay que estudiar como un todo, interrelacionado con su ambiente externo.

Hermida et al. (1997) señalan que en su primera parte corresponde con el modelo burocrático, que se desarrolló de 1910 a 1950 y que Weber clasifica como «sistema mediante el cual los súbditos aceptan un reglamento como lógico, y en función de ellos acepta al sistema de poder porque proviene de

una serie de normas legales legitimadas por cada uno en virtud de su grado de pertenecía a la organización» (p. 89).

e) **Enfoque de administración por objetivos**

Se incluye el siguiente enfoque, separado al inicial esquema propuesto por Chiavenato. Se considera que es clave en la evolución de la teoría general de la administración (TGA).

Hermida et al. (1997) afirmaban que la Escuela de Teoría de la Organización, desarrollada de 1946 a 1960 por los estadounidenses Chester Barnard y Herbert Alexander Simon, abordaba integralmente la organización, la toma de decisiones y estudiaba la influencia organizativa en el logro de los objetivos que persigue una institución.

Sin embargo, la administración por objetivos¹ crea un enfoque que precisa que la gestión basada en el logro de objetivos es la clave del éxito empresarial. Remarca que, para alcanzar metas, participan no solo los recursos humanos, sino todos sus elementos, como otros recursos, pasos, tiempos, movimientos, controles, e indicadores.

f) **Enfoque sistémico de la administración**

Hermida et al. (1997) mencionan que la teoría de los sistemas se desarrolló de la década de 1950 a la de 1970. Es un enfoque que propone entender a la organización como un sistema compuesto por subsistemas, que integran diversos procesos, insumos, partes. Con ellos se logran los objetivos propuestos por la organización. Brindó una mejor explicación a la administración por objetivos (APO) sobre la administración organizacional y el análisis interdisciplinario. Su máximo exponente es el austriaco Ludwig von Bertalanffy (1901-1972).

¹ Propuesta por el estudioso y gurú de la administración el austriaco Peter F. Drucker (1909-2005), quien une las dos corrientes teóricas (la de recursos humanos y la de la empresa en sí) que se desarrollaban casi de manera paralela como objetos de estudio separadas.

Según Castrillón (2014), Freemont E. Kast y James E. Rosenzweig (cuyo análisis interno de las organizaciones adaptaremos a la presente propuesta) son considerados pioneros en la aplicación de la teoría general de sistemas (TGS) a la administración.

g) Enfoque del desarrollo organizacional

Se incluye el siguiente enfoque, separado del inicial esquema del comportamiento propuesto por Chiavenato, considerando que la teoría del desarrollo organizacional (DO) fue propuesta —según Cummings y Worley (1993)— inicialmente como la aplicación del conocimiento de las ciencias de la conducta para fortalecer el desarrollo de la empresa, su planificación, sus estrategias, sus procesos y sus estructuras. Una estrategia de cambio que considera que, para que una organización sea exitosa, debe enfocarse en la organización integralmente, con énfasis a sus recursos humanos respecto de su comportamiento en la organización.

Posteriormente se desarrolló la teoría del comportamiento organizacional. Robbins y Judge (2013) definen el comportamiento organizacional como el estudio de lo que hacen las personas en una organización y de cómo su comportamiento afecta el desempeño de esta (p. 10). Esta teoría tendría como objeto de estudio solo el recurso humano de una organización y posee tres ámbitos de investigación: el primero o nivel individual (motivación, percepciones, toma de decisiones, emociones y actitud), el segundo o nivel grupal (comunicación, liderazgo, equipos de trabajo, conflictos, negociación y poder) y el tercer o nivel organizacional (clima organizacional, cambio y cultura organizacional).

h) Enfoque situacional

Para Chiavenato, en este enfoque se desplaza la óptima del análisis desde dentro hacia afuera de la organización. Es considerado una extensión de la teoría de sistemas. Enfatiza en la organización como un sistema abierto y en el ambiente donde la empresa se desarrolla (contexto).

i) Enfoque de nueva gestión pública

Se agrega también este enfoque a la propuesta de Chiavenato, por considerar que es clave en la evolución de la teoría general de la administración (TGA), que solo se había enfocado en las organizaciones o empresa privadas.

Su mayor exponente, Michael Barzelay, lo estima como una nueva filosofía administrativa que intenta aplicar todo el conocimiento académico, generado durante décadas, hacia la gestión de instituciones públicas. La finalidad inicial era superar el paradigma burocrático weberiano sustentado más en la eficiencia que en la eficacia.

Según Osborne y Gaebles (1992), este enfoque demostraría que todos los avances mostrados desde 1900 por la teoría general de administración desarrollados en el sector privado empresarial son adaptables y aplicables a las instituciones públicas. Su evolución ha traído la aplicación de: la gestión por procesos, la gestión y el presupuesto para resultados, los incentivos, y la creación de valor público, entre otros, como nichos de desarrollo permanente en las instituciones públicas.

En relación con la creación de valor público, Mark Moore (1995) entiende que la gestión pública es como una acción estratégica orientada a resultados que son demandados por la sociedad. Precisa que «las organizaciones públicas, más que hacer dinero, buscan conseguir objetivos, ante todo de manera eficaz» (pp. 63-64).

j) Nuevos enfoques

Al ser una ciencia y técnica, la administración genera, y lo seguirá haciendo, conocimiento y propuestas nuevas. Ello demuestra lo importante de la investigación en general para su desarrollo y evolución. Con los nuevos enfoques se avanzó hacia la administración estratégica y competitiva, el rediseño organizacional, el papel de la información, el estudio de las empresas virtuales, las células empresariales, los puestos de

aplican al estudio de un fenómeno. Es dinámica, cambiante y evolutiva. La investigación deviene así en ser una herramienta de carácter universal (aplicable a la administración) que nos permite conocer y modificar lo que nos rodea. Cumple dos propósitos fundamentales:

- (i) Producir conocimiento y teorías (investigación básica).
- (ii) Resolver problemas (investigación aplicada).

Por su parte, Ezequiel Ander-Egg (2011) precisa los siguientes propósitos:

- (i) para acrecentar conocimientos,
- (ii) para aplicar los conocimientos.

Llama a la segunda finalidad «investigación aplicada, constructiva o utilitaria» (p. 41).

Ambos propósitos se condicen con la doble naturaleza epistemológica de la administración: ciencia y técnica. Ello porque, en su evolución por enfoques, la administración científica tuvo investigadores que formularon nuevas teorías, leyes, métodos de abordaje de determinadas realidades. Además, porque investigaron para resolver los problemas de gestión que iban presentándose y transformar la realidad de las instituciones administradas.

Enfoques

Para el presente trabajo, tanto para la ciencia básica como para la aplicada, tenemos dos enfoques para estudiar: el enfoque cuantitativo y el cualitativo.

En el abordaje y desarrollo de las investigaciones en administración, los teóricos de la administración siguieron el enfoque cuantitativo y el cualitativo, o ambos (enfoque mixto).

1.2.2 Enfoques en investigación

Según Hernández et al. (2014), el análisis de un problema puede tener en su abordaje dos enfoques: uno cuantitativo y otro cualitativo.

A) Enfoque cuantitativo

Tiene como punto de partida una realidad objetiva única por conocer. La realidad no cambia por las observaciones y mediciones realizadas. Tiene como metas de la investigación describir, explicar, comprobar y predecir. Utiliza una lógica deductiva (de lo general a lo particular). El papel de la revisión de la literatura representa un papel crucial, guía a la investigación. La naturaleza de los datos es cuantitativa (datos numéricos) y sus marcos teóricos son el positivismo, el neopositivismo y el pospositivismo (p. 10).

i) Alcances

Según Hernández et al. (2014), el alcance que tienen los estudios que aplican el enfoque cuantitativo puede ser de tipo exploratorio, descriptivo, correlacional y explicativo.

- Los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan solo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas (p. 91).
- Con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, solo pretenden medir o recoger información de manera independiente. Su objetivo no es indicar cómo se relacionan estas (p. 92).

- El tipo de estudio correlacional pretende conocer la relación o grado de asociación entre dos o más conceptos, categorías o variables en una muestra o contexto en particular. En ocasiones, solo se analiza la relación entre dos variables, pero con frecuencia se ubican en el estudio vínculos entre tres, cuatro o más variables. Para evaluar el grado de asociación entre dos o más variables en los estudios correlacionales, primero se mide cada una de estas y después se cuantifican, analizan y establecen las vinculaciones. Tales correlaciones se sustentan en hipótesis sometidas a prueba (p. 93).
- Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos. Es decir, se dirigen a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta o por qué se relacionan dos o más variables (p. 95).

ii) Alcances en administración

La administración ha tenido, sobre todo en los enfoques cuantitativos, un alcance descriptivo y correlacional (causal).

La administración moderna realizó inicialmente, mediante su Escuela Clásica, diversas investigaciones exploratorias y descriptivas que le permitieron delinear, como ciencia social, su cuerpo de conocimientos académicos, expresado en cada enfoque administrativo. Además, consolidar la investigación aplicada en el desarrollo de la gestión de instituciones privadas.

Según Castrillón (2014), al estudiar las empresas, el francés Henri Fayol (1841-1925) exploró y describió el problema que tenían respecto del bajo rendimiento y el trabajo lento. Debió utilizar la investigación práctica. Para ello, empleó el método estudio de tiempos y movimientos, para determinar las causas que lo originaban. Obtuvo como resultado la

necesidad de la estandarización de procesos productivos y la organización racional del trabajo. Asimismo, para determinar los principios de la administración, como la división del trabajo, la autoridad, la responsabilidad, la unidad de mando, la unidad de dirección, la observación directa de las empresas, la recolección de información, la clasificación de información, la interpretación de los hechos.

Según Robbins y Coulter (2014), los estudios de Hawthorne en las instalaciones de la Western Electric, Illinois, fueron el aporte más importante al enfoque de recursos humanos. Ahí se estudió el efecto que distintos grados de iluminación tenía en la productividad de los obreros. Con un estudio correlacional tipo caso control, a unos se les sometieron distintos grados de intensidad en la iluminación, en tanto que el grupo control continuó trabajando con una intensidad constante en la iluminación. Los ingenieros industriales de la empresa tenían como hipótesis que la producción se relaciona directamente con la intensidad de la luz. Sin embargo, la producción aumentaba en ambos grupos. Sea cuando subía la intensidad de la luz en el grupo denominado caso, sea cuando disminuía en el mismo grupo. Los ingenieros consideraron que la intensidad de la luz no tenía nada que ver con la productividad. En 1927, Elton Mayo, profesor en Harvard, amplió el estudio e introdujo cambios. Intervino en variables como extensión de la jornada, semana laboral, periodos de descanso, planes salariales individuales, incentivos, entre otros. Así, concluyó que las normas sociales del grupo eran determinantes y fundamentales en el comportamiento de los trabajadores. Consideró incluso que el dinero es un factor menos importante que las normas y sentimientos del grupo. Para algunos, esta investigación correlacional representa un estudio «cuasi experimental», pues, al analizar la relación entre diversos factores, se tiene un control limitado sobre las variables. Independientemente de ello, fue una investigación que dio gran preponderancia a las investigaciones en recursos humanos como un factor clave en el éxito de las empresas.

B. Enfoque cualitativo

Este enfoque tiene como marco teórico la fenomenología, el constructivismo, el naturalismo y el interpretativismo. Hay una realidad que descubrir, construir e interpretar. La naturaleza de los datos es cualitativa (textos, narraciones, significados, etcétera). Hay varias realidades subjetivas construidas en la investigación, las cuales varían en su forma y contenido entre individuos, grupos y culturas. Por ello, el investigador cualitativo parte de la premisa de que el mundo social es «relativo» y solo puede ser entendido desde el punto de vista de los actores estudiados. La realidad cambia por las observaciones y la recolección de datos. Se aplica la lógica inductiva, de lo particular a lo general, y la meta del investigador es describir, comprender e interpretar los fenómenos, mediante percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes (p. 11).

Se considera a la investigación cualitativa como «una actividad sistemática, de carácter interpretativo, constructivista y naturalista que incluye diversas posturas epistemológicas y teóricas orientadas a la comprensión de la realidad estudiada y/o a su transformación y desarrollo de un cuerpo organizado de conocimientos» (Hernández et al., 2014, p. 7).

i) Diseños metodológicos

Según estos autores (pp. 471-472), los diseños metodológicos que utiliza el enfoque cualitativo son los siguientes:

- **Diseños de investigación acción (participante)**

Se utiliza cuando una problemática de una comunidad necesita resolverse y se pretende el cambio.

En administración, los investigadores se preguntan sobre la problemática administrativa (causas y consecuencias) o situaciones específicas de un grupo. También los cambios producidos. Recurren a entrevistas, reuniones grupales (foros de discusión, reuniones de trabajo, grupos de enfoque) y cuestionarios.

- **Diseño etnográfico**

Se utiliza cuando se desea describir, entender y explicar sistemas sociales. Aquí los investigadores se preguntan sobre las características, estructuras y funcionamientos de la organización, de un grupo laboral en especial o de su cultura organizacional.

Emplea la observación participante, notas de campo, entrevista y documentos de toda clase.

- **Diseño de teoría fundamentada**

Se utiliza cuando no se dispone de teorías o estas son limitadas. El objeto de estudio es el proceso, acción o interacciones entre individuos. Emplea entrevistas y grupos de enfoque.

El investigador produce una explicación general o teoría respecto a un fenómeno, proceso, acción o interacciones que se aplican a un contexto concreto y desde la perspectiva de diversos participantes. La nueva teoría se contrasta con la literatura previa. La teoría fundamentada tiene como rasgo principal que los datos se categorizan con codificación abierta; luego, el investigador organiza las categorías resultantes en un modelo de interrelaciones (codificación axial), que representa a la teoría emergente y explica el proceso o fenómeno de estudio (codificación selectiva) (pp. 473-476).

- **Diseños narrativos**

Se utiliza cuando las historias detalladas ayudan a comprender mejor el problema. Los investigadores se preguntan para entender una sucesión de eventos, muchas veces narradas por sus protagonistas. Se emplean entrevistas y documentos de toda clase.

- **Diseños fenomenológicos**

Se usa cuando se busca entender las experiencias de personas sobre un hecho o evento. Personas que compartan la misma experiencia, en que los investigadores se preguntaron sobre la esencia de ciertas experiencias

administrativas compartidas. Utilizan la observación, las entrevistas y los grupos de enfoque.

ii) Diseños metodológicos utilizados en administración

La administración ha tenido, sobre todo en los estudios que utilizaron el enfoque cualitativo, diversos diseños a predominio del tipo: diseños de investigación, de acción, de teoría fundamentada, etnográficos, narrativos y fenomenológicos.

Desde la aparición de la administración clásica en 1900, no se ha cesado en presentar diversas teorías administrativas. Una de las más importantes fue la elaborada por el premio Nobel de Economía 1978, el estadounidense Herbert Alexander Simon, respecto del análisis del comportamiento administrativo. Él explica el límite entre los aspectos racionales y no racionales del comportamiento social humano y la toma de decisiones. Para Simon, la toma de decisiones está inmersa en la incertidumbre, pues nada garantiza que las condiciones en las que se tomó la decisión sigan siendo las mismas debido a que estamos en un medio cambiante. Además, no siempre tendremos toda la información necesaria para tomar una decisión debidamente sustentada con información válida. Realidad que todo gerente vive desde el primer día que asume su responsabilidad.

Kurt Lewin y otros teóricos presentaron sus teorías de liderazgo mediante la teoría fundamentada. Hoy se elabora la teoría de responsabilidad social empresarial desde la perspectiva del empresario peruano.

Asimismo, los investigadores de la investigación administrativa aplicada comenzaron a realizar diversos estudios que les permitirán aplicar los conocimientos de la investigación administrativa básica, en que la gestión de las instituciones fue cada vez más eficaz, efectiva y eficiente.

Hay referencias de que la investigación realizada por Geert Hofstede (1980) sobre cultura fue un estudio pionero en la

determinación de una cultura organizacional (aplicó más de cien mil encuestas a trabajadores de la IBM en casi 60 países). Construyó su modelo acerca de valores compartidos.

En este sentido, el estudio de la cultura organizacional de las empresas puede adaptar y utilizar la investigación cualitativa con diseño etnográfico y otras. Similar camino puede seguir el estudio de la corrupción administrativa en una institución pública, las cualidades, la estructura, las reglas, por qué actúan así, rasgos y creencias comunes, entre otros aspectos.

En los estudios cualitativos se aprecia con mayor énfasis que la administración no solo puede investigar para generar conocimiento nuevo, sino también para aplicar este conocimiento en la solución de problemas gerenciales.

Ahondando en este tipo de investigaciones, Hernández et al. (2014) citan varios tipos de estudio administrativos con enfoque cualitativo:

- El caso de Ruhleder (2000), quien realizó un estudio en una empresa corporativa para analizar su cultura tecnológica de comunicaciones y las interacciones en línea entre sus empleados (particularmente entre la sede corporativa y las filiales). Evaluó desde prácticas laborales alrededor de la tecnología en línea hasta procesos de trabajo en equipo y la productividad (p. 487).
- Mediante el diseño narrativo. Es decir, desde la obtención de lecciones aprendidas de empresas exitosas y de la historia de los fundadores de las grandes compañías innovadoras, como Henry Ford o Steve Jobs. Experiencias que han inspirado a otras empresas.
- El diseño fenomenológico, el cual se utiliza en un análisis de las experiencias de un grupo de trabajadores con un determinado sistema de calidad (un ISO) en una institución pública. Asimismo, en este método, autores como el canadiense Henry Mintzberg (1939) pudieron determinar su propuesta de roles gerenciales.

- El diseño investigación acción, el que ha sido utilizado en la introducción de una cultura de calidad y mejora continua en una empresa dedicada a la producción de autopartes. En la determinación de qué obras públicas deben construirse para mejorar la vialidad de una ciudad (en el campo de la ingeniería civil), así como una investigación para examinar las causas de un clima organizacional negativo y optimizarlo para beneficio de los trabajadores.
- Cita a Mertens (2001), que evaluó la reorganización progresiva del Ministerio Belga de Impuestos, acorde con las perspectivas de investigación acción y los constructivistas. Fue un estudio en que colaboraron asesores externos y funcionarios de la institución. Se documentó en varias etapas: contratación de consultores, diseño colaborativo del estudio, cambio organizacional (ajustes a la estructura y procesos de la dependencia) y entrenamiento de la burocracia para el cambio. También consideró el estudio de las barreras burocráticas en el Ministerio de Agricultura Jihad (MAJ) para implementar proyectos de participación comunitaria (social).

1.3 Investigación aplicada

1.3.1 Epistemología

Tanto para Bunge (1984) como para Hernández et al. (2014), la investigación científica cumple dos propósitos fundamentales:

- (i) Producir conocimiento y teorías.
- (ii) Resolver problemas.

Así, a la primera se le denomina investigación básica y a la segunda, investigación aplicada.

Para el argentino Ander-Egg (2011), la finalidad de la investigación básica es acrecentar conocimientos. En cambio, la

investigación aplicada busca aplicar los conocimientos. A esta la llama también «investigación constructiva o utilitaria» (p. 41).

Ambos propósitos (producir conocimiento/teorías y resolver problemas) se condicen con la doble naturaleza epistemológica de la administración: ciencia y técnica. Ello, por un lado, porque la administración en su evolución por enfoques tuvo investigadores que formularon nuevas teorías, leyes, métodos de abordaje de determinadas realidades (ciencia-investigación básica) y, por otro, porque realizaron investigaciones para resolver los problemas de gestión (ciencia-investigación aplicada y técnica) que iban desarrollándose para transformar la realidad gerencial de las instituciones administradas.

En la obra citada, Ander-Egg señala:

En esta época, a diferencia de tiempos como los de Leewenhoek, Smith, Pasteur y otros científicos que trabajaban por su propia iniciativa, los propósitos son fijados por las instituciones o las empresas en las cuales se trabaja, o bien, dan recursos para realizar trabajos de investigación. Estas instituciones quieren resolver determinado problema y encargan una tarea o facilitan recursos y proponen a los investigadores ser parte de la solución de un problema. Un problema que se convierte en propósito; por ejemplo, reducir el número de pobres o evitar ciertas enfermedades requiere para lograrlo muchísimas cosas, entre ellas algunas investigaciones... Cuando las investigaciones tienen como propósito el cambio y la mejoría humanos, resolver problemas prácticos, se habla de investigación aplicada. La investigación sirve a otros propósitos y es instrumental cuando sirve para tomar decisiones fundamentadas en sus hallazgos. Un político o un empresario serio toman decisiones basándose no en prejuicios o creencias sino en realidades. Esta es una situación que nos toca vivir de cerca en muchas ocasiones, como ciudadanos, como profesionales, como empresarios. (pp. 17-18)

1.3.2 Definición

Para la National Science Foundation (citada por Cegarra, 2004), «la investigación aplicada comprende el conjunto

de actividades que tiene por finalidad el descubrir o aplicar conocimientos científicos nuevos, que puedan realizarse en productos y en procesos nuevos utilizables» (p. 42).

Para Ander-Egg (obra citada), la investigación aplicada:

Se caracteriza por su interés en la aplicación, utilización y consecuencias prácticas de los conocimientos. Busca el conocer para hacer, para actuar (modificar, mantener, reformar o cambiar radicalmente algún aspecto de la realidad social). Le preocupa la aplicación inmediata sobre una realidad circunstancial antes que el desarrollo de teorías. Es el tipo de investigación que realiza de ordinario el trabajador o promotor social; en general, comprende todo lo concerniente al ámbito de las tecnologías sociales que tienen como finalidad producir cambios inducidos y/o planificados con el objeto de resolver problemas o de actuar sobre algún aspecto de la realidad social (pp. 42-43).

Para ofrecer un referente histórico inicial de la expresión «investigación aplicada», se exponen algunas de las ideas de Padrón (2006), para quien la expresión se propagó durante el siglo XX con el fin de hacer referencia, en general, a aquel tipo de estudios científicos orientados a resolver problemas de la vida cotidiana o a controlar situaciones prácticas. Hizo dos distinciones:

- (i) La que incluye cualquier esfuerzo sistemático y socializado por resolver problemas o intervenir situaciones. En este sentido, se concibe como investigación aplicada tanto la innovación técnica, artesanal e industrial como la propiamente científica.
- (ii) La que solo considera los estudios que explotan teorías científicas previamente validadas, para la solución de problemas prácticos y el control de situaciones de la vida cotidiana.

Para Sabino (1992), la investigación aplicada persigue fines más directos e inmediatos (p. 61). Para Müggenburg y Pérez (2007), va según el fin último que persigue la investigación. La investigación aplicada «se concentra en la solución de un

problema inmediato, ofrece elementos para aplicaciones tecnológicas o para toma de decisiones» (p. 38).

Para Cívicos y Hernández (citado por Vargas, 2009), la investigación aplicada o investigación práctica se caracteriza por la forma en que analiza la realidad social y aplica sus descubrimientos en la mejora de estrategias y actuaciones concretas, en el desarrollo y mejoramiento de estas. Además, permite desarrollar la creatividad e innovar (p. 158).

Para Murillo (2008), la investigación aplicada recibe el nombre de «investigación práctica o empírica». Busca la aplicación o utilización de los conocimientos adquiridos, a la vez que adquiere otros, tras implementar y sistematizar la práctica basada en investigación.

En su libro *Elaboración de trabajos de investigación* (2007), Landeau indica que «tiene como finalidad la resolución de problemas prácticos. Tiene como objetivo resolver un problema determinado. Las investigaciones tienen como propósito el cambio y la mejoría humana. El tipo de investigación se define de acuerdo con los propósitos del autor» (p. 55).

Por su parte Chávez (2007), citado por Vargas (2009), refiere:

Tiene como fin resolver un problema en un periodo de tiempo corto. Dirigida a la aplicación inmediata mediante acciones concretas para enfrentar el problema... Se dirige a la acción inminente u no al desarrollo de la teoría y sus resultados, mediante actividades precisas para enfrentarlo (p. 134).

Hernández et al. (2010) precisan que, por su orientación, la investigación orientada a la aplicación busca adquirir conocimientos, para responder problemas concretos. La relaciona con diversos diseños cualitativos.

Y Cegarra (2004) concluye que la investigación aplicada puede efectuarse en las empresas, en la universidad o en centros privados de investigación. Recuerda que:

En 1970 la OCDE recomendó a los países en vías de desarrollo que, en materia de investigación, aproveche al máximo los

conocimientos científicos existentes en investigación fundamental o básica que provienen de países más avanzados y del propio, y que su esfuerzo investigador se dirija sobre todo hacia la investigación aplicada y a sus aplicaciones industriales (p. 44).

1.3.3 Tipos

Vargas (obra citada, pp. 161-162) menciona que para el Sistema de Estudios de Posgrado (SEP) de la Universidad de Costa Rica hay diversos tipos de investigación aplicada. Entre los principales, están:

- Las investigaciones enfocadas en diagnósticos.
- Los estudios de casos.
- El estudio de prácticas.

Se considera, sin embargo, en la presente propuesta, que los tipos de investigación aplicada estarán en relación directa con el problema que se aborda y lo que se quiere estudiar de él. De ello dependerá la metodología que se decida emplear para abordar un problema gerencial y plantear su solución.

Asaber, los dos enfoques de investigación serán el cuantitativo y el cualitativo.

- Si ante una problemática gerencial uno quiere describir, relacionar, explicar y predecir, se puede utilizar el enfoque cuantitativo mediante el alcance experimental o correlacional. Se utiliza sobre todo un estudio de investigación no experimental, transversal (recolección de datos en un único momento), de tipos exploratorios, descriptivos o correlacionales causales.
- Si se desea comprender una problemática gerencial para luego proponer una solución, se puede utilizar el enfoque cualitativo mediante un diseño etnográfico, narrativo o fenomenológico. Si se desea cambiar o transformar una realidad problema, será de mayor ayuda el enfoque cualitativo mediante el diseño de investigación acción (participante).

- Los autores consideran que, tanto en el enfoque cuantitativo como en el cualitativo, se puede dar más de un diseño de manera conjunta. Es más, en administración se pueden utilizar ambos enfoques (si se desea evaluar y valorar la realidad problema).

1.3.4 Perspectiva

Las perspectivas de la investigación aplicada son amplias: incremento del valor público, innovación, generación de competencias, entre otros.

Peter Drucker (citado por Cegarra 2004), en un texto sobre investigación tecnológica, indica que toda investigación debe tener sus objetivos científicos o técnicos, y que el punto de partida de un programa de investigación debe ser las necesidades y los objetivos de la empresa. En nuestro caso, se utilizará ampliamente la investigación aplicada en el logro de los objetivos de las instituciones públicas y creación cada vez mayor de valor público.

En la era de la Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I), Abelló (2009) señala:

El término I+D, como lo define el manual de Frascati de la OCDE, engloba tres actividades: investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental, donde la investigación básica consiste en trabajos experimentales o teóricos que se emprenden principalmente para obtener nuevos conocimientos acerca de los fundamentos de los fenómenos y hechos observables, sin pensar en darles ninguna aplicación o utilización determinada y la investigación aplicada consiste en trabajos originales realizados para adquirir nuevos conocimientos. Sin embargo, está dirigida hacia un objetivo práctico específico (p. 210).

La innovación es una actividad que implica que el resultado de I+D sea utilizado con fines de aplicación. Debe explorarse ampliamente la innovación social mediante la investigación aplicada.

En 1984, de manera visionaria, Bunge indicó algunas sugerencias para el desarrollo latinoamericano de la investigación: la creación de un semillero andino, donde se desarrolle investigación básica e investigación aplicada, y ambas con la producción y la comercialización, constituyendo un modelo e integración de los componentes del sistema de producción y difusión de conocimientos. Un instituto de ciencias andino que desarrolle investigaciones principalmente básicas, también prácticas, entrene a los estudiantes en investigación y forme investigadores. Es decir, genere una masa crítica de estudiosos con los que se acompañe el desarrollo país, donde, por el contexto actual de la investigación en el Perú y por la epistemología de la administración, la investigación aplicada sea necesaria en la formación de investigadores.

En la propuesta que plantea este libro, trascurren estas perspectivas. Por ello, se intenta contribuir con el desarrollo robusto de la investigación en administración y gestión pública, en la generación de valor público en las instituciones públicas, en la innovación social y en la generación de competencias para investigar en administración.

Fundamentos para la formulación de la investigación en gestión pública

2. Fundamentos y arquitectura de la propuesta

La propuesta que presentamos se originó en un contexto previo de escasez de investigaciones en gerencia (privada y pública). Se requería de una propuesta y arquitectura propia y flexible que soporte su desarrollo en las próximas décadas.

2.1 Contextualización

En las recientes décadas, prácticamente todas las universidades privadas peruanas ofrecían maestrías, entre las que predominaban las maestrías en Administración de Negocios (MBA). Si bien estas captaban importante número de estudiantes, este apogeo no necesariamente se tradujo en número de egresados y menos aún de personas que obtuvieran el grado de maestro. De igual manera, las tesis para la obtención del grado tenían poca repercusión y aporte de investigación para contribuir a resolver problemas en la gestión privada, menos aún en la administración pública.

Las acciones por revertir esta situación marcaron el desarrollo de una nueva propuesta de investigación en administración. Las primeras fueron las investigaciones que convertían una idea en un proyecto gerencial: los denominados planes de negocios y planes de *marketing*.

Esta innovadora propuesta, a nivel privado, fue bien considerada por las empresas y observada como una manera de evidenciar las

competencias adquiridas por sus trabajadores en sus respectivas maestrías. Tener profesionales que solucionaran problemas reales, que le permitieran a las empresas seguir posicionándose, consolidándose y alcanzando los objetivos propuestos por el directorio, fue muy valorado, en esos años, por la empresa privada.

Faltaba, sin embargo, brindar una propuesta innovadora para las maestrías en Gestión Pública.

2.1.1 Contexto nacional

La Ley Universitaria 23733, vigente del 9 de diciembre de 1983 al 9 de julio de 2014, no priorizó la investigación en la universidad. Incluso dejó, en un determinado momento, de ser un requisito para lograr el grado de bachiller o el título profesional. Respecto al grado de maestro, era requisito la sustentación pública y la aprobación de un trabajo de investigación original y crítico. Esta realidad, aunada a una limitada política pública en investigación, ocasionó lo que describiremos a continuación.

Según el II Censo Nacional Universitario (2010), realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el promedio de años transcurridos entre la culminación del primer estudio de pregrado y el ingreso al posgrado maestría era de 9,1 años, cifra acompañada de otras como que:

- A 2010, había a nivel nacional 56.358 alumnos llevando un posgrado.
- De ellos, 25.586 habían iniciado sus trabajos de investigación.
- El 54,2 % realizaba investigaciones de carácter aplicado; el 39,3 %, investigaciones básicas y el 6,5 %, de carácter tecnológico.
- El porcentaje de alumnos de posgrado, por estudios de posgrado, según el área de conocimiento al que podría asociar su proyecto de tesis, reportó que el 21,3 % de

inclinaba para empresariales, economía y afines. El 16,2 %, a ciencias de la salud y psicología.

- De ellos, el 12 % de estudiantes de universidades públicas y el 11 % de estudiantes de universidades privadas terminaron sus estudios de posgrado (egresados).
- Aproximadamente el 80 % no iniciaron sus investigaciones por falta de tiempo, porque no tenían tema, no tenían asesor o porque recién habían ingresado, entre otros.
- Solo el 8 % de egresados de las maestrías presentó una tesis, la sustentó y obtuvo su grado académico.

Algunos estudios, como el de Mifflin (2017), sostienen que, para algunas universidades públicas o privadas, aproximadamente el 3,7 % de los matriculados en algún posgrado se graduaba. En la Encuesta Nacional de Egresados Universitarios y Universidades, 2014, Principales resultados (2015), se obtuvo la siguiente información:

- Se había incrementado el número de egresados de las universidades que realizó estudios de posgrado a un 25,1 %. A nivel nacional, 196.240 alumnos estaban realizando algún tipo de posgrado.
- Los egresados de universidades públicas valoraron como las competencias a las que estaban mejor preparados las siguientes: dominar el área de la disciplina y tener pensamiento crítico. Los de las universidades privadas consideraron sus mejores competencias en el área de la disciplina estudiada y la coordinación de actividades.
- Los motivos de llevar un posgrado eran estar actualizado en los avances tecnológicos, superar debilidades en la formación recibida en pregrado, cambiar de área de especialización y porque el empleador lo estaba solicitando.

2.1.2 Contexto de la Universidad Continental

La Universidad Continental enfocó pioneramente su accionar en la gestión pública. Se le reconoce como la primera entidad peruana que desarrolló las primeras maestrías internacionales en Administración Pública, Gestión de Políticas Públicas, Derecho Administrativo y Económico desde 2003, programas que en sus orígenes fueron dirigidos a funcionarios y directivos de alta dirección pública. Después de 17 promociones de programas internacionales de maestría, en convenio con relevantes universidades españolas en la materia, la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental lanzó en 2010 la Maestría en Gerencia Pública, que tuvo entre otras virtudes realizarse de forma descentralizada en las ciudades de Lima, Huancayo, Trujillo, Tacna y Arequipa. Hasta 2019, se consiguió 58 ediciones continuas, a nivel nacional, entre una gran variedad de programas de posgrado y educación continua.

El interés por la formación por los asuntos públicos, camino y opción, con el transcurso de los años, fue seguido por la mayoría de universidades de Lima y, luego, por otras de algunas regiones del país, que incluyeron en su oferta educativa las maestrías en Gestión o Gerencia Pública y alguna en Administración Pública.

Sin embargo, la universidad no era ajena a la realidad nacional, en cuanto a la investigación y al trabajo de investigación requerido para egresar y optar el respectivo grado de maestro. Para no seguir el mismo camino de limitadas investigaciones y ausencias de egresados, propició una alternativa.

Al respecto, en líneas anteriores se dijo que en toda investigación hay dos objetivos:

- Producir conocimiento y teorías (investigación básica).
- Resolver problemas (investigación aplicada).

Para modificar esta realidad, se planteó desarrollar investigaciones que resuelvan problemas de la gerencia

pública peruana. Así, la universidad contribuiría a la sociedad y generaría conocimiento en gestión pública, mediante la investigación aplicada, lo que serviría para investigaciones que acaso puedan delinear teorías y políticas públicas en administración. Además de hacer una tesis, se optó sobre todo por realizar un trabajo de investigación.

Al respecto, Sabino (2006) menciona que la tesis «es una proposición que puede ser sostenida o demostrada mediante pruebas y razonamientos apropiados» (p. 20). Agrega (1994):

Dentro de la denominación genérica de «trabajo científico» existe una variedad bastante grande de posibilidades, que surgen de necesidades y circunstancias específicas... Las características de cada tipo suelen diferir según se sigan las normas de una u otra institución o las costumbres de cada país y, además, un mismo trabajo podría adoptar formas diferentes o ser clasificado a la vez en más de una de esas categorías (p. 13).

Este hecho se debe resaltar porque responde a nuestras interrogantes con respecto a contar con investigaciones de posgrado que sean expresiones de haber formado expertos que han adquirido competencias para resolver problemas reales que se presentan en el área que han estudiado.

2.2 Conceptualización y arquitectura

El modelo planteado de investigación en gestión pública continúa, a nuestro entender, los caminos de una investigación aplicada. Los ha seguido simultáneamente con la investigación básica desde que comenzó la administración científica, a inicios de 1900. La propuesta que se elaboró inicialmente para la Maestría en Gerencia Pública iba por el camino delineado por el enfoque cuantitativo, en su alcance no experimental, descriptivo y correlacional.

Se propuso trabajar en la «investigación aplicada» para delinear, a través de ella, una propuesta que fundamentalmente abordará, en una institución pública, una realidad gerencial que no funciona bien (realidad actual que enfrentan los gerentes públicos en las

instituciones del país) y que es trascendente solucionar para el logro de la misión institucional. Así, determinar los principales problemas que la ocasionan y detallar propuestas de solución, en que se apliquen los conocimientos adquiridos en la maestría, para contribuir en su buen funcionamiento y generación de valor público.

Una investigación que aborde diversas realidades (investigadas y aún no investigadas) y que genere evidencias para mejorar la toma de decisiones gerenciales, a nivel nacional, regional o local. Donde el doble enfoque (investigación académica y enfoque gerencial) permita contribuir a la modernización de la gestión pública en el país.

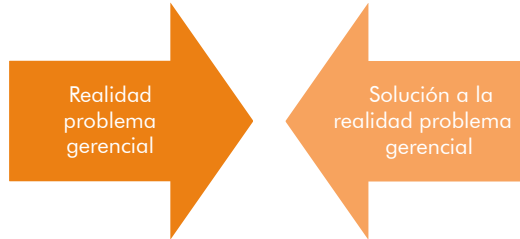
Esta propuesta buscó generar evidencias y experticias en investigación que permitieran explorar a profundidad los alcances de una investigación analítica, así como investigaciones con enfoque cualitativo.

El modelo de investigación en gerencia pública a nivel de posgrado que proponemos ha tenido, en este intento, una evolución propia. La primera propuesta (2013-2016) recomendaba elaborar una investigación aplicada que tuviera como producto final un plan de gestión (tesis cuantitativa transversal, exploratoria, descriptiva o analítica). La segunda propuesta (2016-2017) pretendía una investigación aplicada a modo de trabajo de investigación (innovadora en este tipo de trabajos para gestión pública) y fortalecimiento de la arquitectura de los pasos a seguir.

2.2.1 Lógica interna

La investigación aplicada propuesta presenta la siguiente lógica interna: identificar una realidad problema y en ella un problema gerencial o problemas gerenciales, para, luego, plantear las soluciones a esta problemática.

Gráfico 2. Lógica que sigue la investigación



Elaboración: Propia

2.2.2 Momentos

La propuesta presenta tres momentos diferenciados. El primer momento se relaciona con la realidad problema; el segundo momento, con las soluciones gerenciales propuestas y el tercer momento, con síntesis o generación de conocimiento.

Gráfico 3. Momentos de la propuesta de investigación aplicada



Elaboración: Propia.

Estos momentos se componen de etapas, donde cada una tiene pasos establecidos para su desarrollo.

2.3 Propuesta

Se ha mencionado que, desde fines del siglo XX, ante la difícil situación de presentar una investigación que les permitiera a los maestrandos obtener el grado de maestro (aplicando los conocimientos adquiridos en la maestría), varios investigadores planteaban la necesidad de propiciar cambios en la elaboración de las investigaciones y lograr tesis o trabajos de investigación de posgrado acordes a la formación recibida.

Al respecto, Mendoza (2000) sostuvo:

La formación del maestro debe estar orientada a su uso real en la sociedad, que es el de formación como experto, mejorando su formación en áreas específicas de conocimiento, para las cuales el grado académico de maestro implique la cualidad de experto en esta área (p. 278).

Se debe recordar que Ley Universitaria, Ley 23733 (ley anterior a la actual), indicaba que para obtener el grado de maestro era indispensable la sustentación pública y la aprobación de un trabajo de investigación original y crítico (artículo 24). Este aspecto se precisó en la nueva Ley Universitaria, Ley 30220, que enfatizó que, para obtener el grado de maestro, era necesario elaborar una tesis o un trabajo de investigación en la especialidad respectiva (artículo 45, Obtención de grados y títulos).

La propuesta de la Universidad Continental fue orientar investigaciones de estas maestrías a trabajos de investigación de tipo investigación aplicada.

Trabajo de investigación

Con estas atinencias, se puede precisar que al definir que los alumnos presentarían un proyecto de investigación aplicada (PIA), se generaba un trabajo especial de grado, un trabajo científico conocido también como trabajo de investigación. Una modalidad distinta a la investigación científica básica, que permite formular propuestas factibles con los cuales se investigue una realidad

problema y se genere conocimiento sobre la misma, en cuanto a describirla, analizar sus causas y dar soluciones.

Promover este tipo de investigación en la Maestría en Gerencia Pública de la Universidad Continental ha sido una manera diferente de impulsar la cultura de investigación en la formación de posgrado de los alumnos que optaron por una maestría de tipo profesional específica y que requiere de competencias diferentes al egresar. Una experiencia de investigación con propósitos de resolver o mejorar una situación específica o particular, adaptada a la realidad de nuestro país. Todo son aspectos que nuestra realidad en gestión pública necesita y demanda prioritariamente para la toma de decisiones institucionales.

Asimismo, se generan mayores datos e información sobre el tema investigado con conocimientos basados en realidades dadas. Se comprueba, así, la utilidad de este tipo de estudio. Se evidencia que se incentiva a nivel de gerencia pública la función investigativa. Además, se eleva el estatus de la intervención gerencial y, como parte de esta propuesta, el rango de la orientación y aplicación como disciplina.

Fomentar la publicación de estos trabajos en revistas científicas permite socializar el conocimiento generado por nuestra universidad en el desarrollo de la propuesta conceptual de su maestría y en el aporte académico a los temas estudiados mediante sus ejes de estudio: inversiones públicas, gestión por resultados, contrataciones públicas, gestión del talento humano, modernización y planificación, entre otros.

Al ser conocidas, estas experiencias permitirán dar un salto en la formación de posgrado mediante el desarrollo de una cultura de investigación de generación de nuevos conocimientos, generados desde la reflexión crítica sobre la propia acción vista como objeto de estudio.

2.3.1 Características

La investigación debe tener los siguientes caracteres:

a) Institucional

La investigación, como lo señala Peter Drucker, tiene como punto de partida las necesidades y los objetivos de la institución (empresa). En nuestro caso, se formula para una institución pública determinada en un espacio o ámbito de acción y en un tiempo específico. Aborda una realidad problemática actual, sobre todo relacionada con un sistema administrativo y que, por su mal funcionamiento, impide un buen desempeño de la institución. Por ello, es una investigación aplicada en una institución pública determinada.

b) Estratégico y prospectivo

Tiene un carácter estratégico y prospectivo en todo su desarrollo. Elabora escenarios futuribles ideales, por lo menos en los tres años siguientes, que permitirán a la institución estudiada aproximarse a una realidad ideal. Determina brechas entre la realidad actual y la realidad ideal. Plantea las estrategias y acciones que permitirán disminuir esas brechas y alcanzar el escenario ideal en un futuro cercano.

c) Propositivo y de valor público

Tiene un carácter propositivo de cambio para la actual gestión de la institución determinada en el literal (a). Se adelanta a la solución de una realidad problema identificada como importante por el maestrando. Genera necesariamente valor público al mejorar la gestión de la institución y contribuir a elevar los servicios que brinda a la ciudadanía, así como conseguir la misión institucional. No es vinculante y puede ser adoptada por otra institución siempre y cuando se solicite el permiso y autorización respectiva a la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental.

c) Integral

Plantea una solución integral a la realidad problema identificada. Asimismo, integra en su propuesta de solución los conocimientos aprendidos en la Maestría en Gerencia Pública (MGP) de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, sobre todo en los relacionados con el eje al cual corresponde el tema central investigado.

d) Enfoque por resultados

Se orienta por un enfoque por resultados basados en experiencias exitosas y evidencias. La propuesta y los productos planteados como solución permiten alcanzar los resultados propuestos y lograr los objetivos planteados en la tesis. Ello implica medir el nivel de logro de los resultados propuestos.

e) Secuencial

En su desarrollo, implica una secuencialidad de etapas y pasos. Etapa tras etapa y paso tras paso.

Así, se dan acciones, procedimientos, logros de metas, concreción de productos y resultados previos que permitirán los objetivos establecidos en la investigación, así como la contribución al propósito inicial, la disminución de brechas y la solución de los problemas encontrados.

La secuencialidad implica que, para su cumplimiento, se debe realizar el monitoreo y evaluación de lo allí propuesto.

f) Académico

Privilegia el conocimiento científico (básico y aplicado), al utilizar un enfoque/diseño de investigación definido y una secuencia metodológica.

Inicia al identificar un problema gerencial: el proceso empieza con la idea de lo que se investigará y continúa con la delimitación de la realidad problema (privilegia el conocimiento administrativo que surge de la práctica

gerencial). En esta realidad se identifican los problemas que la originan. Es importante precisar que este tipo de investigación requiere observar analíticamente la realidad problema: analizarla (con información validada), investigarla y delimitarla gerencialmente, realizando el diagnóstico de esta realidad (interna y externa), para identificar los problemas que la originan y las causas que originaron los problemas.

Luego se plantean los objetivos a ser alcanzados en la investigación. En relación con los problemas encontrados, se elaboran las soluciones integrales a esta realidad problema mediante productos (soluciones gerenciales). Estos productos, que se elaboran a modo de propuesta de instrumentos de transformación, deben ser analizables, verificables y replicables (con información académica).

Hasta este momento se utiliza una doble metodología de abordaje: Metodologías para analizar el problema y metodologías para evaluar los productos. Las primeras comprenden análisis interno y análisis del entorno. La segunda es un análisis de actores y análisis de competencias institucionales que permiten mostrar la viabilidad y factibilidad de las soluciones planteadas.

Por último, hay una etapa de síntesis, que analiza la investigación propuesta mediante conocimientos académicos y evidencias de realidades nacionales e internacionales. Luego, se elaboran las conclusiones y se dan recomendaciones dirigidas a la intuición estudiada.

g) Gerencial, con un carácter permanente de modernización de la gestión pública

Aplica el enfoque y teoría de administración según la realidad que se investiga y que contribuya a la modernización de la gestión pública en el Perú.

Mediante el Decreto Supremo 004-2013-PCM, del 9 de enero de 2013, el Gobierno Peruano aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Estableció como ámbito de aplicación los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). La política de modernización propone cinco pilares y tres ejes:

Pilares:

- Políticas públicas, planes estratégicos y operativos.
- Presupuesto para resultados.
- Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional.
- Servicio civil meritocrático.
- Sistemas de información, seguimiento, monitoreo y evaluación, así como gestión del conocimiento.

Ejes:

- Gobierno abierto.
- Gobierno electrónico.
- Articulación institucional.

Así, se incentiva a que las investigaciones se realicen tanto en los pilares como en los ejes de la política de modernización. Esta nueva característica de la propuesta se fortaleció con la promulgación del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo 123-2018-PCM, del 19 de diciembre de 2018).

h) Carácter de la gestión de procesos

Según Medina (2005), «Desde las ciencias empresariales fue validado el concepto de que la actividad esencial de una organización es gerenciar sus procesos de manera transversal para crear valor y no administrar sus departamentos o funciones bajo un enfoque clásico de administración» (p. 112).

Por su parte, Stoner, Freeman y Gilbert (1996) manifiestan:

Es más fácil entender un proceso tan complejo como la administración si se descompone en partes y si se identifican las relaciones básicas entre cada una de ellas [...]. En la práctica, el proceso de administrar no entraña cuatro series de actividades independientes o ligeramente relacionadas, sino un grupo de funciones interrelacionadas (planear, organizar, dirigir y controlar) (pp. 13 y 15).

Lo afirmado debe ser utilizado en la gestión pública, según lo indicado en la Ley de Modernización de la Gestión Pública.

Por ello, se incluyó en los componentes y elementos constitutivos de la propuesta el «proceso problema», que origina toda disfuncionalidad en la institución. Para que sea analizado a profundidad y se detecten en él los nudos críticos y las direcciones responsables de que se hallan generado, para que acorde a las teorías administrativas de decisiones se proceda gerencialmente a resolver los problemas que se encuentren. La proyección es determinar una evaluación de riesgos administrativos a ser monitoreados en la gestión.

i) **Carácter del enfoque en el bienestar del ciudadano**

El Estado busca el bienestar del ciudadano. Por ello, todas las facetas que las instituciones públicas abordan confluyen en tal fin. Así, el bienestar social, los derechos ciudadanos, la calidad de vida, la prevención de desastres, el derecho a la salud y el derecho a una vivienda digna, entre otros, es lo que todo buen funcionamiento y logro de objetivos de una institución deben buscar para beneficio de la población.

Es un hilo conductor que debe fortalecer el nivel de los gerentes y trabajadores, por ser la razón de ser de la gestión pública. Por ello, se incluyó en la investigación aplicada el valor público que la institución debe buscar en todo su accionar.

El logro de la misión institucional, finalidad con la cual se creó una institución, es primordial porque, de contribuir en su logro, ocasionaría por sí misma un bienestar para la población.

2.3.2 Etapas

Las etapas son grandes componentes que, entrelazadas o unidas, constituyen el proceso de formulación de la investigación. Con la investigación definida, las etapas que debe seguir el modelo propuesto en gerencia pública a nivel de posgrado son siete:

Etapa 1: Propositiva.

Etapa 2: Diagnóstica.

Etapa 3: De formulación.

Etapa 4: De análisis de viabilidad y factibilidad.

Etapa 5: De implementación.

Etapa 6: De control.

Etapa 7: De síntesis.

En el gráfico 4, se aprecia la concatenación y orden secuencial de cada etapa o fase del modelo de investigación propuesto (léase desde el centro y luego en sentido horario).

Gráfico 4. Etapas o fases de la elaboración de la investigación



Elaboración: Propia.

Etapa 1: Propositiva: Aquí se define el propósito de la investigación, el cual debe llevarnos a plantear qué buscamos con el estudio (de ser una institución pública). Esta pregunta nos ubica en cuál será el valor público que obtendremos al final.

Etapa 2: Diagnóstica: Luego, se debe diagnosticar la realidad problema que se desea modificar. Comprende los aspectos de gestión pública que no permiten avanzar a la institución y lograr sus objetivos.

Etapa 3: De formulación: Aquí se plantean las soluciones gerenciales a cada problema identificado, que, al ser implementado, permita resolver integralmente la problemática encontrada.

Etapa 4: De análisis de viabilidad y factibilidad: Aquí se determina la viabilidad y factibilidad de los productos o soluciones respecto de su implementación en la institución.

Etapa 5: De implementación: Aquí se debe diseñar y planificar la implementación de las soluciones. Determinar cómo se implementarán todas las propuestas.

Etapa 6: De control: Etapa gerencial que busca asegurar el logro de la solución de la realidad problema mediante el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación y sostenibilidad de las soluciones propuestas.

Etapa 7: De síntesis: Etapa que genera nuevo conocimiento en gestión pública. Busca contribuir a nivel académico, así como las conclusiones a las que se arriba y las recomendaciones que dejamos para otros investigadores que aborden una realidad problema similar.

Las etapas se constituyen por pasos, los cuales son secuenciales y comprenden las acciones o tareas específicas a seguir en cada una y los instrumentos que se emplearán, entre otros, durante el proceso de formulación de la investigación aplicada.

2.3.3 Pasos

En la tabla 1 se muestran los pasos a seguir.

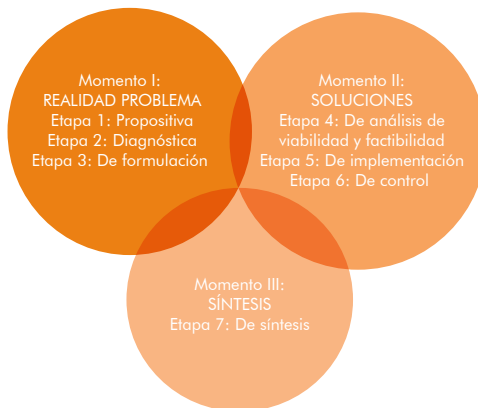
Tabla 1. Secuencia de pasos según los momentos de la propuesta

Momento I	Momento II	Momento III
Realidad problema	Soluciones	Síntesis
Paso 1: Generalidades	Paso 6: Productos	Paso 11: Análisis
Paso 2: Diagnóstico organizacional	Paso 7: Análisis de viabilidad y factibilidad	
Paso 3: Proceso problema	Paso 8: Estrategias	
Paso 4: Análisis interno y del entorno	Paso 9: Plan de implementación	Paso 12: Conclusiones y recomendaciones
Paso 5: Objetivos	Paso 10: Seguimiento, monitoreo y evaluación	

Lógica de estructuración de etapas y pasos

En la lógica mencionada, las etapas y los pasos se dividen por igual en ambos momentos de la investigación: realidad problema gerencial-solución a la realidad problema. Internamente, en cada etapa se desarrollan ordenadamente los pasos de la investigación.

Gráfico 5. Etapas a seguir, según momentos del modelo de investigación



Elaboración: Propia.

Secuencia de pasos

El modelo de investigación que se propone desarrolla la investigación en siete etapas y doce pasos, todos delimitados y en relación directa siempre con un paso anterior y otro posterior.

Como se aprecia en el gráfico 6, aproximadamente la mitad de etapas y pasos se centra en el problema y la otra, en la solución gerencial de los problemas.

A continuación, se detalla cómo en cada etapa se dan las secuencias ordenadas en los pasos debidamente determinados. Veamos la arquitectura de la propuesta:

Gráfico 6. Arquitectura interna de la propuesta de investigación

MOMENTO I: Problemas				MOMENTO II: Soluciones				MOMENTO III: Síntesis			
Etapas											
I	II	III	IV	V	VI	VII					
Propositiva	Diagnóstica*	De formulación	De análisis de viabilidad y factibilidad	De implementación	De control	De síntesis					
Pasos											
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Generalidades	Diagnóstico organizacional	Proceso problema	Análisis interno y del entorno	Objetivos	Productos	Análisis de viabilidad y factibilidad	Estrategias	Plan de implementación	Seguimiento, monitoreo y evaluación	Análisis	Conclusiones y recomendaciones
Problema				Soluciones				Síntesis			

Elaboración: Propia

() Siempre habrá una discusión académica respecto del lugar que debe ocupar la elaboración de un marco teórico. Algunos estudiosos consideran que debe ir tras haber descrito la realidad problema y haberse planteado los problemas y objetivos a lograr en la investigación, en tanto que otros consideran que debe darse luego de haber descrito la realidad problema y antes de plantear de manera definitiva los objetivos para que el conocimiento académico existente permita la mejor precisión y abordaje de la realidad problema y de lo que en ella la investigación logrará. Nuestra propuesta optó por lo segundo.

2.3.4 Marco normativo

La propuesta se basa en las siguientes normas o lineamientos generales para la obtención del grado de maestro de la Universidad Continental:

Ley Universitaria 30220 (7 de julio de 2014-actualidad)

Artículo 43: Estudios de posgrado

Los estudios de posgrado conducen a diplomados, maestrías y doctorados. Estos se diferencian de acuerdo a los parámetros siguientes:

43.1 Diplomados de posgrado: Son estudios cortos de perfeccionamiento profesional en áreas específicas. Se debe completar un mínimo de veinticuatro (24) créditos.

43.2 Maestrías: Estos estudios pueden ser:

43.2.1 Maestrías de especialización: Son estudios de profundización profesional.

43.2.2 Maestrías de investigación o académicas: Son estudios de carácter académico basados en la investigación.

Se debe completar un mínimo de 48 créditos y el dominio de un idioma extranjero. Cada institución universitaria

determina los requisitos y exigencias académicas, así como las modalidades en las que estos estudios se cursan, dentro del marco de la presente ley.

Artículo 44: Grados y títulos

Las universidades otorgan los grados académicos de bachiller, maestro, doctor y los títulos profesionales que correspondan a nombre de la Nación. Las universidades que tengan acreditación reconocida por el organismo competente en materia de acreditación pueden hacer mención de tal condición en el título a otorgar.

Para fines de homologación o revalidación, los grados académicos o títulos otorgados por universidades o escuelas de educación superior extranjeras se rigen por lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 45: Obtención de grados y títulos

La obtención de grados y títulos se realiza de acuerdo con las exigencias académicas que cada universidad establezca en sus respectivas normas internas. Los requisitos mínimos son los siguientes:

- 45 Grado de maestro: Requiere haber obtenido el grado de bachiller, la elaboración de una tesis o trabajo de investigación en la especialidad respectiva, haber aprobado los estudios de una duración mínima de dos (2) semestres académicos con un contenido mínimo de cuarenta y ocho (48) créditos y el dominio de un idioma extranjero o lengua nativa.

Resolución del Consejo Directivo 033-2016-Sunedu/CD (6 de septiembre de 2016)

Se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Trabajos Conducentes a Grados y Títulos (Renati). En esta norma se presenta:

Capítulo I: Disposiciones generales

Artículo 4: Glosario

- 4.12 Tesis: Es una modalidad de obtención del grado académico o título profesional mediante un documento que contiene un trabajo de investigación en torno a un área académica determinada; implica el desarrollo del diseño y su implementación. Este documento debe ser original e inédito y supone además, una sustentación pública ante la comunidad académica en general y la aprobación de un jurado, que lo evalúa.
- 4.15 Trabajo de investigación: Es una modalidad de obtención del grado académico que implica el proceso de generación de conocimiento en un determinado campo de estudio. Puede ser individual o grupal, es de carácter público y como tal, está sujeto a debate. Supone rigurosidad y objetividad. Tiene un propósito claramente definido, se apoya en conocimiento existente, aplica una metodología determinada, aporta evidencia verificable, proporciona explicaciones objetivas y racionales y mantiene un espíritu autocrítico. En el marco de la Ley Universitaria, el trabajo de investigación es la única modalidad para la obtención del grado de bachiller y una de las dos modalidades para la obtención del grado de maestro.

Anexo I de la nueva Ley Universitaria

Aquí se precisa respecto del trabajo de investigación:

Características

Iniciar la actividad investigadora. Bases conceptuales y metodológicas

Puede ser sustentado

Existen dos tipos de investigación: investigación teórica e investigación aplicada.

En caso de ser un trabajo de investigación grupal, la universidad debe normar respecto al límite de participantes, la complejidad del tema a investigar y la responsabilidad de cada tesista de forma individual, demostrando su participación.

El trabajo de investigación es aquel que transforma el conocimiento puro en conocimiento práctico, por lo que debe ser ejecutable. El trabajo de investigación es el punto de partida de una tesis, ambos deben tener originalidad.

Ejemplos (trabajo de investigación)

- Estudios de prefactibilidad.
- Investigación aplicada.
- Proyecto de arquitectura con investigación de sustento.
- Artículo científico.
- *Short paper* es un trabajo de investigación que consiste en el bosquejo, prototipo, diseño de un tema del conocimiento.

Con cualquiera de ellos se podría obtener el grado respecto de:

- Maestrías de especialización: Son estudios de profundización profesional
- Maestrías de investigación o académicas: Son estudios de carácter académico basados en la investigación (básica).

Lo que presentamos calza perfectamente con lo normado por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) y la normativa existente. Es más, es una propuesta pionera para las maestrías en Gestión Pública.

Con los meses, se optó definitivamente por la denominación de trabajo de investigación (TI) en lugar de proyecto de investigación aplicada (PIA).

2.3.5 Primera y segunda propuesta

La revisión constante de la primera versión de la propuesta, tanto a nivel técnico y desarrollo práctico como a nivel normativo, originó un ofrecimiento actualizado y adecuado a los tres niveles de gobierno y a la nueva normatividad emitida por la Sunedu.

El desarrollo de diversas propuestas de trabajo de investigación para optar el grado nos permite:

- a) Mostrar una propuesta de investigación aplicada a la gerencia pública que evolucionó de un inicial proyecto de investigación aplicada (PIA) a un trabajo de investigación (TI).
- b) Considerar a la institución pública como un sistema, formado por subsistemas. Es decir, no es una isla. Por ello, su problemática gerencial se desarrolla en la institución y fuera de ella.
- c) Aplicar innovadoras metodologías propias y específicas de análisis moderno en gerencia pública.
 - Dos metodologías para determinar las causas que originan los nudos críticos en el proceso problema: metodología del análisis interno y metodología del análisis del entorno.
 - Dos metodologías para analizar la viabilidad y factibilidad de los productos propuestos tanto a nivel de los *stakeholders* ('grupos de interés') en la institución pública como nivel de las capacidades institucionales para implementarlas: metodología Mactor (matriz de alianzas y conflictos tácticos, objetivos y recomendaciones) y metodología Sadci (sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional).
- d) Analizar la realidad problema a nivel del proceso(s) problema según la modernización de la gestión pública en

el Perú, así como la teoría administrativa de restricciones y la gestión de riesgos administrativos.

- e) Aportar a nivel de enfoque de investigación. Desarrollar sobre todo un enfoque cuantitativo (descriptivo o correlacional) permite incluir el abordaje exploratorio de nuevos temas gerenciales y dejar abiertas todas las opciones en la posterior utilización del enfoque cualitativo.
- f) Obtener un modelo que se adapte a la evolución de los enfoques administrativos y que, por tanto, en los próximos años pueda seguir ampliándose, adecuándose y abordando los problemas según los nuevos enfoques de la gerencia pública (economía del comportamiento, enfoque por resultados, buenas prácticas, evidencias, habilidades blandas de directivos, desarrollo territorial, gestión de riesgos administrativos, tecnologías de información, transformación digital, innovación social, entre otros).
- g) Finalizar con una síntesis que genere conocimiento aplicado (nuevo), orientado a contribuir en la generación de valor público como parte esencial del propósito de la investigación, al agregar innovación y valor público en la investigación.

Desarrollo de la investigación por etapas y pasos

3. Esquema de presentación

El modelo se presentará etapa a etapa. Desde la primera, etapa propositiva, hasta la séptima, etapa de síntesis.

El esquema que seguirá tendrá dos momentos bien definidos:

- Primero: Las consideraciones técnicas o bases teóricas, que respaldan académicamente cada etapa del modelo de investigación propuesto.
- Segundo: El desarrollo práctico y ejemplificación, que detallará y mostrará cómo debe ser desarrollada la investigación propuesta en gerencia pública.

3.1 Etapa 1: Propositiva

3.1.1 Consideraciones técnicas

Inicio de la investigación

Hay un hecho que marca el inicio de una investigación teórica o básica y una investigación aplicada: la identificación de un problema o problemas.

Según el mexicano Roberto Hernández Sampieri (2014), «para iniciar una investigación, siempre se necesita una idea; todavía no se conoce el sustituto de una buena idea... Ideas que deben ayudar a resolver problemáticas y aportar conocimientos y ser: novedosas, emocionantes e inspiradoras» (p. 22).

Toda investigación teórica comienza cuando un investigador reconoce e identifica una realidad problema y desea responder las interrogantes que su visualización generan en él.

Por su parte, en una institución pública, al estar desarrollando su gestión, todo gerente reconoce e identifica los problemas que hay en ella, desea conocerlos, resolverlos y estudiarlos o investigarlos. No solo porque son novedosas, emocionantes e inspiradoras, sino porque su solución generará un valor público que mejorará su institución y contribuirá a la calidad de vida de la población. Ello representa la idea de investigación. La idea debe ser descrita ampliamente para transformarse en la descripción de la realidad problema.

Finalidad de la investigación

Tras identificar el investigador una realidad problema en una institución pública, debe plantear luego qué se desea alcanzar en ella o qué quisiera lograr con el trabajo de investigación.

Para ello, se debe precisar un propósito o finalidad (intención final) por la cual se realizará la investigación. Este propósito orientará de Inicio a fin la investigación.

En ello coincidimos con Grajales (2000), quien menciona: «Al referirse a los propósitos de la investigación, se establece lo que se pretende con la misma» (p. 2).

Hay que diferenciar el propósito de los objetivos de la investigación, sobre lo cual, según Tamayo (citado en Grajales, 2000), se debe tener presente:

Debe existir armonía entre el objetivo del investigador, que es llegar a tomar decisiones y a una teoría que le permita generalizar y resolver en la misma forma problemas semejantes en el futuro, y los objetivos de la investigación que es el enunciado preciso y claro de las metas que se persiguen en la investigación (p. 2).

Valor público

Se debe tener presente que, por las características de la investigación propuesta de carácter institucional, de enfoque por resultados y de bienestar de la ciudadanía, el propósito de la investigación se relaciona íntimamente con el valor público y, por tanto, deberá ser concordante con el fortalecimiento de la misión de la institución.

Analicemos esta afirmación:

La misión es un término que se adopta de la administración privada. Uno de los primeros investigadores que la menciona es Peter Drucker (1974), quien la consideraba la «razón de ser» de una empresa.

Si adaptamos los aportes de Coral, De Souza y Lunkes (1982) para una institución pública, respecto de la razón de ser, tenemos:

Representa la «razón de ser» [...] de una organización [pública].
O sea que es una declaración esencial para establecer los objetivos y formular las estrategias, metas y políticas, concibiendo la asignación de recursos y la motivación de los empleados. Una misión institucional es un componente integral del proceso de gestión estratégica (Cochran, David y Gibson, 2008). Según Case, King y Premo (2012), las misiones institucionales continúan siendo el dispositivo de comunicación organizacional más importante para informar a todas las partes interesadas de qué y quién es importante para la empresa. Finalmente, la mayoría de las empresas tienen una misión y las organizaciones crean, confían y defienden lo que ella representa (Mullane, 2002) (p. 469).

La lógica es que, en una institución pública, la misión institucional nos refiere el para qué fue creada esta entidad. A nuestro entender, todas las instituciones públicas han sido creadas para el servicio a la ciudadanía en sus diferentes aspectos y facetas de su vida en sociedad.

Servicio a la ciudadanía

A fin de sustentar esta aseveración y afirmar que el Estado y sus instituciones se orientan al servicio al ciudadano, analicemos los siguientes hitos normativos y políticos:

1. Según la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), del 20 de diciembre de 2007, en su artículo II, Principio de servicio al ciudadano, se menciona:

Las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del Interés general de la nación, asegurando que su actividad se realice con arreglo a: eficacia, eficiencia, simplicidad, sostenibilidad ambiental, predictibilidad, continuidad, rendición de cuentas, prevención y celeridad.

Ello implica que, si una entidad es bien gestionada, ello se reflejará en un buen servicio al ciudadano.

2. Esto se refrendó en 2013, con la promulgación de la Política de Modernización de la Gestión Pública, la cual en su artículo 1, Aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, dice:

Establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país.

El artículo 2, Ámbito de aplicación, precisa:

La política nacional de modernización de la gestión pública es de aplicación a todas las entidades de la administración pública. En su desarrollo, se visualiza que los objetivos de la política nacional de modernización, es buscar, en el accionar de las instituciones, el impacto positivo en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país.

3. Para la implementación de la política de modernización mediante Decreto Supremo 123-2018-PCM, del 19 de diciembre de 2018, se promulgó el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, la cual en su artículo 3, Principios, menciona:

El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública se rige bajo los siguientes principios:

- **Orientación al ciudadano:** Las intervenciones de las entidades públicas, según su naturaleza, se diseñan e implementan a partir de la identificación de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.
- **Orientación a resultados:** Las entidades realizan intervenciones públicas para resolver un problema público o de gestión interna y evalúan sus resultados para mejorar sus bienes, servicios o regulaciones.
- **Eficacia y eficiencia:** Las entidades públicas orientan su actuación hacia el logro de objetivos institucionales y el manejo racional y óptimo de los recursos, eliminando la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones.

4. Concordante con esta evolución, diez años después de la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en 2017, se declaró el Año del Buen Servicio al Ciudadano como un deseo y orientación que debería tener todo el Estado y todos sus servicios públicos.

Por ello, si un investigador quiere determinar el propósito de su estudio en una institución pública, es el beneficio a la población (al mejorar el desempeño institucional). Este propósito siempre nos conducirá, entre otros, aspectos al valor público.

Misión, propósito y valor público

El modelo que se propone refiere que en el propósito de la investigación se encontrará explícito el valor público que el estudio dará a la institución y que se traducirá en un mejor servicio a los ciudadanos, un mejor cumplimiento y logro de la misión institucional.

Al respecto, Mark Moore (1998, p. 60), creador del término, menciona: «El objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público, del mismo modo en que el del trabajo directivo del sector privado es crear valor privado». Moore resalta la importancia de los gestores públicos en la generación de valor público, dado que el valor público refiere a la capacidad del Estado en satisfacer las necesidades de los ciudadanos (tanto a nivel de bienes como a nivel de servicios).

Para su mejor comprensión, tras redactar de manera ejecutiva la realidad problema, se deben formular los problemas identificados y los objetivos que se busca con la investigación con el fin de ubicarla en la primera etapa: Generalidades.

Determinación de problemas

Luego del diagnóstico organizacional y la delimitación de la realidad problema (al sistematizar la amplia descripción que se haga de ella), se tendrá una mejor percepción y conocimiento de la misma. Por ello, es momento de identificar y enunciar los problemas (general y específicos) que la están ocasionando.

El problema o problemas representarán casi siempre lo que origina la brecha entre la situación observada y la deseada o la que debe ser según la norma u otra realidad identificada como mejor, pudiendo estar enmarcada en uno de los sistemas administrativos o en las ejes/pilares de la modernización de la gestión pública. La metodología sugerida por Hernández (2010) y Carrasco (2013) será de gran utilidad en esta etapa para precisar los problemas institucionales.

Causas

Descrita la realidad problema e identificado el problema general, se debe determinar con rigurosidad analítica las

causas que originaron el problema principal o problema general.

En gerencia pública, las causas deben ser determinadas en base al análisis del proceso afectado, a la información que evidencie sus limitaciones, a los recursos comprometidos y al análisis interno y del entorno que permiten al investigador delimitar los problemas específicos o secundarios.

Tras identificar las causas, estas deben ser abordadas para su solución (expresadas en los objetivos de la investigación). Su solución permite la solución del problema general en la investigación.

Alcance y limitaciones

Al ser una investigación aplicada, el alcance se referirá al ámbito de intervención de la institución. Es decir, a la institución elegida para realizar la investigación y a su entorno (que el problema compromete).

El ámbito se debe determinar en primer lugar antes de iniciar la investigación o la ejecución de la investigación. Comprenderá internamente las áreas o direcciones donde hay problemas y donde nuestras soluciones darán los resultados esperados. Precisa externamente qué población será la beneficiada con nuestra intervención.

Gerencialmente, el conocimiento que genere la investigación solo podrá ser replicado en este alcance.

Respecto de las limitaciones, al realizarse una investigación en gestión pública, existirán un sinnúmero de factores externos al investigador que, de presentarse, podrían disminuir la calidad de la investigación. Según Arias (2006), las más comunes se asocian a limitaciones en la disponibilidad de datos con los cuales se desarrolle óptimamente la investigación o la falta de apoyo de la población para con la implementación de un producto.

En consecuencia, las limitaciones son factores que se convierten en obstáculos que eventualmente pudieran presentarse durante el desarrollo del estudio y que escapan al control del investigador mismo y deben mencionarse en esta sección.

3.1.2 Desarrollo práctico y ejemplificación

El modelo de investigación propuesto en gerencia pública plantea para el capítulo I el siguiente desarrollo:

Generalidades

Problemática

Comience con la identificación y descripción respecto de lo que ha observado en su institución (idea de investigación) y que considera que no está bien, que detiene la gestión e impide que no se alcancen los objetivos o la misión institucional. Una situación de importancia tal que limite el cumplimiento de la misión para la cual fue creada.

Identifique el tema central que se abordará en su investigación. Para ello, puede identificar si el tema se relaciona con algún sistema administrativo: abastecimiento, contabilidad, control interno, defensa judicial del Estado, endeudamiento público, gestión de recursos humanos, inversión pública, planeamiento estratégico, modernización de la gestión pública (en este caso, alguno de los cinco pilares o tres ejes), presupuesto público o tesorería.

Luego describa ampliamente esta realidad de forma extensa, detallada y de preferencia que contenga información, estadísticas y datos que permitan comprenderla mejor. Debe mostrarse en ella los diversos inconvenientes (nudos críticos), los elementos que no permiten aproximarnos a la realidad ideal o a la que la norma específica, sus componentes, entre otros, con información institucional que de preferencia debe ser estadística.

Se debe delimitar, dentro de la institución y fuera de ella, hasta dónde llega el problema y dónde ya no hay problema. Hay que dar un máximo de detalle en su descripción, análisis e identificación.

Los problemas institucionales. Priorización

Identificación de problemas

El problema principal o general

Debe tener presente que el problema en gestión pública es el eje vertebral de la investigación. Indica qué no funciona en la institución y qué no se está desarrollándose según los estándares institucionales. En lo gerencial, qué no permite obtener los resultados de gestión deseados. Se encuentra especialmente relacionado con un sistema administrativo.

Identificado el problema general o principal, su formulación puede redactarse con la siguiente estructura:

"..... Gestión en el"			
de(l)			
(Aspecto negativo observado)	Sistema administrativo que contiene el tema central que se va a abordar	Dirección o área problema en la institución	

Ejemplos:

- Inadecuada gestión del control interno en el Municipio Distrital de Piedra Liza.
- Inadecuada gestión de las contrataciones en el Gobierno Regional de Llanguza.

Luego que redacte el problema y lo tenga claro, puede profundizar en la descripción desarrollada en la problemática y ser más específico respecto del problema que piensa abordar en este sistema administrativo o tema.

En el ejemplo anterior, identifique el problema puntual respecto del control interno (si corresponde a un control posterior, control previo u otro) o, en el segundo caso, la inadecuada gestión de las contrataciones (mayor cuantía, menor cuantía u otro). Buscando siempre que la redacción final del problema general refleje lo que realmente se desea investigar.

Los problemas secundarios o específicos

A continuación, analice las causas que originan el problema general, que se descompone en problemas específicos, los cuales se identifican con la determinación de las causas. Para identificarlos, puede utilizar la técnica de árbol de problemas, donde las causas directas serán los problemas específicos.

Enumérelos, en orden de importancia, priorizados según la relevancia de su causalidad (causa más importante) respecto del problema general.

Importante: Al ser una investigación en gerencia pública tipo investigación aplicada, tanto el problema general como el específico, no se redactarán con signo de interrogación, sino deberá iniciar con la limitación o deficiencia gerencial que tiene (limitada, deficiente, escasa, disminuida, débil, entre otros).

La formulación de los problemas específicos debe tener la siguiente estructura:

.....	en el"
(Aspecto negativo observado)	Causa que origina en un sistema administrativo su limitante.		Dirección o área problema en la institución

Ejemplos:

- Inadecuada formulación de términos de referencia para las contrataciones en el municipio X.
- Limitadas competencias en evaluación por parte del comité de selección de contrataciones en el gobierno regional Y.

En el análisis de causas, considere un abordaje gerencial, que puede darse mediante los diversos enfoques administrativos revisados en el capítulo I. A nivel interno, tome en cuenta la teoría de desarrollo organizacional, teoría de sistemas, teoría de decisiones, teoría de comportamiento humano, teoría estructuralista, teoría de administración por objetivos, entre otros. Además, en el entorno o ambiente, estime la teoría situacional.

Para un mayor análisis de lo que origina los problemas gerenciales, puede utilizar diversas matrices de análisis existentes. En el Perú, la metodología que utiliza el presupuesto por resultados (PpR) sugiere la siguiente matriz.

Tabla 2. Matriz de análisis de problemas específicos o causas directas del problema general identificado

Problema específico 1
Descripción de la causa
Describe la vinculación entre la causa y el problema (general)
Magnitud de la causa (datos cuantitativos)
Atributos de la causa (datos cualitativos)
Evidencia que justifique la relación de causalidad respectiva

Fuente: Programas Presupuestales. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2016.

Justificación

Luego se tendrá que justificar por qué se debe realizar la investigación. Se proponen los siguientes tipos de justificación:

- **Justificación práctica:** Si la investigación resuelve un problema importante de gestión para la institución.
- **Justificación social:** Si con esta investigación se atiende una necesidad de la población y contribuye a su solución.
- **Justificación económica:** Si, al resolver el problema general y los específicos, la investigación permite ahorro en el presupuesto.
- **Justificación teórica:** Si la investigación cubre un área del conocimiento en gerencia pública que no estaba aún determinada o conocida académicamente.
- **Justificación legal:** Si la normatividad no se cumple y ocasiona un incumplimiento legal que origina una inadecuada gestión institucional.

Debe desarrollar solo las justificaciones que se puedan aplicar a la investigación.

Propósito

Debe ser redactado en dos momentos

- En un primer momento, se debe decir: Qué se busca con la investigación y cuál será el beneficio que obtendrá la población con la realización de la investigación. Ello comprenderá el **valor público**.
- En un segundo momento, se debe precisar en qué aspecto las soluciones de los problemas encontrados fortalecerán la **misión institucional** y con ello, indirectamente, contribuirán al mejor servicio que la institución brinda al ciudadano y a su calidad de vida.

Primer párrafo:	Beneficio a la población «.....»
Segundo párrafo misión:	¿Cuál es la misión institucional y en qué ayudará la investigación para el logro de la misión institucional? «.....»

Alcance

Es el resultado que se obtendrá y dónde se aplicará. Corresponde a la institución pública donde se realiza la investigación y su ámbito jurisdiccional.

Limitaciones

Se refiere a si en la investigación se presentó alguna limitación que influyó en su desarrollo y en la calidad de los resultados obtenidos, como apoyo de la población, disponibilidad de información, accesibilidad geográfica, entre otros.

3.2 Etapa 2: Diagnóstica

3.2.1 Consideraciones teóricas

Respecto del diagnóstico institucional, Proulx (2014) considera que para realizarlo se requiere tener habilidades como:

- Describir una organización a partir de puntos de vista múltiples.
- Utilizar un enfoque de gestión.
- Realizar un análisis dinámico.

Así, para la formulación del diagnóstico organizacional, se realizará la descripción de la institución pública, así como la descripción amplia de los actores considerados inmersos en la realidad, en la cual se ha visualizado e identificado la realidad problema. Se entiende la organización pública como un sistema donde se desarrollan diversos sistemas administrativos y procesos.

La organización

Se refiere a la institución pública donde el investigador ha observado los problemas gerenciales. Por ello, es importante que se identifique y conozca la organización en que se realizará la investigación aplicada. En este sentido, se requiere brindar información clasificada, a modo de presentación de la organización.

Es importante considerar la misión de la institución, su visión, datos o hitos históricos relevantes, personalidades emblemáticas, logros, contribuciones importantes al bienestar de la población, el organigrama estructural, principales funciones, principales direcciones y directivos, entre otros. Toda la información que aquí se presente debe relacionarse, de una manera u otra, a la realidad problema.

La recopilación de información

El diagnóstico organizacional requiere indispensablemente de recopilación de información (objetiva, verificable, acumulativa, entre otros). En la delimitación del problema no puede haber identificación de problemas que no estén respaldadas con información, estadísticas, evidencias, referencias bibliográficas u otras. De no contar con ellas, la información solo serán afirmaciones y percepciones que no podrán ser tomadas como evidencia de que el problema existe.

Se debe seleccionar información relacionada con la situación problema identificada. Puede emplearse información primaria, obtenida directamente de los actores inmersos en la realidad problema, o información secundaria, obtenida de archivos, estadísticas, registros, documentos de planeamiento (planes estratégicos, operativos u otros) que brinde información de la realidad problema que permita profundizar el conocimiento de esta realidad. La información debe estar sistematizada. Hay que buscar que cada hallazgo, descripción o afirmación tenga un respaldo en la información recopilada.

El proceso problema

El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública en el Perú se rige bajo determinados principios (orientación al ciudadano, orientación a resultados, eficacia, eficiencia y flexibilidad, entre otros). El principio de flexibilidad implica que las organizaciones públicas deben adaptar su organización y procesos para responder oportunamente al entorno donde intervienen.

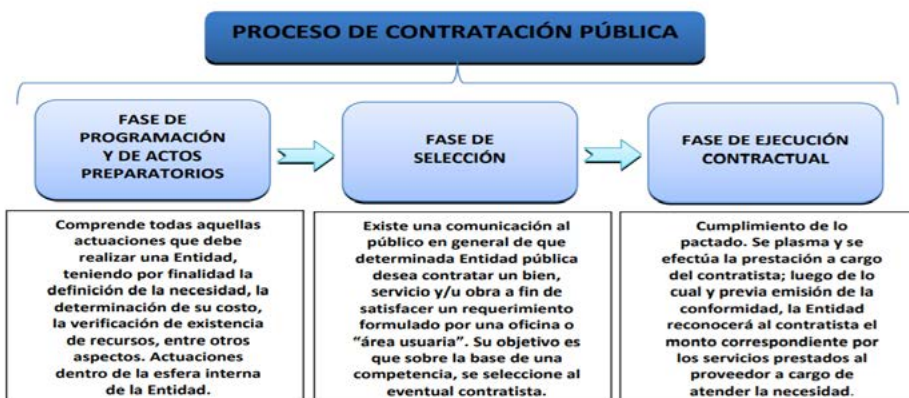
En este contexto, en el Reglamento de la Ley de Modernización de la Gestión Pública, Ley 27658, artículo 7, se considera que el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene bajo su ámbito diversos medios, como la simplificación administrativa, el gobierno abierto, la coordinación interinstitucional, la evaluación de riesgos y la gestión de procesos, entre otros.

Aquí la gestión de procesos es clave, la cual es descrita así:

Inciso g). Tiene como propósito organizar, dirigir y controlar las actividades de trabajo de una entidad pública de manera transversal a las diferentes unidades de organización, para contribuir con el logro de los objetivos institucionales. Comprende acciones conducentes a la determinación de los procesos de la entidad, así como a su medición y análisis con el propósito de implementar mejoras en su desempeño, priorizando los procesos que contribuyan al logro de los objetivos de la entidad o que puedan afectar este logro, representen mayor demanda, concentren la mayor cantidad de reclamos o quejas, entre otros similares.

Por ello, primero, se debe identificar el proceso donde, se cree, se presenta el problema de gestión pública que originó la investigación. Luego se debe analizar el proceso identificado, descomponiéndolo en sus componentes o subprocesos, hasta el nivel que permita identificar con precisión los nudos críticos que afectan la organización, para conocer en detalle la composición de los problemas específicos. Ejemplo: Gráfico 7.

Gráfico 7. Proceso de contratación pública



Fuente: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Perú.

1. El proceso desarrollado de la contratación pública incluiría:

Gráfico 8. Proceso de contratación pública con etapas.

Fase de programación y de actos preparatorios	Fase de selección	Fase de ejecución contractual
1. Requerimiento.	10. Convocatoria.	18. Ejecución de prestaciones.
2. Características técnicas mínimas.	11. Registro de participantes.	19. Reconocimiento de monto: gastos generales,
3. Estudio de posibilidades que ofrece el mercado.	12. Consultas y observaciones a las bases.	reducciones, adicionales,
4. Disponibilidad presupuestal.	13. Integración de bases.	penalidades.
5. Aprobación de expediente de contratación.	14. Presentación de propuestas.	20. Declaración de conformidad.
6. Designación del comité especial.	15. Evaluación de propuestas.	21. Liquidación.
7. Elaboración de bases administrativas.	16. Otorgamiento de buena pro.	
8. Aprobación de bases administrativas	17. Suscripción del contrato.	
9. Prepublicación de bases (opcional).		

Fuente: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Perú.

Realizar este abordaje metodológico permitirá aplicar la normativa de la modernización de la gestión pública en el Perú (gestión por procesos), aplicar teoría de sistemas, teoría de decisiones (teoría de restricciones-nudos críticos), gestión de riesgos administrativos, entre otros.

Metodología para analizar el problema en una institución

Según Robbins (2014), en la década de 1960:

Los investigadores comenzaron a analizar las organizaciones desde el punto de vista de los sistemas. Un sistema entendido como un conjunto de partes relacionadas e interdependientes dispuestas de tal manera que producen un todo unificado [...]. En la actualidad, cuando describimos organizaciones como Sistemas nos referimos a sistemas abiertos (que interactúan dinámicamente con su entorno) (p. 34).

Esta aproximación teórica a la realidad problema nos aporta que:

- La organización está compuesta de diversos factores, recursos, grupos, actitudes, motivaciones, relaciones, metas, entre otros, que se interrelacionan entre sí.
- La gestión en una organización se encarga de coordinar todos estos componentes para el logro de objetivos y metas.
- Las partes que la forman son interdependientes y el mal funcionamiento de un área (producto de decisiones inadecuadas) puede afectar el funcionamiento de otras áreas y, finalmente, el logro de objetivos.
- La organización no vive en una isla, pues se interrelaciona fuertemente con el entorno.

Considerando esta teoría, concordamos con Proulx en que, en administración, se debe analizar la organización tanto interna como externamente, a efectos de dimensionar y delimitar adecuadamente el problema.

Al respecto, se considera que el análisis de los problemas en una institución pública requiere de un abordaje diferente al utilizado en una investigación clásica, así como la utilización de metodologías adecuadas a gestión pública. Por ello, se utilizará metodologías *ad hoc* ('apropiadas').

Según Denis Proulx (2014):

El diagnóstico organizacional es una actividad compleja. Permite entender una organización: lo que es, lo que quiere ser, lo que

quizá no quiere ser, lo que quiere hacer y cómo quiere hacerlo, cómo trabaja, cómo se organiza, cómo anda su jerarquía. Permite también, entender cuáles son sus problemas: los mayores, los críticos, los secundarios, los que molestan a todos (p. 9).

Se realizará un análisis de cada nudo crítico del proceso problema encontrado, tanto a nivel interno como a nivel del entorno institucional.

Análisis interno

Para el análisis interno de la institución pública elegida, se debe utilizar una metodología apropiada. Por ello, proponemos la utilización del método propuesto por Kast y Rosenzweig (1985), pioneros en aplicar la teoría de sistemas a la administración.

Ellos indicaban que una institución puede ser analizada considerándola un sistema, donde el inadecuado funcionamiento de algunos de sus subsistemas son los que pueden ocasionar su mal funcionamiento.

Para ellos, la organización es un sistema abierto, en relación dinámica con su entorno, donde la realidad problema puede abordar los subsistemas que la forman (en su totalidad o parcialmente). Para el análisis interno, proponían la adaptación de los siguientes subsistemas:

- Subsistema razón de ser.
- Subsistema psicosocial.
- Subsistema estructural.
- Subsistema de gestión.
- Subsistema tecnológico.

En cada nudo crítico se requiere delimitar gerencialmente en la organización si alguno de estos subsistemas está afectado o comprometidos por la realidad problema. Así, con mayor detalle, determina cuál(es) son las causas que la están originando.

Consideramos que no basta decir que un área como planeamiento es el área responsable de un nudo crítico o la oficina de Recursos Humanos o la de Logística, sino determinar qué ocasiona estas direcciones (planeamiento, recursos humanos, logística) que fallan en ellas, qué detiene el avance de la gestión y el logro de objetivos institucionales.

Esta metodología propuesta por Kast y Rosenzweig (1985), tal como corresponde en una gestión privada, ha sido adaptada a la realidad de la administración pública en el Perú y a los sistemas administrativos que se tiene. El énfasis del análisis estará en determinar si alguno de los cinco subsistemas, propuesto por estos investigadores, son la causa que los originan.

- Prueba ácida

Antes de embarcarse en un mayor conocimiento de los problemas determinados en la investigación y luego generar propuestas de solución que no corresponde desarrollar a una institución por no haber sido creada para ello, todo gerente en primer lugar debe determinar si el problema, o problemas identificados, y su solución son de competencia de la institución. Es decir, si en sus documentos de creación el tema general se relaciona con su razón de ser. A ello Kast y Rosenzweig llaman «subsistema razón de ser».

De no ser así, se aconseja que el problema no sea abordado. Se debe considerar que en nuestra realidad tomar un problema que no está en nuestra razón de ser y utilizar recursos del Estado puede hacer incurrir a un funcionario en uso inadecuado de fondos públicos y a sanciones por el órgano de control institucional respectivo.

Si es de su competencia, se recomienda continuar con esta metodología. Para ello, debe aplicar la metodología para el análisis interno, el cual se realiza en base a cuatro subsistemas:

- Subsistema psicosocial

Identificados los nudos críticos a nivel de proceso problema, así como las áreas o direcciones involucradas y sus responsables, es necesario determinar a qué se debe que este nudo crítico se está produciendo.

Este subsistema se refiere a los recursos humanos que hay en cada oficina o dirección identificada. Al analizarlos, se trata de determinar si son los recursos humanos los responsables de la aparición de los nudos críticos en las áreas problema.

En nuestra administración pública, los recursos humanos son parte de un sistema administrativo. Para Kast y Rosenzweig, son además un subsistema primordial en el análisis interno.

Su análisis requiere conocer en detalle los recursos humanos en cuanto a calidad de recurso humano y cantidad de recurso humano. Se puede ampliarse el análisis, de requerirlo y de ser el caso, al ambiente donde se desarrolla la realidad problema: el clima organizacional, los conflictos, la comunicación informal de la organización, entre otros.

Analizar la calidad del recurso humano nos ubica en el perfil para cual fue creado el cargo, cumplimiento requisitos en cuanto al perfil y las competencias requeridas por el cargo, a la capacitación que se requiere para el desarrollo de sus actividades, al rendimiento logrado, entre otros.

Analizar la cantidad del recurso humano requiere conocer la cantidad de profesionales o técnicos que laboran en el área, analizar si el número es el adecuado para un óptimo funcionamiento y realización de sus actividades. Es necesario, asimismo, conocer la condición laboral: personal nombrado, personal contratado, servicios de terceros, consultores, entre otros. Hay que considerar

que en nuestra administración pública un personal contratado como servicio de tercero no tiene mayor responsabilidad en una gestión y su evaluación es por un servicio que brinda y no por las actividades regulares que puede hacer en una dirección. Similar caso es un asesor o consultor que no tiene mayor responsabilidad administrativa en la ejecución o no de actividades regulares de una dirección.

Siempre el análisis debe enfocarse hacia la realidad problema y a determinar si existe brecha entre la realidad actual de los recursos humanos y la realidad ideal que se conseguirá cuando se solucionen los problemas identificados en la investigación.

En este subsistema se busca la brecha entre la realidad actual y lo que debe ser la realidad ideal. De haber brecha, se evidenciará que los recursos humanos son el motivo o los motivos por donde existe un nudo crítico en la oficina o dirección que se identificó que no funcionaba adecuadamente.

- Subsistema estructural

Para Kast y Rosenzweig, la estructura de una institución (su organización y funciones), forman otro subsistema primordial en el análisis interno.

En este subsistema se debe determinar con precisión las características de la organización, el tipo de estructura que tiene y las funciones, para determinar si tienen relación con el origen o causas de la realidad problema.

En nuestra administración pública, un área funcional tiene una responsabilidad diferente a un área orgánica. A veces se aprecia que, incluso, son dos o más las oficinas encargadas por sus superiores de hacer la misma actividad o que no saben que lo están haciendo (duplicidad de esfuerzos) o por qué siguen la voluntad

de sus superiores de asegurar su logro o tratar de que se consiga más rápido.

Se deben analizar todas las funciones de la dirección u oficina, verificar primero si hay funciones al respecto, profundizar en las funciones relacionadas con la realidad problema y ver que, si es el caso, no se están cumpliendo como debe ser o han sido redactadas de manera incompleta y no engloban todo lo que una dirección debe hacer respecto del tema.

Verificar que la oficina o dirección no tiene funciones específicas explícitas respecto de las actividades implicadas con la realidad problema y, por tanto, la limitante es carecer de funciones. En cada subsistema se busca si ese subsistema es el causante del nudo crítico.

Siempre el enfoque debe ser realizado en torno a la realidad problema que se investigará, determinándose finalmente si hay brecha entre la realidad actual organizacional y la ideal a la cual se propondrá llegar al plantear las soluciones.

- Subsistema de gestión

En este subsistema se analizarán los documentos de gestión de la institución, para determinar si es la gestión de la dirección, o área identificada en cada nudo crítico, la responsable de que la dirección u oficina esté fallando y que ello ocasione que el proceso también falle.

Para ello, se incide en el plan operativo. Ello podrá generar información verificable al respecto y no solo analizar en base a nuestra percepción.

Se estudiará si en este plan, o en estos documentos de gestión, están precisadas las decisiones, acciones, metas, indicadores de la administración respecto de temas relacionados con la realidad problema (nudos

críticos) y su solución que no se ha realizado o que se han desarrollado de manera parcial o inadecuada.

Al final de este análisis, se deben identificar las brechas que se hubieran encontrado entre la realidad actual problema y la realidad ideal a la cual se piensa llegar con el plan de gestión.

- Subsistema tecnológico

Si bien es cierto que en este subsistema se ve el proceso, la propuesta que se presenta privilegia el análisis del proceso como paso previo al análisis interno y desarrolla aquí la concepción clásica de tecnología en la gestión. Al respecto, la innovación y el avance tecnológico es cada día más rápido y asombroso. La tecnología puede ser un aliado importante en una gestión. En nuestra administración pública, no se prioriza ni se busca innovarla, como debería ser.

En la Ley de Modernización de la Gestión Pública (2013), se precisa en el punto 3.2, Ejes transversales de la política de modernización, numeral 2, Gobierno electrónico:

El gobierno electrónico se refiere al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Es una herramienta fundamental para la modernización de la gestión pública, en tanto complementa y acompaña la gestión por procesos, apoya el seguimiento y la evaluación, y permite impulsar el gobierno abierto.

Por ello, en este subsistema, específicamente, se debe analizar la manera como se trabajan los procesos y productos en la institución y en la realidad problema identificado respecto de las tecnologías y tecnologías de información que se emplean. Es decir, la eficiencia y la eficacia con la que se trabaja.

Finalmente, se determinará la situación actual respecto de la situación ideal, identificando la brecha (que se intentará disminuir con los productos que se propondrán.

Entorno organizacional

La propuesta que se presenta considera que la realidad problema también puede estar presente en el entorno de una organización. De tal forma que, si no se le identifica adecuadamente el problema en el entorno, la resultante será que el problema persistirá a pesar de los intentos y esfuerzos por resolver sus causas internas.

Su análisis requiere de una metodología adecuada. Se propone utilizar la metodología de Pierre Collette y Robert Schneider (1996), adaptada a nuestra realidad. Según este método, el entorno lo formarán todos los elementos, instituciones y procesos que no son parte de la organización, pero se interrelacionan con ella y son considerados elementos críticos que influyen o influirán en la gestión.

Se propone realizar el análisis del entorno I a través de tres elementos: (i) entorno inmediato, (ii) entorno intermedio y (iii) Tendencias o experiencias exitosas.

I. Entorno inmediato

Este entorno o nivel micro de la organización es el entorno con el cual la institución se relaciona inmediatamente. Específicamente, se relaciona con la población. Observa el servicio que le brinda y su relación con el ciudadano.

En nuestra administración pública, muchas veces en este entorno se consideran los proveedores de bienes y servicios a la institución.

En el entorno inmediato, se debe analizar si existe brecha entre la realidad actual del entorno y la realidad ideal que se espera tener cuando las soluciones se implementen.

II. Entorno intermedio

Este entorno o nivel meso analiza las relaciones o influencias críticas de organizaciones externas.

En nuestra administración pública, la institución investigada se relaciona interinstitucionalmente con entidades normadoras, instituciones supervisoras, instituciones reguladoras, entre otras.

Las instituciones nacionales de este entorno son responsables de las leyes, reglamentos, lineamientos de política, corrientes políticas y sociales, acciones de control, entidades que deben supervisar la actividad que está presentando problemas, entre otros.

Pueden considerarse también, a nuestro entender, las instituciones internacionales que ofrecen cooperación internacional y se relacionan con el tema central de la investigación o dan directrices a nivel mundial.

Aquí, además, se conoce y analiza si hay alianzas estratégicas. Se identifican instituciones con las cuales se tiene suscritos convenios y las que, además, son consideradas aliadas estratégicas para el desarrollo institucional.

La brecha entre un entorno intermedio actual y uno ideal servirá solo para dar recomendaciones, las cuales deberán ser incluidas en el capítulo final de recomendaciones.

Las alianzas estratégicas institucionales

Se describen y analizan tanto a nivel nacional como a nivel internacional:

- Alianzas estratégicas nacionales: Si la organización cuenta con convenios, acuerdos o relaciones con instituciones a nivel nacional, centrándose si alguna puede aportar en abordar mejor la realidad problema identificada.

- Alianzas estratégicas internacionales: Si la organización cuenta con convenios, acuerdos o relaciones con instituciones internacionales, centrándose si alguna puede aportar en abordar mejor la realidad problema identificada.

III. Tendencias globales

Representa el entorno global o nivel global.

Deben existir experiencias nacionales o internacionales similares a la que se investiga, experiencias que resolvieron los nudos críticos encontrados, que mejoraron sus procesos y que consiguieron sus objetivos institucionales. Estas soluciones forman las tendencias respecto del tema que se investiga.

Las experiencias exitosas en la administración pública son muy importantes, pues marcan un antes y después. Si bien es cierto que no necesariamente se pueden replicar en todos los ámbitos de la administración pública, nos dejan lecciones acerca de cómo se debe abordar determinado problema.

Acaso algún día se puedan protocolizar determinadas actuaciones de todos los sistemas administrativos (sobre la información existente a nivel académico y las experiencias exitosas que se logran a nivel mundial, regional y nacional). La búsqueda de estas experiencias exitosas debe suceder en todos los niveles.

Aquí se describirán las experiencias exitosas a nivel nacional, subregional o mundial de instituciones respecto a nuestro tema de investigación. Es muy importante describir la mayor cantidad de experiencias exitosas respecto de la propuesta que hace en la investigación, para contrastar nuestra propuesta con investigaciones y propuestas exitosas validadas.

3.2.2 Desarrollo práctico y ejemplificación

La organización

Presente a la institución en esta sección. Toda la información que se exponga debe relacionarse con el problema y los problemas específicos.

Copie la misión de la institución, ponga datos históricos relevantes, fecha de creación, principales personalidades, principales logros o contribuciones a la población, el organigrama, principales funciones de las áreas implicadas en la realidad problema, principales procesos que se desarrollan, entre otros.

Es muy útil revisar la página web de la institución o los folletos que han desarrollado. Se puede agregar algunos gráficos, como organigramas, mapas u otros. Las demás figuras, gráficos o ilustraciones deben ir en anexos.

El proceso problema

Delinee el proceso problema donde se dan las deficiencias o limitaciones de la gestión. Debe estar desagregado en cada uno de sus pasos o etapas, para visualizar los nudos críticos que ocasionan que la institución no se desempeñe adecuadamente.

En la tabla 4, se describe de manera completa todo el proceso en cada paso (hay 21 pasos).

Nudos críticos

Luego vuelva a copiar el gráfico del proceso, con sus respectivos pasos, pero ahora colorea el paso o pasos, identificando así los nudos críticos. Y describa solo los pasos señalados como nudos críticos, dando el detalle descriptivo de qué se aprecia como algo negativo, no óptimo, que no permite lograr que el proceso se lleve adecuadamente.

En el gráfico 10 se observan los nudos críticos del proceso problema.

Tabla 3. Proceso de contratación pública con etapas

Fase de programación y de actos preparatorios	Fase de selección	Fase de ejecución contractual
1. Requerimiento.	10. Convocatoria.	18. Ejecución de prestaciones.
2. Características técnicas mínimas.	11. Registro de participantes.	19. Reconocimiento de monto: gastos generales, reducciones, adicionales, penalidades.
3. Estudio de posibilidades que ofrece el mercado.	12. Consultas y observaciones a las bases.	20. Declaración de conformidad.
4. Disponibilidad presupuestal.	13. Integración de bases.	21. Liquidación.
5. Aprobación de expediente de contratación.	14. Presentación de propuestas.	
6. Designación del comité especial.	15. Evaluación de propuestas.	
7. Elaboración de bases administrativas.	16. Otorgamiento de buena pro.	
8. Aprobación de bases administrativas	17. Suscripción del contrato.	
9. Prepublicación de bases (opcional).		

Fuente: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Perú.

Tabla 4. Nudos críticos en el proceso de contratación pública a nivel de etapas y pasos

Fase de programación y de actos preparatorios	Fase de selección	Fase de ejecución contractual
1. Requerimiento	10. Convocatoria	18. Ejecución de prestaciones
2. Características técnicas mínimas	11. Registro de participantes	19. Reconocimiento de monto: gastos generales, reducciones, adicionales, penalidades
3. Estudio de posibilidades que ofrece el mercado.	12. Consultas y observaciones a las bases	20. Declaración de conformidad
4. Disponibilidad presupuestal	13. Integración de bases	21. Liquidación
5. Aprobación de expediente de contratación	14. Presentación de propuestas	
6. Designación del comité especial	15. Evaluación de propuestas	
7. Elaboración de bases administrativas	16. Otorgamiento de buena pro	
8. Aprobación de bases administrativas	17. Suscripción del contrato	
9. Prepublicación de bases (opcional)		

Fuente: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Perú.

En la tabla 4, se aprecia que dos etapas no se desarrollan bien en el proceso de contrataciones públicas. Fase de programación / actos preparatorio y la fase de selección. Asimismo, se aprecia que se presentan a su vez seis nudos críticos. Cuatro nudos críticos ocasionan que la etapa de programación y actos preparatorios (1, 2,6 y 7) no se esté llevando óptimamente y dos nudos críticos son responsables de que la etapa de selección (10 y 15) tenga deficiencias.

Responsables de nudos críticos

Ahora, por cada nudo crítico, identifique el área o dirección responsable, tratando de señalar incluso el profesional encargado del mismo.

Tras identificar el proceso implicado en el problema general (proceso problema), así como los nudos críticos que determinan que el proceso no transcurra óptimamente (y los responsables de cada nudo crítico), hay que determinar las causas internas y del entorno que ocasionan los nudos críticos. Para ello, emplee las dos metodologías mencionadas: metodología del análisis interno y metodología del análisis del entorno.

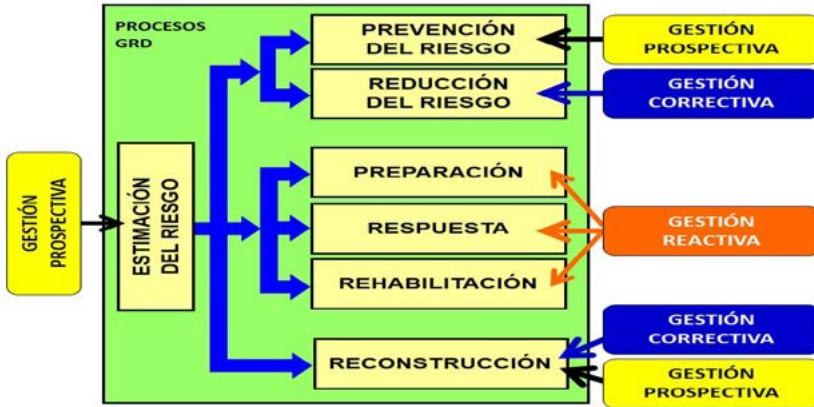
Siendo la identificación del proceso problema, un paso clave para desarrollar adecuadamente la investigación aplicada, se muestra un segundo ejemplo, para su mejor desarrollo:

En la guía metodológica para incorporar la gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo, Lozano (2011) presenta el gráfico 9.

La estimación del riesgo, la prevención del riesgo, la reducción del riesgo, la preparación, la respuesta, la rehabilitación y la reconstrucción son siete etapas que constituyen el proceso completo. Asimismo, diversas etapas constituyen la gestión prospectiva, la gestión correctiva y la gestión reactiva de riesgos de desastres.

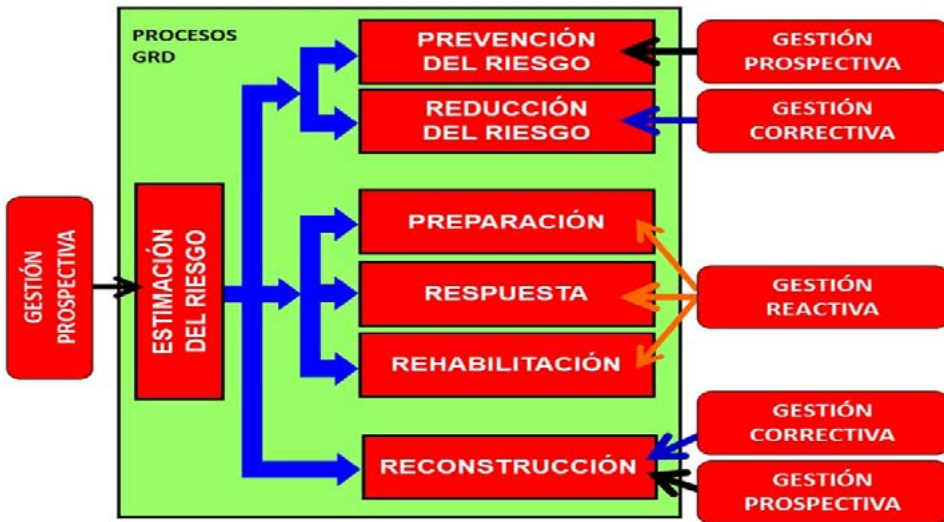
Tras describir cada una de estas etapas, se deben definir los nudos críticos. Luego de colorear los nudos críticos, tendríamos el gráfico 10.

Gráfico 9. Relación componentes y procesos de gestión de riesgo de desastres



Fuente: Lozano, 2011, p. 14.

Gráfico 10. Nudos críticos en componentes y procesos de gestión de riesgo de desastres



Se aprecia que todo el proceso está afectado en sus etapas y pasos. Hay nudos críticos en cada una de las siete etapas. A modo de ejemplo, se desarrolla la matriz de nudos críticos y responsables de cada nudo crítico de las tres primeras etapas. Así, se aprecia lo siguiente:

Tabla 5. Nudos críticos del proceso problemas según direcciones y áreas responsables

N.º	Nudo crítico	Responsable
1	<p>Estimación</p> <p>La Municipalidad de Independencia no realiza este tipo de estudios y no cuenta con personal calificado para este tipo de investigaciones.</p>	<p>Subgerencia de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Civil (SG-GRD-DF).</p>
2	<p>Prevención</p> <p>La Municipalidad de Independencia cuenta con el plan de prevención y reducción del riesgo de desastres del distrito donde se incluye responsabilidades y acciones a la Subgerencia de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Civil (SG-GRD-DF), como a diversas gerencias, que no aparecen en su reglamento de organización y funciones (ROF). Por otro lado, no se ejerce el control urbano para la no ocupación de las áreas de peligro y existe una debilidad en el manejo cartográfico del distrito.</p>	<p>Gerencia de Desarrollo Económico Local, a través de la Subgerencia de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Civil.</p>
3	<p>Reducción</p> <p>La mayoría de obras que se ejecutan son producto del requerimiento de la población y no se evalúa si reducirán el riesgo de desastres. En la construcción de muros de contención, se aprecia que más allá de dar seguridad y estabilizar los suelos provoca que se continúe invadiendo las partes altas.</p> <p>Por otro lado, vemos que existen responsabilidades y acciones incluidas en el plan de prevención y reducción de riesgo de desastres (PPRRD), funciones no han sido incluidas en el ROF, por lo que no se cumplen.</p> <p>La falta de personal especializado para la formulación de proyectos de inversión pública incorporando la gestión del riesgo de desastres (GRD) no permiten la ejecución de obras de reducción del riesgo de desastres.</p>	<p>Gerencia de Desarrollo Económico Local, a través de la Subgerencia de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Civil.</p>

Identificados tanto en el ejemplo 1 como en el ejemplo 2, el proceso problema, las etapas comprometidas, los nudos críticos y los responsables de estos nudos críticos, se debe responder en la investigación: ¿por qué? y ¿qué ha causado cada uno de ellos?

Análisis interno

Para determinar qué ha causado el nudo crítico, debe enfocarse en la institución. En primer lugar, en ella y, luego, en su contexto. Analice allí cada uno de los siguientes subsistemas:

- Subsistema razón de ser: Revise el documento que creó la institución y verifique el objeto que tuvo en su creación. Repase que el tema propuesto para la investigación y el sistema administrativo que se abordará está comprendido en este objeto o que ayuda decididamente a este objeto. Si es así, se puede continuar con la investigación.
- Subsistema psicosocial: Analice los recursos humanos del área o áreas responsables de cada nudo crítico. Se recomienda evaluar en cuanto a cantidad y calidad de los recursos humanos de estas áreas o direcciones.

En calidad, debe analizar el perfil adecuado de los recursos humanos, capacitaciones en el tema motivo de la investigación, competencias del personal, habilidades blandas de directivos, liderazgo en el área, adecuado clima organizacional, entre otros.

En cantidad, debe analizar el personal en cantidad suficiente para realizar las actividades requeridas en la solución del problema, condición laboral. Debe dar preferencia al personal nombrado y observar al consultor (que no tiene responsabilidad) y al tercero (que igualmente no tiene responsabilidad ni horario definido).

En ambos casos, se busca la brecha entre lo que hay y lo que es ideal. Si hay brecha, precise la causa encontrada y verifique al final si diseña un producto para solucionarla.

- **Subsistema de gestión:** Consiga y analice los documentos de gestión —plan operativo, texto único de procedimientos administrativos (TUPA), manual de procedimiento (Mapro) y otros— de las áreas involucradas en los nudos críticos. Investigue si allí está la explicación del mal funcionamiento de esta dirección. Sea porque no se ha planificado adecuadamente, porque no se han presupuestado actividades, porque no hay procedimientos establecidos para desarrollar apropiadamente las actividades, entre otros. De existir, encuentre la brecha entre lo que hay y lo que es ideal. Si hay brecha, precise la causa encontrada y verifique al final si diseña un producto para solucionarla.
- **Subsistema organizacional:** Consiga y analice los documentos de gestión —manual de organización y funciones (MOF), reglamento de organización y funciones (ROF), manual de puesto— de las direcciones involucradas y revise si allí están los problemas por los que esta dirección no funciona adecuadamente: sea porque sus funciones no están claras, porque no tiene funciones relacionadas con la solución del problema, porque la dirección o área depende de una dirección inadecuada y que además no le aporta en las decisiones y resultados, o por otras razones. Hay que encontrar la brecha entre lo que hay y lo que es ideal. Si hay brecha, precise la causa encontrada y verifique al final si diseña un producto para solucionarla.
- **Subsistema tecnológico:** Analice cómo está la tecnología en estas unidades, cómo están las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), el uso de tecnología de punta en el sistema administrativo afectado y si su uso o no es causa de que se vuelvan lentos los

procesos y que existan los nudos críticos. Encuentre la brecha entre lo que hay y lo que es ideal. Si hay brecha, precise la causa encontrada y verifique al final si diseña un producto para solucionarla.

El resultado de este análisis es haber encontrado las causas o razones a nivel interno (subprocesos) por las que los nudos críticos existen.

Tabla 6. Resumen de análisis interno según nudos críticos y subsistemas afectados.

Subsistema Nudo crítico	Psicosocial (recursos humanos)	Gestión	Organizacional	Tecnológico
Nudo 1	Colocar hallazgo			Colocar hallazgo
Nudo 2		Hallazgo	Colocar hallazgo	Colocar hallazgo
Nudo 3	Colocar hallazgo	Hallazgo		
Nudo 4		Hallazgo		

Entorno organizacional

Entorno inmediato

Describa a la población beneficiaria de los servicios brindados por la institución. Es decir, a la gente con la cual la institución al brindar sus servicios se relaciona inmediatamente.

En el entorno inmediato, muchas veces en gestión pública están considerados los proveedores de la institución. Se debe precisar si la población o los proveedores son parte del problema, si contribuyen a que el problema continúe o no participan, pudiendo hacerlo en su solución. Todo ello respecto de la realidad problema identificado.

En ambos casos, se busca la brecha entre la población o proveedores ideales y lo que hay. Si hay brecha, precise la causa encontrada y verifique al final si diseña un producto para solucionarla.

Entorno intermedio (incluye alianzas estratégicas)

Identifique las instituciones normadoras, supervisoras, reguladoras, entre otras, respecto del tema de investigación.

Analice si estas instituciones desarrollan adecuadamente sus funciones y roles. Si al hacerlo o no están contribuyendo a que existan los nudos críticos, o esté afectando el proceso y se estén presentando los nudos críticos.

De estar afectando el proceso, mencione ampliamente cómo así lo afecta, cuál es su limitación o qué no están haciendo bien, para considerar esta información en el capítulo de recomendaciones.

Analice ahora cómo se interrelaciona la institución investigada con las entidades de su entorno y determine si tiene alianzas estratégicas de desarrollo con ellas.

Alianzas estratégicas

Analice si su institución ha establecido convenios con otros organismos. De tenerlas, verifique si desarrollan lo que allí se estipula y si ello es de utilidad para la solución de los problemas.

Alianzas estratégicas nacionales

Analice si la organización cuenta con convenios, acuerdos o relaciones con instituciones a nivel nacional. Vea si alguna puede aportar en abordar mejor la realidad problema identificada.

Alianzas estratégicas internacionales

Analice si la organización cuenta con convenios, acuerdos o relaciones con instituciones internacionales. Vea si alguna puede aportar en abordar mejor la realidad problema identificada.

Tendencias globales

Revise ampliamente la bibliografía relacionada con el problema planteado y el proceso analizado. Identifique y ubique todas las experiencias exitosas que a nivel mundial, regional o nacional dan resultados.

Sea exhaustivo en esta búsqueda.

Una vez identificadas, se deben describir ampliamente. Enfatique en cómo solucionaron los problemas (similares al de nuestra institución), qué propuestas desarrollaron, qué limitaciones tuvieron, qué factores consideraron claves para la solución, cuáles fueron las recomendaciones en sus estudios.

Esta información servirá en la formulación de los productos en la presente investigación. También al realizar la síntesis y la generación de nuevos conocimientos.

3.3 Etapa 3: De formulación

3.3.1 Consideraciones teóricas

La formulación es una etapa importante en la elaboración de la investigación aplicada. Implica que, tras tener un diagnóstico organizacional definido y la claridad de la situación problema, se deben elaborar y desarrollar los objetivos a ser alcanzados en la investigación, así como la propuesta de solución gerencial que se presentará, con la cual se solucionarán los problemas.

Objetivos

En relación con los objetivos, según la Universidad de Londres (2004):

La definición de objetivos encierra la formulación del problema, y esto supone determinar los objetivos generales y específicos de la investigación, es decir, corresponde determinar: adónde se apunta, cuál es el para qué de la investigación y él para quién, es decir, definir quienes serán los beneficiados. En una perspectiva teórica los objetivos a determinar pueden ser clasificados en cuatro niveles distintos: perceptual, aprehensivo, comprensivo e integrativo, cada nivel con acciones y significados precisos-concisos (p. 16).

En su *Guía para elaborar una propuesta de investigación* (2004), Mora considera que un objetivo se formula con base en el problema de investigación, aspecto con el cual concordamos, así como con su afirmación de que su redacción debe darse iniciando con un verbo en infinitivo.

Al respecto, San Martín (2005) precisa que el infinitivo en español considera la acción del verbo en su transcurso como no acabada. Hecho muy adecuado para la investigación en gerencia pública, porque es lo que la investigación buscará, durante toda su ejecución y al final de la misma.

Es una forma no personal del verbo que en su terminación *ar* (mejorar, desarrollar, ampliar), *er* (disponer, poder, responder) e *ir* (conducir, permitir) expresa, a nuestro criterio, muy bien lo que se intenta lograr en una gestión. Hay que señalar que carece de concordancia gramatical, número, género, persona, modo y tiempo entre otros, con lo que puede expresar, a nuestro entender, mucho mejor lo que una institución pública quiere alcanzar de manera amplia. Y que, además, es verificable y se puede evaluar en un momento dado.

Finalmente, la Universidad de Londres (2004) es explícita en que cada uno de los cuatro niveles, en que clasifica a los objetivos, se caracteriza por realizar las siguientes acciones:

- El nivel perceptual indica: indagar, revisar, observar, registrar, codificar, enumerar, clasificar, definir, explorar y describir
- El nivel aprehensivo significa: diferenciar, asemejar, cotejar, desglosar y criticar, comprar y analizar
- El nivel comprensivo implica: entender, comprender, proveer, pronosticar, predecir, plantear, formular, diseñar y proponer
- El nivel integrativo significa: cambiar, aplicar, mejorar, verificar, demostrar, probar, valorar, estimar, ajustar, evaluar, modificar y confirmar (p. 17).

Por lo que nuestra propuesta de investigación considera que en gerencia pública nuestro nivel de objetivos debe transitar fundamentalmente los niveles comprensivo e integrativo. Ello, a nivel de redacción, implica utilizar objetivos como «proponer» (diseñar -formular, proveer), «modificar» (mejorar-ajustar-cambiar) y «evaluar» (valorar y ajustar).

Se debe tener presente que, en la evolución de la administración moderna, se presentó un hito muy importante en su desarrollo con el modelo teórico denominado «administración por objetivos» (APO), en que se desagrega el objetivo general en objetivos específicos, que acerquen más a las distintas direcciones o áreas de una institución con el logro de lo que la institución está buscando.

En nuestro modelo se plantea que se formule al menos un objetivo específico por cada problema específico determinado.

Productos

Para estudiosos como Barcelay (2003), «la nueva gerencia pública es un campo de discusión profesional acerca de cómo estructurar, administrar y supervisar las oficinas gubernamentales y el sector público como un todo» (p. 241).

Al respecto, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998) precisaba que hay un cambio de enfoque gerencia pasándose de una administración pública tradicional, orientada a la gestión de insumos, a la denominada nueva gerencia pública (NGP), orientada a la gestión de insumos, productos y resultados.

Por ello, los productos en una administración pública son muy importantes. Debemos, sin embargo, agregar que, en el enfoque de valor público que planteamos, la gestión utiliza productos para obtener resultados, pero orientados a contribuir al bienestar de la población.

En relación con los productos, Barzelay (2003) precisa que los gobiernos los producen, debiendo diferenciar el qué con el cómo.

La planeación del gasto orientado a los productos y la administración financiera son ejemplos pertinentes. La idea es que las decisiones acerca de qué productos desea producir el gobierno, se tomen en los centros de poder de alto nivel mientras que las decisiones acerca de cómo producir esos productos se tomen más cerca del público (p. 242).

En este sentido, en la presente propuesta, el producto es la «solución tangible» que permite resolver el problema y cambiar la realidad problema. Estas propuestas gerenciales las hemos denominado productos, pero puede denominárseles también «entregables» y serán desarrolladas completamente por el investigador en esta etapa de la investigación.

Los productos, una vez desarrollados e implementados, disminuirán las brechas y permitirán que se alcancen los objetivos propuestos. No debe confundirse al producto como un estado deseado al que se quiere llegar. El producto no es la meta. Al contrario, es el medio para solucionar el problema de gestión sobre el que se basa la investigación.

Se debe revisar el conocimiento académico respecto del problema identificado en nuestra investigación. Para ello,

hay que estructurar y desarrollar previamente el marco teórico de la investigación.

Luego de contrastar el conocimiento empírico con el conocimiento académico respecto del problema de investigación, se podrán plantear los objetivos que deberá alcanzar la investigación, así como los productos con los cuales lo conseguiremos.

En los anexos irá el detalle de cada producto elaborado y propuesto en trabajo de investigación.

3.3.2 Desarrollo práctico y ejemplificación

Paso 5: Los objetivos

Enuncie los objetivos que pretende alcanzar en la investigación.

- El objetivo general: Está directamente relacionado con el problema principal o general y representa lo que se espera lograr con su solución, al ejecutar todo del trabajo de investigación.
- Los objetivos específicos: Se relacionan directamente con las causas del problema general (preguntas específicas o secundarias). El logro de ellos permitirá solucionar los nudos críticos identificados y alcanzar el objetivo general.

Para la elaboración de los objetivos, se debe utilizar la técnica denominada de imagen en espejo, en que el propio problema se convierte en objetivo, revirtiendo o cambiando la acción negativa encontrada, a una acción positiva y expresándola mediante un verbo en infinitivo (que termina en *ar*, *er* o *ir*). En lo gráfico, puede utilizarse el árbol de problemas que elaboró al momento de identificar los problemas específicos, para convertirlo en objetivos, invirtiendo en imagen en espejo este árbol.

Ejemplo:

Determinación de objetivos utilizando técnica de imagen en espejo con relación al problema.

Tabla 7. Ejemplo de conversión de problema en objetivo

	Limitante	Sistema administrativo	Institución
Problema	Inadecuada gestión	de las contrataciones	En la institución X
	Inadecuado desempeño	de los Recursos Humanos	En la institución Y
Objetivo (en infinitivo)	Mejorar la gestión	de las contrataciones	En el municipio
	Optimizar el desempeño	de los Recursos Humanos	En el gobierno regional

Elaboración: Propia.

Concordancia

El número de objetivos específicos debe considerar la base del número de problemas específicos identificados como causas del problema general. En general, si hay cuatro o cinco problemas específicos, debería haber cuatro o cinco objetivos específicos.

Paso 7: Los productos propuestos

Para proponer los productos de la investigación, revise cada problema específico encontrado. Luego tenga presente lo que ha revisado:

- Respecto de otras experiencias exitosas.
- Respecto de investigaciones previas
- Respecto de lo que la normatividad indica se debe realizar, entre otras.

Con esta información, plantee la solución gerencial a cada problema específico identificado.

Es preferible que analice dos o tres posibles soluciones.

El producto debe:

- Ser concreto.
- Ser único o comprender un conjunto de acciones.
- Tener referencias bibliográficas que validen su validez como solución.

Tenga presente que, al priorizarse los problemas específicos según su importancia en la causalidad del problema general, los productos deben estar igualmente priorizados según dicho ordenamiento.

Luego, debe presentar cada producto. Para ello, utilice una redacción que contenga la respuesta o información a las preguntas de la tabla 6.

Tabla 8. Preguntas que se deben responder para describir los productos propuestos.

	Preguntas	Descripción de producto
Producto I	¿Qué es? ¿Para qué sirve? ¿Qué problema específico resuelve? ¿Qué institución exitosa lo ha realizado antes? ¿En qué anexo se le encontrará desarrollado?	Con todas estas respuestas, redacte una presentación del producto que propone. El problema que se resuelve debe estar en concordancia con el producto que se describe.

Elaboración: Propia.

Recuerde que el problema específico debe concordar con el número del producto que resuelve este problema. Es decir,

el primer producto resuelve el primer problema específico o el de mayor relevancia. Por su parte, el problema específico cuatro debe resolver el cuarto problema específico.

Similar criterio se tendrá con relación al número de anexo. El primer anexo de la investigación debe ser el desarrollo amplio y completo del primer producto. Y así sucesivamente.

3.4 Etapa 4: De análisis de viabilidad y factibilidad

3.4.1 Consideraciones teóricas

Según Sabino (1992), la aplicación concreta y efectiva de una investigación aplicada requiere tanto de la voluntad como de los recursos que puedan llevar las conclusiones teóricas al plano de la vida real.

La viabilidad representa la opción de que un proyecto se pueda realizar con una cierta continuidad en el tiempo.

Para Sobrero (2009):

La viabilidad indica lo que puede concretarse, aquello que puede salvar los escollos (esperables o no) en el recorrido necesario para materializarse. En el caso de proyectos de Inversión puede entenderse por viabilidad «la capacidad de un proyecto de asimilarse al medio intervenido y transformarlo, en forma sostenible» (p. 5).

De esta forma, los análisis de viabilidad son estudios de las distintas dimensiones del ambiente en que se manifestarán los impactos del proyecto, que permitirán precisar si se prevén incompatibilidades, inadecuaciones, conflictos u otras situaciones que puedan impedir o dificultar la preparación, ejecución u operación o, también, inhibir la concreción de los resultados y los impactos esperados. Estos estudios refieren a cada una de las dimensiones específicas del ambiente que se interviene y se indican a continuación: a) financieros, b) jurídicos, c) institucionales-organizativos, d) técnicos-operativos, e) tecnológicos, f) ambientales, g) sociales y h) políticos. Para ello, debe tenerse en cuenta los recursos que precisa, los que tiene y la capacidad para obtenerlos (p. 10).

Por ello, la investigación presenta un análisis de la viabilidad y factibilidad de las propuestas de solución presentadas mediante los productos elaborados para tal fin, un análisis que demuestre académicamente que sí se puede ejecutar la propuesta. Debe centrarse en el componente técnico de la propuesta y lo que sobre este componente técnico la literatura ha descrito como exitosas o que contribuyen realmente a solucionar los problemas identificados.

El modelo que se propone aplica al menos dos metodologías para mostrar la viabilidad de los productos:

- La metodología Mactor (matriz de alianzas y conflictos tácticos, objetivos y recomendaciones) (para el análisis de actores en un escenario futuro) busca valorar, según Godet (1989), las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a cierto número de posturas (propuestas) y de objetivos asociados, que —para el caso del trabajo de investigación— se referirá a los productos propuestos.

Se busca determinar la facilidad o limitaciones en la decisión de la puesta en marcha de los mismos.

De presentarse problemas, elabore un plan de incidencia previo al inicio de actividades, para los actores que no avalarían la propuesta.

- La metodología Sadci (sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional), propuesta por Alain Tobelem (1993), busca fundamentalmente determinar si la institución tiene las capacidades institucionales como para implementar cada producto sin tener contratiempos.

Observar las capacidades institucionales, analizadas en seis dimensiones, respecto del logro de cada producto propuesto. Es decir, analizar si habrá alguna dificultad en su implementación por parte de algún déficit de capacidades institucionales desde el punto de vista de:

- Normas o reglas de juego, normatividad que permita o facilite la totalidad de las actividades planteadas.
- Relaciones interinstitucionales o dependencia con otras instituciones.
- La propia organización interna.
- Las políticas de personal y sistemas de remuneración que limiten el óptimo desempeño del personal.
- Déficit desde el punto de vista de insumos físicos y recursos humanos.
- Las habilidades individuales de los responsables directos de ejecutar las tareas.

Para Ozlak y Orellana:

La metodología Sadci se aplica cuando se necesita identificar el grado de capacidad institucional actual para desarrollar determinadas acciones, evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello. En tal sentido, su dimensión temporal de referencia es el futuro y su aplicación está concebida particularmente para programas y proyectos (p. 2).

Además consideran:

El principal producto de la metodología es la identificación de los déficits de capacidad institucional (DCI); su clasificación en diferentes tipos de déficit atendiendo a sus posibles causas; y la formulación de un componente de desarrollo institucional (CDI) como una respuesta de fortalecimiento e intervención organizacional para la superación de esos déficits (p. 3).

Por la naturaleza de su origen y creación, se ha adaptado el Sadci al modelo propuesto en esta investigación para una institución pública. Si se encontrara déficits de capacidades institucionales, se debe formular previamente antes de iniciar las actividades un plan de contingencia que garantice que la propuesta no tendrá ningún inconveniente al realizarse y pueda ser sostenible en la institución.

3.4.2 Desarrollo práctico y ejemplificación

- **Paso 9: Análisis de viabilidad y factibilidad**

Mactor

1. Identifique de actores que controlan o influyen en los productos y lístelos según su mayor orden de incidencia.
2. Clasifíquelos según el gráfico: Grado de influencia-Dependencia actores.

Tabla 9. Clasificación de *stakeholders*, según nivel de influencia en la implementación de los productos

		Actores dominantes	Actores de enlace
		Gerente general Gerente de Operaciones	Gerente de Planeamiento Jefe del Departamento de Logística
		Actores autónomos	Actores dominados
		Jefe del Departamento de Control Operacional Jefe del Departamento de Distribución	Profesional de control de pérdidas Profesional de operación y almacenamiento
Influencia	Alta	Los actores que se encuentren en esta zona son muy influyentes sobre los demás y poco dependientes de ellos. Son actores de: alto poder En consecuencia, su coeficiente n es alto	Los actores de esta zona son muy influyentes sobre los demás y al mismo tiempo muy dependiente de ellos. Son actores de: mediano poder. En consecuencia, su coeficiente n es mediano.
	Baja	Los actores son poco influyentes y poco dependientes de los demás. Son actores de: muy bajo poder. Su coeficiente es muy bajo.	Los actores son poco influyentes sobre los demás, pero muy dependientes de ellos. Son actores de: bajo poder. En consecuencia, su coeficiente n es bajo.
		Dependencia baja -	Dependencia alta +

Fuente: Godet, 1989.

3. Realice la ponderación para conocer el posicionamiento de los actores respecto a los productos

Para ello, utilice una matriz de doble entrada donde, por un lado, se considera a cada producto propuesto y, por otro, se pondera a cada actor respecto de la disposición que tendrán ante cada producto. Considere puntaje -1 si estará en contra de la implementación del producto y +1 si estará a favor de su implementación. Un puntaje cero es que es indiferente.

Tabla 10. Matriz de ponderación de predisposición de stakeholders en la implementación de productos

Matriz 1, matriz de actores y objetivos (MAO)						
Actor/proyecto	PI	PII	PIII	PIV	PV	PVI
Gerente general	(+1)	(+1)	(+1)	(+1)	(+1)	(+1)
Gerente de Operaciones	(+1)	(+1)	(+1)	(+1)	(+1)	(+1)
Gerente de Planeamiento	0	0	0	0	0	0
.....	- 1	...	- 1	...	- 1	...

Elaboración: Propia.

Si hay actores con ponderación cero (0) respecto de algún producto, analice las sinergias (convergencias o divergencia) que pueden darse con otros actores respecto del mismo producto y si con ello pueden bloquear la implementación del(os) producto(s) propuesto(s).

Concluya si la implementación y el desarrollo de cada producto propuesto tendrán apoyo de los actores institucionales.

Finalmente, debe dar el nombre del funcionario o funcionarios de la institución con el (los) cual(es) se revisó el desarrollo de la metodología Mactor y los resultados obtenidos.

Sadci

Se ha adaptado el Sadci al modelo propuesto en esta investigación, según se detalla en la tabla 11.

Tabla 11. Adaptación del Sadci para validar productos de trabajos de investigación.

Sadci	Desarrollo Sadci	Trabajo de investigación
Qué	Objetivos específicos	Objetivos específicos
Recursos	Actividades	Productos
Quién, cómo, cuándo	Tareas	Tareas

Elaboración: Propia.

1. El sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional (Sadci) comienza con la determinación amplia de todas las actividades que se requieren para realizar cada producto que permita el logro de los objetivos específicos.

2. Luego se debe codificar la totalidad de actividades, en el siguiente orden:

Número de producto	Número de actividad	Codificación
1	1	01.01
2	5	02.05
3	7	03.07

Ejemplo:

01.01 es el código de la actividad 1 del primer producto.

02.05 es el código de la actividad 5 del segundo producto.

03.07 es el código de la actividad 7 del tercer producto.

3. Revisión del 100 % de actividades codificadas a la luz de los siguientes formularios:

F-D 1: Déficit relacionados con leyes, reglas, normas y «reglas de juego».

Se recomienda también hacer un listado de la normativa legal que se viene analizando en relación con el tema de investigación y problema elegidos, para verificar la vigencia de las normas.

F-D 2: Déficit relacionados con tratos interinstitucionales.

F-D 3: Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.

F-D 4: Déficit de capacidad institucional (DCI) desde el punto de vista de las políticas de personal.

F-D 5: Déficit desde el punto de vista de insumos físicos y recursos humanos.

F-D 6: Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

La lógica de análisis es revisar si, en el F-D 1, alguna norma, ley, reglamento y otro aspecto legal impide realizar alguna de las actividades propuestas.

Igual procedimiento es para analizar los otros formularios, y determinar, según el caso:

- Si alguna actividad requiere del concurso de otra institución (formato relaciones interinstitucionales).
- Si la estructura organizacional y funciones permiten realizar las actividades (formato organización interna).
- Si el personal está capacitado para realizar las actividades. Si tiene competencias (formato de habilidades de recursos humanos).
- Si su condición laboral limita su actuar (formato gerencia personal y sistema de remuneraciones).

- Si algún insumo o recurso puede detener la ejecución de alguna actividad (formato de insumos físicos y recursos).

4. El desarrollo de cada formulario comprende llenar las consideraciones de la tabla 12.

Tabla 12. Clasificación de déficit de capacidad institucional (DCI) de actividades de los productos.

Código de actividad	Descripción de actividad en relación con el ítem analizado	Gravedad del déficit de capacidad institucional (DCI)				
		1	2	3	4	5
01.01						
02.05						

Elaboración: Propia.

Los puntajes 4 y 5 indican que no hay déficit de capacidad o limitante institucional para realizar la actividad.

El puntaje 2 indica que sí hay limitante, pero se puede revertir la situación.

En cambio, el puntaje 1 indica limitante insalvable y que la actividad, por tanto, debe ser modificada. Ello puede indicar que se cambie el producto propuesto porque es imposible realizarlo.

5. La validación y opinión de funcionarios de la institución:

La metodología establecida en el Sadci requiere que la valoración de las capacidades se realice con funcionarios. Por ello, se debe considerar en su elaboración y mencionarse el nombre de cada funcionario con quien se validaron los resultados obtenidos.

Plan de incidencia y plan de contingencia

Si en la metodología Mactor se detecta que hay actores que se opondrían a la realización de los productos, o que potencialmente podrían oponerse aliándose entre varios de ellos, se debe elaborar un plan de incidencia sobre determinados actores a efectos de garantizar la ejecución de los productos propuestos.

Si en la metodología del Sadci se detecta que la institución tiene alguna limitante en sus capacidades para ejecutar alguno de los productos, se debe elaborar un plan de contingencia para garantizar las capacidades necesarias en la institución que garanticen la ejecución y sostenibilidad de las intervenciones propuestas.

3.5 Etapa 5: De implementación

3.5.1 Consideraciones teóricas

Tras el diagnóstico, la formulación de la propuesta de solución y su viabilidad y factibilidad, se debe considerar en el trabajo de investigación la propuesta de implementación y las estrategias de los productos propuestos.

Estrategias:

Con los productos ya diseñados y propuestos (viables y factibles), se debe plantear con precisión las estrategias a seguir para lograr su óptima implementación.

Las estrategias delinearán el cómo se lograrán los objetivos propuestos. Con ello, cuál será el mejor camino a seguir para la implementación de nuestras soluciones gerenciales.

Será útil emplear el término «estrategia» con la amplitud abordada por Mintzberg (1997), donde se integran las políticas de una institución con las metas a lograr en una secuencia coherente de acciones a seguir. Recomendándose, en base a esta propuesta, entender la estrategia como:

- Plan, una especie de curso de acción conscientemente determinado, una guía (o una serie de guías) para abordar una situación específica.
- Patrón, que abarque el comportamiento que deseamos se produzca.

Para elaborar las estrategias, que permitan implementar adecuada y óptimamente cada producto propuesto, se puede utilizar la clasificación de David (1997), que las dividía en:

- Estrategias FO: Se aplican a las fuerzas internas de la empresa para aprovechar la ventaja de las oportunidades externas.
- Estrategias DO: Pretenden superar las debilidades internas aprovechando las oportunidades externas.
- Estrategias FA: Aprovechan las fuerzas de la empresa para evitar disminuir las repercusiones de las amenazas externas.
- Estrategias DA: Son tácticas defensivas que pretenden disminuir las debilidades internas y evitar las amenazas del entorno.

Para su redacción, se sugiere utilizar el gerundio, el cual —según San Martín (2005)— es un tiempo verbal que «acompaña bien al infinitivo y que expresa acción en curso, acción no terminada, que se está ejecutando» (p. 23). Su terminación es *ando* y *endo*.

Ejemplo:

- Acompañando a un objetivo perceptual: indagando, revisando, observando, registrando, codificando, enumerando, clasificando, definiendo, explorando y describiendo.
- Acompañando a un objetivo aprehensivo: diferenciando, asemejando, cotejando, desglosando, criticando, comprando y analizando.

- Acompañando a un objetivo comprensivo: entendiendo, comprender, proveyendo, pronosticando, prediciendo, planteando, formulando, diseñando, explicando y proponiendo.
- Acompañando a un objetivo integrativo: cambiando, aplicando, mejorando, verificando, demostrando, probando, valorando, estimando, ajustando, evaluando, modificando y confirmando.

Se debe tener muy presente que, a nivel gerencial, en esta parte se debe hacer un diseño estratégico gerencial de cómo se implementarán todos y cada uno de los productos. Este se debe expresar a través de las estrategias diseñadas y escogidas para realizar la investigación aplicada.

En la presente propuesta de investigación aplicada a gestión pública, las estrategias más utilizadas son las que acompañan a objetivos comprensivos: proveyendo, planteando, formulando, diseñando, explicando y proponiendo.

Así como las estrategias que acompañan a objetivos integrativos: cambiando, aplicando, mejorando, verificando, probando, valorando, ajustando, evaluando y modificando.

Recursos

En toda implementación es necesario tener en cuenta los recursos que serán necesarios, así como su relación con la planificación que se debe considerar.

Quando Robins (2016) plantea realizar el análisis interno, recomienda obtener información de los recursos de la organización, definiéndolos como «los activos financieros, físicos, humanos e intangibles que emplea para desarrollar, manufacturar y entregar productos a sus clientes; representan el 'qué' posee la organización» (p. 243).

A su entender, la determinación es importante porque, con las competencias, son las herramientas competitivas de la institución.

Por otra parte, en su propuesta de gestión, la Escuela Japonesa de Administración dio gran importancia al tiempo. La propuesta del ingeniero industrial japonés Taiichi Ohno en Toyota con el *just in time* ('justo a tiempo'), y su minimización de inventarios y *stocks* hizo reflexionar sobre la vital importancia del tiempo en la calidad de la gestión (The Economist, 2009).

A nuestro entender, el tiempo ha pasado a convertirse en un recurso vital y estratégico para la administración y gestión pública; un recurso transversal en la gestión de los otros recursos y que debe ser, por tanto, incorporado en el análisis de recursos críticos de nuestra propuesta de investigación.

En su tesis doctoral «Análisis del tiempo como variable en economía financiera», Ceballos (2003) precisa:

El *tiempo* como bien económico presenta tres representaciones distintas. La primera, como recurso escaso en función de su disponibilidad limitada y donde su asignación eficiente hace referencia a la distribución del *tiempo* disponible entre actividades económicas más o menos productivas... (donde)... El *tiempo* como recurso escaso surge por la necesidad de su economización: repartir o asignar eficientemente las diferentes duraciones disponibles entre las actividades a realizar. También se puede interpretar en términos de *tiempo* útil o productivo, que es lo que permite asociar un valor al mismo en función de lo que se genera durante el mismo (p. 96).

Por ello, la propuesta de implementación del modelo de investigación propuesto implica identificar los recursos críticos (incluido el tiempo) que pudieran impedir la ejecución, desarrollo y sostenibilidad de los productos y la flexibilidad o adaptabilidad de la arquitectura institucional ante la solución propuesta, para con esta información plantearse metas realistas e indicadores a ser controlados en la ejecución, a fin de que se garantice la eficacia de la propuesta.

Metas

En la década de 1950, Peter Drucker estableció la administración por objetivos (APO) como un avance revolucionario para la época en cuanto a gestión, la cual delinea objetivos específicos en las unidades o direcciones de la institución y en sus miembros individualmente (Robbins, 2016).

Además, menciona que la mejor manera de lograr la APO en una institución es identificar las tareas claves. Para ello, debe establecer en cada una las fechas más adecuadas para su logro, así como una motivación para el mejor desempeño de los trabajadores. Ello se quiere lograr en nuestra propuesta.

Por ello, cada producto será desagregado en sus actividades constitutivas (con las cuales cualquier trabajador las puede desarrollar y ejecutar) para luego calendarizar su ejecución en el primer año.

El establecimiento de metas será anualizado. Se precisará la periodicidad del logro de las más significativas, claves o importantes.

Finalmente, se plantearán en cuadros tipo Gantt los aspectos administrativos del cronograma de actividades y de recursos necesarios financieros para la implementación.

No deje de considerar los indicadores que se deben tener en cuenta al realizar el seguimiento y evaluación de cada producto. Se recomienda considerar indicadores de resultado.

3.5.2 Desarrollo práctico y ejemplificación

La implementación

Paso 8: Estrategias

Tras presentar los productos con los que se resolverá la situación problema, debe hacer lo mismo con las estrategias gerenciales que se propone para la implementación de estas.

Para ello, con la propuesta estrategias tipo FO, DO, FA, DA, identifique las mejores estrategias por cada producto.

Las estrategias deben priorizarse en orden de importancia y, sobre todo, aprovechar los aspectos positivos encontrados en el análisis interno a efectos de disminuir los aspectos negativos o limitantes.

La redacción de cada estrategia debe iniciar con el empleo de un gerundio.

Ejemplo:

- Potenciando la experticia de los recursos humanos más antiguos en la conducción y consolidación de los equipos que liderarán la implantación de cada uno de los productos.

Finalmente, redacte las estrategias necesarias para que todos los productos puedan ser implementados óptimamente.

Paso 9: Plan de implementación

Identificación de recursos críticos

Se analizarán los siguientes recursos: humanos, financieros, logístico y el tiempo. La Identificación de recursos críticos es por cada producto propuesto. Proceda así:

- Recursos humanos: Analice los recursos humanos que se requieren para realizar cada producto propuesto.
- Recursos financieros: Analice los recursos financieros que se requieren para realizar cada producto propuesto.
- Recursos logísticos: Analice los recursos logísticos que se requieren para realizar cada producto propuesto.
- Recurso de tiempo: Analice el recurso de tiempo que se requiere para realizar cada producto propuesto. Considere que se desea la sostenibilidad de las propuestas. Por ello, se ha planteado que el primer

año debe agotar la acción de la implementación de la totalidad de los productos, el segundo año debe realizar la evaluación del logro de cada producto (y, de ser el caso, acciones correctivas) y el tercer año debe ser determinante en alcanzar la sostenibilidad de todas las soluciones propuestas.

Finalmente, debe emitir un juicio de valor por cada recurso analizado, afirmar si es un recurso crítico o no. De ser un recurso crítico, debe plantear un plan de contingencia para este recurso o, en su defecto, modificar el producto para que, sin dejar de obtener el resultado deseado, se garantice que cada producto se puede realizar.

Arquitectura institucional

Este ítem solo es aplicable si en sus productos o propuestas de solución, se consideró crear un área, una dirección o reestructurar alguna de ellas.

En ese caso, debe analizar los aspectos de la arquitectura institucional que pudieran ser críticos al momento de implementar las propuestas de solución y que, de ser el caso, deben cambiarse o crear alguna estructura organizacional nueva o diferente.

Precise la siguiente información: Objetivo de la estructura que se crea, funciones, organización, lugar en el organigrama, recursos que se requieren para su funcionamiento (humanos, financieros, logísticos y tiempo), plan de trabajo del primer año, procesos que se desarrollarán en esta nueva estructura.

Metas en un periodo de tres años

Primero desagregue cada producto en las actividades básicas que se requiere realizar para alcanzar el producto mencionado.

Codifique estas actividades. Utilice una numeración que indique el número del producto y luego el número de la actividad que corresponde a este producto.

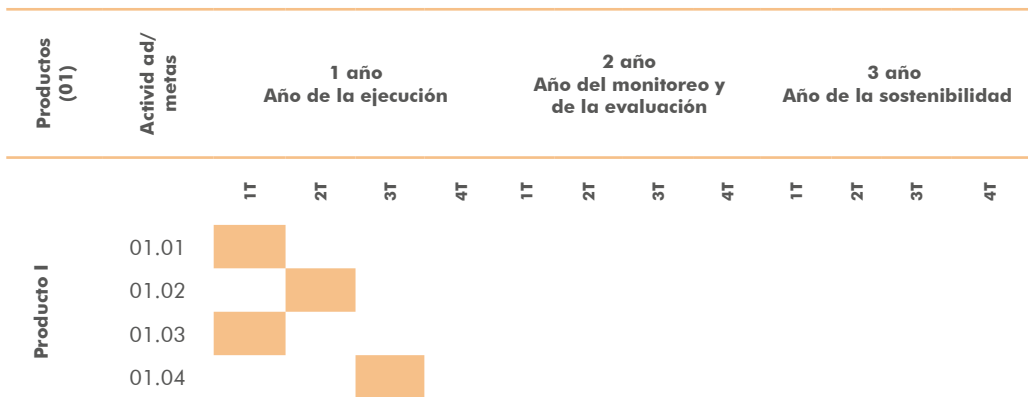
Ejemplo:

El código 01.03 corresponde a la tercera actividad del producto I. El código comenzará con 01 por ser una actividad correspondiente al primer producto, seguido del número que corresponde al número de la actividad. En este caso, 03 significa la tercera actividad.

Finalmente, consigne las metas en relación con cada producto propuesto, así como el periodo en que se alcanzará.

- Metas del primer año (ejecución).
- Metas del segundo año (evaluación).
- Metas del tercer año (sostenibilidad).

Gráfico 15: Programación de actividades por año según actividades de productos.



Elaboración: Propia.

El cuadro de color celeste denota el trimestre donde se habrá concluido con la ejecución de cada actividad propuesta al desagregar la realización de cada producto en sus actividades básicas.

Aspectos administrativos

En esta sección, se considerarán además los costos y responsables por cada actividad propuesta en el punto anterior.

Se debe presentar un presupuesto tentativo que requerirá la implementación de los productos propuestos y el área o dirección responsable del producto propuesto (para facilitar su posterior control).

Tabla 15. Costo y responsable de actividad según productos.

Productos	Actividades/metás	Costo	Responsable
Producto I	01.01	100	Dirección de Planeamiento
	01.02	50	Oficina de Logística
	01.03	150	Administración
	01.04	45	Recursos Humanos

Elaboración: Propia.

3.6 Etapa 6: De control

3.6.1 Consideraciones teóricas

Desde principios del siglo XX, el control fue considerado como una función administrativa (Fayol, 1916). El Padre de la Administración Clásica había precisado que las funciones eran cinco: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar.

Concordando con Hernández y Ramírez (2010), esta función (controlar) ha evolucionado permanentemente desde entonces. De verificar que todo sucediera según lo planificado y ordenado de ser realizado a ser parte indispensable de una gestión de calidad o la garantía en el logro de los objetivos planteados y la clave de una gerencia exitosa.

Por ello, para garantizar la ejecución óptima de la propuesta en nuestro modelo, la investigación plantea un control preventivo realizado mediante tres acciones: a) El seguimiento periódico de las acciones mencionadas con las que se logran cada producto mencionado, b) un monitoreo estricto del cumplimiento de cada una de ellas, así como c) la evaluación de los indicadores de logro elaborados.

Seguimiento

Según el *Diccionario manual de la lengua española* (2007), de Larousse, el «seguimiento» es la observación minuciosa de la evolución y el desarrollo de un proceso. Es decir, una observación minuciosa y constante que el investigador (gerente) debe realizar en administración durante la ejecución y búsqueda de la sostenibilidad de los productos propuestos.

Monitoreo

El monitoreo es, según Cohen (1996):

Tradicionalmente una actividad cuyo objetivo está centrado en la identificación de los desvíos existentes respecto a lo programado, haciendo un análisis [...] longitudinal, considerando lo programado o planificado como el patrón de comparación. Esta actividad se realiza [durante la ejecución], con el objetivo de conocer los resultados de la gestión y definir la reprogramación requerida (p. 80).

Evaluación

Podemos convenir que por evaluación se puede entender «un tipo de indagación disciplinada que se lleva a cabo para determinar el valor de alguna entidad (tal como un programa, unos recursos o una actuación) de forma que se mejore o se valore su impacto» (Lincoln y Guba, 1986, p. 550).

La evaluación se realiza a fin de mejorar los programas evaluados, rendir cuentas y generar información para la toma de decisiones respecto de mejorar la materia de evaluación (Bustelo, 1999).

Para House y Howe (2001), en la evaluación de un producto, «los criterios de evaluación deben derivarse, esencialmente, de la naturaleza del producto y de la función para la que haya sido diseñado» (p. 47).

Por ello, nuestra propuesta es que la evaluación se realice mediante indicadores.

En relación con la importancia del uso de indicadores en gestión pública, el político catalán Josep Maria Guinart i Solà (2003) precisa:

En el marco del New Public Management, los indicadores de gestión son útiles para, en primer lugar, clarificar objetivos: el directivo público necesita instrumentos cualitativos y cuantitativos para poder describir y poner en claro los objetivos en planes estratégicos o cuadros de mando. A su vez, de los indicadores se obtiene una información objetiva sobre el desempeño de las actividades que realiza la institución, con lo que también se consiguen datos sobre los resultados de las mismas. Los recursos públicos deben estar debidamente controlados y se debe mejorar su utilización, en términos de eficacia, eficiencia y economía (p. 28).

Según la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) (2002), citada por Marianela Armijo (2011), «un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos» (p. 55).

En esta dimensión, la AECA da dos funciones básicas a los indicadores:

- Una función descriptiva, mediante la cual se brinda información respecto de la situación de una actuación o programa.
- Una función valorativa, mediante la cual se puede generar un juicio de valor (objetivo) sobre si la actuación o programa está siendo o no el adecuado.

En el modelo propuesto, el uso de indicadores es de suma importancia porque no solo se debe lograr la ejecución de los productos propuestos, sino también la sostenibilidad de los mismos.

3.6.2 Desarrollo práctico y ejemplificación

Paso 10: Seguimiento, monitoreo y evaluación

Seguimiento

Considere esta actividad en la planificación de la implementación de cada producto propuesto.

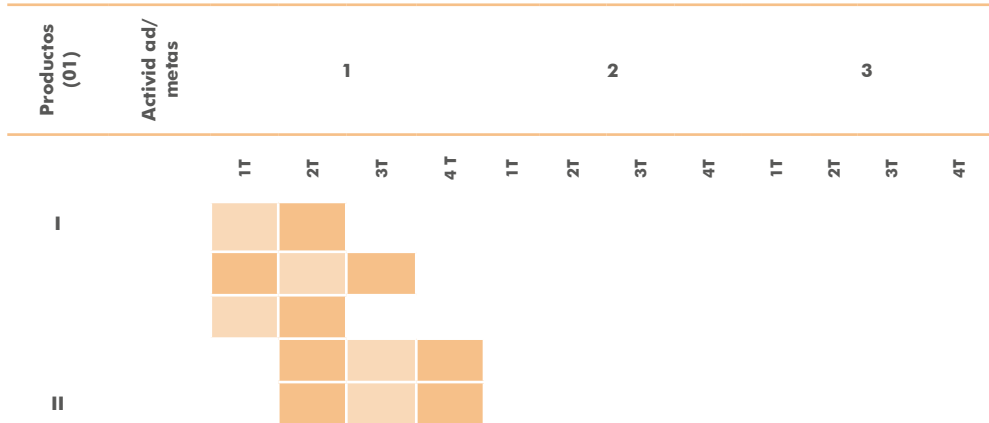
El seguimiento indica estar atento al desarrollo de las actividades. Por ello, se le debe considerar en la planificación quincenal o mensual durante el desarrollo de las propuestas formuladas, tanto en la institución como fuera de ella, así como al finalizar su ejecución para estar al tanto de su sostenibilidad. Esta observación actuante debe ser permanente, coordinando con los *stakeholders*, las áreas problema, los decisores y demás actores.

Monitoreo

Será periódico (se sugiere mensual, bimestral o trimestral) y dirigido a la realización adecuada de las actividades programadas y las metas establecidas, para ver si se presentan limitaciones o desviaciones que deben resolver en el desarrollo de los mismos a efectos de lograr el producto propuesto en los plazos establecidos.

Se debe monitorear antes de la fecha que corresponde la ejecución para que todo esté dispuesto a fin de que la actividad comience a ejecutarse. Y se debe monitorear después de la fecha establecida a efectos de garantizar que la actividad se ejecutó completamente.

Gráfico 16: Programación de monitoreo según actividades conformantes de los productos



Elaboración: Propia.

En el siguiente gráfico se ha coloreado de celeste la ejecución y de azul el tiempo del monitoreo.

Evaluación

Para la evaluación, se tendrá como insumo el indicador propuesto. Por tanto, debe elaborarse. Dependiendo del tipo de evaluación, si se está evaluando la ejecución de metafísica y financiera, se requerirá información de la ejecución de las actividades y metas propuestas cada año.

Tabla 16. Indicador de logro según producto

	Producto	Indicador de logro
1	Producto I	Indicador A
		Indicador B
2	Producto II	Indicador X
		Indicador L
3	Producto III	Indicador M
4	Producto IV	Indicador Z

Elaboración: Propia.

La evaluación de logro debería ser semestral, para valorar el avance en el logro de los productos, así como de su sostenibilidad. Su realización debe generar reportes para la toma oportuna de decisiones en la planificación.

En el siguiente ejemplo se ha coloreado de verde el semestre en que se realizará la evolución del indicador propuesto. La fecha concuerda con la oportuna ejecución y culminación de actividades de cada producto.

Gráfico 17. Programación de evaluaciones según producto

Producto	Indicador	1 año		2 años		3 años	
		1S	2S	1S	2S	1S	2S
Producto I							
Producto II							
Producto III							
Producto IV							

Elaboración: Propia.

Dependiendo de la información que desea evaluar, el investigador podrá además planear otros tipos de indicadores (de proceso, de impacto...).

3.7 Etapa 7: De síntesis

3.7.1 Consideraciones teóricas

El modelo de investigación propuesto busca generar conocimiento nuevo (síntesis), por lo que, finalmente, la investigación debe llegar a conclusiones mediante un análisis final respecto del problema analizado y de las soluciones propuestas, así como las recomendaciones que se sugiere se deben seguir en su implementación.

Según Mardones y Ursúa (1999), es posible seguir, en la construcción de conocimiento, dos posiciones epistemológicas. Una que en su desarrollo privilegie el uso de la reflexión y del proceder deductivo. Otra que privilegie lo empírico como evidencia tangible del conocimiento y de proceder inductivo, o tomar elementos metodológicos de ambos.

El modelo de investigación propuesto pretende generar conocimiento respecto de la realidad problema determinada y de los problemas identificados. Se puede seguir el camino deductivo o el inductivo.

Asimismo, según Sabino (1966), el proceso del conocimiento (en este tipo de investigaciones) tiene un carácter esencial teórico-práctico en que «el marco teórico permitirá a la investigación integrar al problema dentro de un ámbito (conjunto de conocimientos) donde este, sobre sentido, incorporando los conocimientos previos relativos al mismo y ordenándolos de modo tal que resulten útiles en nuestra tarea (diaria)» (p. 70). Incidiendo en que el conocimiento generado tendrá «algunas características determinantes como: la objetividad, la racionalidad, la sistematicidad, la generalidad y la falibilidad» (pp. 19-23).

El análisis consiste en la separación de las partes de esos problemas o realidades hasta llegar a conocer los elementos fundamentales que los forman y las relaciones que existen entre ellos.

En este sentido, el análisis tomará en cuenta el conocimiento existente y lo contrastará con el obtenido, considerando sus características y siguiendo la secuencia de analizar el problema con las referencias bibliográficas previas nacionales e internacionales (incluidas las buenas prácticas). También la incidencia gerencial del tema central establecido en los objetivos de la investigación y los productos propuestos para alcanzar estos objetivos.

Producto de ello se generarán conocimiento nuevo a nivel gerencial, conclusiones y recomendaciones.

3.7.2 Desarrollo práctico y ejemplificación

Paso 11: Análisis

Para concluir la investigación, debe realizar un análisis final de la propuesta presentada, contrastando el conocimiento empírico que se tenía al comenzar la investigación, producto de la experiencia laboral y de haber vivido en la realidad problema (etapa I). Además, el conocimiento académico (presentado en el marco teórico), así como de experiencias exitosas o buenas prácticas gerenciales (etapa II), para generar conocimiento nuevo, original, adecuado a la realidad problema institucional y las soluciones gerenciales propuestas (que sea de utilidad para la institución y posteriores investigaciones relacionadas al mismo tema).

Para realizar el análisis, se propone seguir el siguiente orden:

- Analizar cada pregunta específica, una a una, sustentando las causas que las originaron, hasta llegar a la pregunta general.
- Analizar los productos propuestos como solución gerencial, sustentando cómo así resuelven cada problema específico que lo generó.

Paso 12: Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Tras analizar la realidad problema, identificar los problemas gerenciales, presentar y sustentar las soluciones a todos ellos, demostrando la factibilidad/vialidad de cada producto propuesto y generado conocimiento gerencial nuevo respecto del problema investigado, es necesario presentar las conclusiones a las cuales arriba la investigación.

Se deben presentar conclusiones respecto de la realidad problema, de los problemas y de los productos propuestos.

Hay que comenzar con la exposición a modo de conclusión general referida al tema de la investigación (visto el tema

de manera integral). Seguir con una conclusión referida al tema, pero en la institución.

Se recomienda que las conclusiones tengan coherencia interna: una conclusión por cada problema específico y producto propuesto para su solución.

Las conclusiones tendrán alcance institucional. Es decir, su replicabilidad será solo para la institución investigada. Pueden, por su profundidad y sustento, ser utilizadas para otras realidades, nacionales, regionales o locales.

Recomendaciones

Finalmente, es necesario que el investigador presente las recomendaciones. Para su elaboración, se debe incidir en los productos y en los hallazgos del entorno intermedio.

Deben tener coherencia interna con las conclusiones a las que se arribó. Para ello, se propone brindar una recomendación por cada conclusión y que, de la revisión de los hallazgos del entorno intermedio, se puedan agregar más recomendaciones (con las que el número de recomendaciones podría entonces superar al número de conclusiones).

Ello porque, como se recordará, en el entorno intermedio se analizaron a las instituciones que, por sus funciones y roles, tenían que ver con el problema o problemas (instituciones normadoras, supervisoras, evaluadoras) y que presentaron limitaciones o deficiencias en la realización de sus funciones.

Por el alcance del presente trabajo de investigación, no se puede elaborar un producto que solucione los problemas o limitaciones de estas instituciones, pero sí se puede hacer llegar recomendaciones a estas instituciones, para que mejoren en estas funciones o aspectos. Estas son las recomendaciones que se agregan a las iniciales recomendaciones derivadas directamente de los problemas y sus soluciones.

Marco teórico y referencias bibliográficas

4.1 Marco teórico

Es la parte de la investigación aplicada que da solidez al estudio. Es el soporte de conceptos al problema de la investigación.

Si el marco teórico es robusto y contiene las referencias bibliográficas necesarias y suficientes para analizar y presentar las soluciones que la investigación requiere, la investigación logrará la finalidad para la cual se ha diseñado y desarrollado. De no ser así, las propuestas de solución serán solo buenas intenciones e intuiciones de cómo solucionar gerencialmente la realidad problema.

Además, permite contrastar el conocimiento empírico que se expone al describir la realidad problema con el conocimiento académico existente sobre el tema a ser investigado y, con ello, la posibilidad de hacer una adecuada síntesis y generación de nuevo conocimiento. En este sentido, es un punto de unión con los principios científicos de la investigación donde es necesario seleccionar la teoría o teorías que sustenten los aspectos y conceptos centrales que el trabajo de investigación abordará. En el último capítulo, estos serán utilizados para formular y desarrollar la argumentación (o tesis).

El marco teórico se podrá desarrollar mínimamente en dos momentos: las bases teóricas (que incluye antecedentes de investigaciones previas y la normatividad nacional e internacional sobre el tema) y la definición de términos básicos. Puede ampliarse, dependiendo del investigador. Ambos requieren de una búsqueda bibliográfica a profundidad de tesis, artículos científicos, libros y otros documentos académicos, respecto del tema a ser investigado, del proceso problema y de los nudos críticos encontrados.

4.1.1 Las bases teóricas

Se relacionan con el conocimiento existente respecto de la realidad problema identificada, incluidas las teorías que explican el problema y sus soluciones.

Las bases teóricas permiten contrastar el conocimiento que tiene empíricamente el investigador de su realidad problema con el conocimiento actual del mismo, situación ideal o soluciones propuestas y validadas.

Se debe agotar la búsqueda bibliográfica en los buscadores especializados para sistematizar luego todo el conocimiento académico encontrado respecto del tema de investigación.

Si las bases teóricas son sólidas, el trabajo de investigación, en cuanto a propuesta gerencial, también lo será. Se puede incluir la normatividad nacional e internacional existente sobre el tema y que lo regula.

4.1.2 La definición de términos básicos

Según Sabino (1992), en una investigación científica es importante definir con la mayor precisión posible todos conceptos que utilizamos y que están contenidos en las palabras claves.

Ello en el extremo, se refiere a los términos básicos que permitirán dilucidar mejor la realidad problema, en el sentido que evitan ambigüedad en el uso de los términos empleados en la realidad problema.

Permitiéndonos por tanto dar mayor claridad al trabajo de investigación. Por lo que, en esta sección se debe de considerar a modo de glosario los términos planteados en la realidad problema y en los problemas principales y secundarios.

4.2 Estilo APA

En toda investigación académica importa fundamentalmente el fondo, pero también la forma en que se le presenta.

Toda investigación académica debe citar adecuadamente la bibliografía que revisó y utiliza, para dar la formalidad y carácter académico del caso. No se permite en lo más mínimo algún plagio. Tampoco desarrollar citas, evidencias o conocimientos científicos sin señalar su origen. Por ello, la universidad utiliza, para las investigaciones científicas del área social, el estilo y las normas de la American Psychological Association (APA).

La elaboración de la bibliografía y citas se realizarán según estas normas. Asimismo, se debe seguir lo establecido en los lineamientos generales para la obtención del grado de maestro de la Universidad Continental.

Las normas convencionales y éticas, también las de la APA, señalan que todo lo que no sea propio de los investigadores que están elaborando la tesis debe ser citado, señalando al autor (o autores) y año de la obra revisada que debe coincidir exactamente con la obra que aparece en la bibliografía.

- Debe ser confeccionada siguiendo lo establecido por el estilo APA.
- Si hay más de un texto de un mismo autor, se pone en orden cronológico, desde el más antiguo al más nuevo.
- Si aparece una obra de un autor y otra del mismo autor, pero con otras personas, primero se pone el del autor solo y luego el otro. Ejemplo: primero Jones (1987) y luego Jones y Coustin (1985).
- En el texto impreso (artículo, libro o informe), el título de la obra principal va escrito en letra cursiva, y la referencia completa tiene sangría al margen izquierdo del texto (en la quinta letra desde el margen), desde la segunda línea de la referencia, para que el apellido del autor destaque.

4.3 Referencias de tesis de maestría y de doctorado

- Se sugiere que en las referencias bibliográficas, al menos diez, correspondan a tesis de posgrado (de maestría o doctorado), nacionales o internacionales.

- Se sugiere que en las referencias bibliográficas, al menos cinco, esté en otro idioma (de preferencia en idioma inglés).

4.4 Utilización de buscadores

Se recomienda utilizar buscadores académicos para obtener la información académica-científica requerida para elaborar el marco teórico de la investigación.

Entre los principales buscadores, en orden alfabético, tenemos: Academia, Base, Dialnet, ERIC (Instituto of Education Sciencies), Google Académico, Redalyc, Refseek, Scielo, Springer Link y Webcrawler.

El modelo propuesto recomienda, por ser una investigación aplicada en administración, revisar a través de ellos: tesis de maestría y doctorado. Tesis donde se halla estudiado el tema de la investigación, sea de manera directa o indirecta.

En esta misión, el buscador Google es de suma utilidad. Para utilizar todas sus bondades, se recomienda emplearlo así:

Google:

- Poner la palabra «tesis».
- A continuación, colocar el tema de la investigación o descriptores (señalados en las palabras clave, en el problema general o en los problemas específicos).
- Para obtener un número considerable de tesis (ejemplo: tesis de contrataciones públicas o tesis de ética en las contrataciones públicas), se recomienda revisar las diez primeras páginas que aparecerán (y que en promedio suelen reportar inicialmente cien referencias bibliográficas).
- Al revisar una tesis, fíjese en su bibliografía, la cual puede mostrarnos muchas más referencias bibliográficas específicas para la investigación.

Google Académico:

- No es necesario poner la palabra «tesis».
- Escriba el tema de la investigación o descriptores (señalados en las palabras clave, en el problema general o en los problemas específicos).
- Para obtener un número considerable de investigaciones (ejemplo: contrataciones públicas o ética en las contrataciones públicas), se recomienda revisar las diez primeras páginas que aparecerán (y que, en promedio, suelen reportar inicialmente cien referencias bibliográficas).
- Al revisar una investigación del Google Académico, recuerde revisar su bibliografía, la cual puede mostrarnos muchas más referencias bibliográficas específicas para la investigación.

En Google Académico no es necesario poner la palabra «tesis», pues todo documento que nos muestre será un documento revisado, cumple con requisitos técnicos como para ser considerada una referencia bibliográfica académica de un trabajo de investigación. Entre los resultados que presenta, se encontrarán citas, libros, artículos de revistas científicas, informes, tesinas, tesis, entre otros.

Ambos buscadores buscan en toda la literatura académica en internet y, para elaborar su reporte, exploran adicionalmente trabajos relacionados, autores y repositorios.

Finalmente, la Universidad Continental cuenta con un centro de documentación especializado (Hub de Información), que se debe consultar necesariamente durante la investigación.

A modo de colofón

5.1 Temas presentados por graduandos: Balance

De un análisis de aproximadamente 30 egresados de la Maestría en Gerencia Pública (sedes Huancayo, Lima y Arequipa) que presentaron un trabajo de investigación y hoy tienen el grado de magíster y registro en la Sunedu, los principales temas y problemáticas en gerencia pública abordados fueron:

Sistemas administrativos

- Contabilidad pública en gobiernos municipales y gobierno nacional.
- Sistema de abastecimiento en el Estado Peruano en sus tres niveles de gobierno. Ordenamiento de los procesos. Trabajo que propuso pioneramente el ente rector del sistema administrativo de abastecimiento.
- Abastecimiento de productos en los comedores populares de Lima Metropolitana: problemática sobre la programación y ejecución de las contrataciones.
- Sistema de control en entidades públicas.
- Factores que influyen en la eficiencia presupuestal en gobierno local.
- Presupuesto participativo en gobiernos regionales.
- Evaluaciones ex post ('después del hecho') de los proyectos o programas de inversión pública.
- Defensa judicial del Estado. Procesos arbitrales donde participa el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional

(Provías Nacional), en busca de la implementación de un correcto seguimiento contractual.

- Problemática del sistema integrado de administración financiera (SIAF) en gobierno regional.

Modernización de la gestión pública

- Gestión por procesos.
- Modelo de directivos públicos de la Ley del Servicio Civil.
- Mejora en la gestión orientada a resultados para la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (Onajup), del Poder Judicial.
- Registros Públicos y la mejora en la atención de los usuarios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp).
- Gestión de riesgos relevantes del sistema de agua potable y alcantarillado de una región.

Innovación social

- Protocolo y ceremonial en gerentes públicos municipales.
- Modelo de atención en salud bucal en pueblos indígenas.

Políticas sociales

- Mejora de la ejecución del programa de la estrategia de acogimiento familiar del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (Inabif).
- Acceso a medicamentos en el Ministerio de Salud.
- Mejora de los servicios de diagnóstico de tuberculosis (MDR y XDR) en el Seguro Social de Salud (EsSalud).
- Control del estrés en los padres de neonatos internados en la unidad de cuidados intensivos (UCI) neonatales en hospital regional.

Gestión de riesgos y desastres

- Continuidad operativa de la Intendencia de Aduanas de Tumbes (Sunat) frente a los efectos del evento climático fenómeno El Niño.
- Cumplimiento de la legislación que regula los derechos de los usuarios de los servicios de salud en un hospital público.
- Gestión de la evaluación de riesgos tecnológicos por agentes físicos, químicos y biológicos en gobierno regional.

5.2 Perspectivas

Siempre los inicios son difíciles. Más aún cuando la gestión pública peruana no ha merecido todavía el abordaje integral de la investigación básica y de la investigación aplicada en sus enfoques cualitativos y cuantitativos de manera amplia o completa. Sin embargo, todas estas acciones y propuestas son necesarias para establecer los hilos conductores por donde transite la investigación en administración pública.

El solo trabajo de sistematizar y documentar nuestras realidades administrativas sería un pequeño gran paso académico.

Ozlac (1997) sostiene:

Nuestras administraciones públicas poseen gran cantidad de datos fragmentarios, escasa información y prácticamente nulo conocimiento. Por lo tanto, el desafío consiste en organizar programas de investigación sobre el sector público que vayan proporcionando los insumos de conocimiento requeridos para orientar y modificar la estrategia de transformación de su aparato institucional, de modo de dar respuesta a las restricciones que operan actualmente sobre la gestión pública (p. 9).

En perspectiva, los temas abordados hasta ahora no solo permiten visualizar la utilidad de este tipo de investigación para la gerencia pública peruana, sino también el inicio sólido en la investigación en políticas públicas como abordar los ejes de la modernización de la gestión pública en nuestro país.

Flexibilidad del modelo e innovación

Hay que señalar que, como la propuesta de investigación aplicada para gestión pública se basa en la evolución de los diversos enfoques administrativos y como la gerencia es dinámica, cambiante y evoluciona constantemente, seguramente está propuesta presentará modificaciones a través de los años. Ello representará en sí el proceso normal de adaptación a las nuevas prioridades, tendencias, técnicas y enfoques de la administración pública.

La aplicación en mayor escala del enfoque cualitativo, la aplicación de técnicas como el *design thinking* ('enfocado en el cliente'), la búsqueda y generación de evidencias, el uso de revisiones sistemáticas para sustentar mejor los productos, el uso de metaanálisis, entre otros, para dar mayor rigurosidad a los planteamientos, seguramente irán enriqueciendo esta propuesta y fortaleciendo su característica de flexibilidad e innovación en gestión pública mediante la investigación administrativa y la generación de valor público.

En este sentido, una característica de gran importancia para el camino de la investigación que se ha emprendido es que el modelo de investigación en gerencia pública a nivel posgrado que se ha presentado ha mostrado ser flexible y fácilmente adaptable a cualquier abordaje respecto del enfoque administrativo que el investigador privilegie, así como al enfoque administrativo que una universidad adopte como escuela de pensamiento e hilo conductor en la formación de sus egresados.

Respecto de la innovación social, abordar la problemática de temas acaso no tratados antes (en el campo de sistemas administrativos, modernización de la gestión pública, innovación social, políticas sociales con énfasis en salud y educación, y gestión de riesgos y desastres) permite visualizar el largo camino que aún puede y debe transitar la investigación aplicada en administración.

De los anexos

La propuesta de investigación requiere que en el capítulo anexos se incorpore los siguientes documentos:

- Productos desarrollados de manera completa.
- Matrices de metodologías utilizadas.

En el presente capítulo, se agrega en anexos una propuesta de estructura del plan de trabajo (protocolo) del trabajo de investigación; documento necesario para iniciar el desarrollo de la investigación. Asimismo, se puede incorporar como anexos la información que el autor considere importante a efectos de completar o especificar datos respecto de la realidad problema (mapas, estadísticas, organigramas, entre otros).

6.1 Productos

El desarrollo de cada producto propuesto debe incorporarse en anexos. En esta sección, se presentará en detalle los productos elaborados como propuesta de solución a los problemas encontrados en la delimitación de la realidad problema.

Cada producto deberá ser presentado de manera independiente. Contendrá una carátula propia de presentación antecedida por el número de anexo, que debe ser correlativo al número de productos o propuestas de solución.

Se recomienda que sigan el siguiente orden:

- El anexo 1 corresponde al desarrollo del producto 1.
- El anexo 2, al producto 2, ...
- El anexo 5, al producto 5. Así, correlativamente.

Como el orden de los problemas específicos (causas) era priorizado según la importancia de cada uno, el orden de las soluciones (productos) estará también priorizado según su importancia en la solución del problema general (la cual se debe tener en cuenta en su implementación).

6.2 Matrices de metodologías

En la investigación aplicada, teleológicamente, la metodología utilizada busca la resolución de problemas prácticos. Por ello, los estudios de este tipo se piensan y se construyen de manera más ejecutiva, concreta y sintética. El desarrollo de las matrices de cada metodología que se aplica puede ir en los anexos (de todas las metodologías o de alguna), dejándose en el texto del trabajo de investigación solo las conclusiones a las que se arriba producto de su aplicación y análisis.

Como se sabe, este tipo de investigación en el campo de las ciencias administrativas genera conocimiento que, partiendo de que la realidad es objetiva y puede ser explicada mediante la identificación de relaciones causa-efecto, es posible predecir y controlar (dependiendo de la metodología empleada para ello). En este sentido, la propuesta de investigación aplicada utiliza cuatro metodologías, específicas o *ad hoc* para gerencia pública.

Las primeras permiten delimitar la realidad problema e identificar los problemas que la originan, los cuales, una vez precisados, permiten desarrollar propuestas de solución a través de productos. Cuando se ha llegado a esta fase, se propone utilizar para los aspectos de viabilidad y factibilidad de las propuestas planteadas las metodologías: El análisis de actores (Mactor) y el diagnóstico de capacidades institucionales (Sadci).

6.2.1 Metodologías utilizadas en el diagnóstico institucional

a) Metodología de Kast y Rosenzweig o metodología del análisis interno institucional

Kast y Rosenzweig manifiestan que este modelo es útil para realizar el diagnóstico completo de una organización, pues permite analizar desde una perspectiva completa (en la institución) al delimitar la realidad problema en cada subsistema con base en un punto de vista diferente respecto de los problemas.

La institución es analizada como un sistema formado por cinco subsistemas: razón de ser, tecnológico, estructural, psicosocial y de gestión.

b) Metodología de Collette y Schneider o metodología del análisis del entorno institucional

Según Proulx (2014), el entorno organizacional está constituido por todos los elementos que no son partes de la organización, pero pueden tener una influencia actual o futura sobre la realidad problema.

Según esta metodología, el entorno puede ser analizado en tres niveles: entorno inmediato (ciudadanos a quienes la institución les da bienes o servicios), entorno intermedio (aquí están las instituciones que deben supervisar el tema materia de análisis) y entorno de las tendencias globales (donde está la tendencia de las propuestas de solución que se siguen a nivel internacional y nacional respecto de cómo abordar estos problemas).

6.2.2 Metodologías utilizadas en la determinación de la viabilidad y factibilidad

c) Metodología Mactor o análisis de actores en escenarios futuros

Según Cano (2004), el método Mactor o matriz de alianzas y conflictos: tácticas, objetivos y recomendaciones es un sistema de análisis de juego de actores que persigue valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados.

Esta metodología reconoce que los actores institucionales tienen diferentes actitudes y posicionamientos respecto de las diversas propuestas que se plantean al interior de una institución y que pueden de una manera u otra incidir sobre las variables claves de su desarrollo.

Para desarrollar el método Mactor en la institución analizada, se debe considerar las siguientes matrices:

- Matriz de identificación de actores.
- Matriz de posición de actores frente a los productos propuestos.
- Matriz de tipo de influencia de cada uno de los actores.
- Matriz de convergencia o divergencia entre actores.
- Plan de incidencia.

d) Metodología de diagnóstico de capacidades institucionales o metodología Sadci

El Sadci ayuda a precisar si la institución tiene las capacidades necesarias para implementar todos los productos propuestos o tiene deficiencias en estas capacidades. Los recursos requeridos para estos objetivos; quién hace qué para alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos utilizando los recursos de manera efectiva; cuáles son los déficits de

capacidad institucional (DCI) potenciales y cómo corregir estos DCI a tiempo.

Para realizar el Sadci en la institución analizada, se debe tener en cuenta los siguientes formatos establecidos en su metodología:

- Formulario C: Tareas (cómo lograr objetivos utilizando recursos).
- Formulario Di: DCI por reglas de juego (ROG). Adicionar lista de normas legales usadas con la verificación de su vigencia.
- Formulario Dii: DCI Relaciones Interinstitucionales (IRR).
- Formulario Diii: DCI por Organización Interna (ORG).
- Formulario Div: DCI por Gerencia de Personal y Sistema de Remuneración (PPR).
- Formulario Dv: DCI por Habilidades (SKL).
- Formulario Ei: Consolidación de DCI no relacionados con habilidades.
- Formulario Eii: Consolidación de DCI relacionados con habilidades.
- Formulario F: Sinopsis de la estrategia de DI y programa de acción correspondiente o plan de contingencia.
- Plan de contingencia (de ser necesario).

6.3 Protocolo o plan de trabajo

6.3.1 Definición

El protocolo o plan es un instrumento técnico a nivel básico del proceso de investigación aplicada. En él están las consideraciones que el maestrando tiene respecto de las previsiones que tendrá en el desarrollo del trabajo de investigación, la orientación que se dará a la investigación y su viabilidad técnica y administrativa.

Es en sí la planificación de cómo el maestrando plantea y piensa desarrollar su trabajo de investigación. Por ello, es una propuesta que debe ser evaluada y aprobada antes de que se inicie la investigación.

En él, se grafica el proceso que se seguirá en la investigación, la secuencia de pasos y decisiones dirigidas a buscar la solución de un problema de gerencia pública identificado, buscando alcanzar su solución expresada en los objetivos propuestos. Este documento debe ser coherente y tener consistencia interna.

Es de formulación obligatoria porque es sobre este documento de planificación que el asesor determina su aprobación para que el alumno pueda desarrollar un trabajo de investigación aplicada.

En este sentido, este documento señala las etapas y las actividades que se realizarán en cada una para la ejecución de la investigación científica aplicada, conteniendo un detalle tanto en lo técnico y en lo administrativo. La Universidad Continental requiere de su elaboración y aprobación como paso indispensable para autorizar el desarrollo de la investigación.

6.3.2 Sinónimos

El plan es conocido también como protocolo o proyecto de trabajo de investigación. En cualquiera de estas denominaciones, es un documento en el cual se indica qué y cómo se investigará, cómo se desarrollará y presentará la investigación del maestrando para alcanzar el grado de magíster.

6.3.3 Secciones o etapas

Se sugiere que el protocolo tenga nueve puntos, distribuidos a través de la siguiente estructura:

TÍTULO

1. Propósito
2. Descripción de la realidad problema y antecedentes
3. Identificación de problemas
4. Objetivos: general y específicos
5. Productos propuestos
6. Índice del trabajo de investigación
7. Resumen de capítulos
8. Bibliografía
9. Cronograma y presupuesto

6.3.4 Desarrollo de secciones

Propósito

Debe expresar siempre un mejor servicio de la institución a los ciudadanos. Por ello, en el propósito del trabajo de investigación se encontrará explícito el valor público que dará su desarrollo y ejecución a la institución pública estudiada.

Se debe precisar que, al ser una investigación aplicada en gerencia pública, se utilizará siempre la palabra «ciudadano» (y no «usuario», el cual se prefiere utilizar en un valor institucional privado), donde el valor público refiere la capacidad del Estado en satisfacer las necesidades de los ciudadanos (a nivel de bienes y de servicios).

Todo valor público está en concordancia con la misión institucional a la cual se contribuirá al mejorar la gestión y precisará los efectos positivos con los que, de alcanzarse, se contribuirá en el desarrollo de la institución.

Descripción de la realidad problema y antecedentes

En esta sección se debe exponer en un detalle suficiente la realidad problema que el maestrando ha percibido y que piensa estudiar en la investigación aplicada.

Se debe realizar a modo de una visita guiada por la institución, donde se mostrarán con datos o cifras, y de manera gerencial, la existencia de una realidad problema que se debe resolver, para que la institución cumpla mejor su misión.

Inicialmente se debe brindar información básica sobre la entidad en la cual se realizará la investigación, así como mostrar el conocimiento existente sobre la materia a investigar. Para ello, se debe recurrir a fuentes bibliográficas, estudios especializados o de investigación realizados, datos estadísticos, tesis, similitudes de procesos en otros países y toda aquella información relacionada con el tema, que sustente la pertinencia del tema y la existencia de problemas a ser resueltos.

Debe resaltarse que en esta sección la labor fundamental radica en la recopilación de la información, tanto teórica como aquella que sustente y justifique la investigación.

La estructura de la realidad problema y antecedentes debe contener la siguiente información:

- Información general sobre la entidad.
- Información sobre las áreas comprendidas en el problema de gestión a abordar.
- Información sobre el tema de investigación que comprenda el marco teórico que se piensa utilizar a través de investigaciones similares realizadas, tesis, publicaciones u otros, así como la descripción de realidades externas o de otros países que pueden servir de referencia a la investigación.

- Descripción del estado situacional del tema investigado en la entidad, con datos estadísticos o bibliografía que permitan identificar problemas reales y no solo percepciones que pueden no ser ciertas o reales.

Se debe precisar que no podrá luego identificarse ningún problema (en el punto 3) que no haya sido descrito en este ítem.

Identificación de problemas

En esta sección se debe exponer de modo concreto los problemas que se piensan investigar en la tesis.

Ello comprende tanto el problema de investigación a nivel general o problema general, así como los problemas específicos o causas que lo originan.

En esta etapa, se debe buscar que exista coherencia y consistencia entre el problema general y los problemas específicos, así como entre ellos. Al ser una investigación aplicada y no una investigación básica o cognitiva, se debe indicar que los problemas serán precisos, limitarán el logro de objetivos de las instituciones y la propia misión institucional.

Al ser asuntos gerenciales, los problemas no deben ir en signos de interrogación.

Objetivos: general y específicos

Los objetivos que se desea alcanzar se detallarán con la investigación, en busca de que se orienten a brindar solución a los problemas identificados en la sección anterior.

Con ello, los objetivos representarán lo que se piensa alcanzar respecto de la realidad problema estudiada.

Se debe precisar que debe existir coherencia y consistencia entre los problemas y los objetivos. Hay que enfatizar la

consistencia interna entre el objetivo general y los objetivos específicos.

Se sugiere tener presente la siguiente secuencia:

Problema general → Objetivo general

Problema específico 1 → Objetivo específico 1

Problema específico 2 → Objetivo específico 2

Asimismo, su redacción deberá contener, al inicio del mismo, un verbo en infinitivo (con terminaciones en *ar*, *er*, *ir*).

Producto propuesto

La investigación aplicada requiere que se precise cómo se piensa solucionar gerencialmente la realidad problema identificada.

Estas soluciones se expresarán en productos concretos que serán desarrolladas como parte de la investigación. Por ello, todo producto permitirá alcanzar los objetivos propuestos y, a su vez, solucionar los problemas identificados.

Se debe tener presente la siguiente secuencia:

Producto1 → Problema(s) resuelto(s) → Objetivo(s) alcanzado(s)

Producto2 → Problema(s) resuelto(s) → Objetivo(s) alcanzado(s)

Descripción del producto

Cada producto propuesto debe ser descrito. Ello requiere responder al menos cinco preguntas y ser redactado con las respuestas de cada una.

Las preguntas que se deben responder son:

- ¿Qué es?
- ¿Para qué sirve?

- ¿Qué problema específico resuelve?
- ¿Qué experiencias exitosas han utilizado una solución similar?
- ¿En qué número de anexo se encontrará el producto totalmente desarrollado?

Consistencia interna

Para garantizar la coherencia interna, el maestrando deberá desarrollar una matriz de consistencia interna (MCI), que debe mostrar visualmente la coherencia entre el problema y el objetivo general, entre los problemas y los objetivos específicos, así como los productos planteados como alternativas de solución.

La matriz tendrá la siguiente estructura: título, problemas general (PG) y específicos (PE), objetivos generales (OG) y específicos (OE), y productos. Puede agregarse una columna de estrategias.

Ejemplo:

Matriz de consistencia interna

Título: Trabajo de investigación.....

Problemas	Objetivo	Productos
Problema general	General	No hay producto general
Problema específico (PE)	Específico (OE)	Producto (P)
PE 1	OE 1	P1
PE 2	OE 2	P2
PE 3	OE 3	P3
PE 4	OE 4	P4

Índice

Todo protocolo debe presentar el índice tentativo o propuesto para su trabajo de investigación. Con ello, el maestrando mostrará que conoce la estructura que tendrá su investigación.

Este índice representa la descripción de la secuencia que tendrá el contenido de la investigación. El índice debe ser aprobado por la Universidad Continental para la presentación de la investigación. A modo de ejemplo tendríamos:

Agradecimiento y dedicatoria

Resumen: en dos idiomas

Índice

Introducción

CAPÍTULO I: Generalidades

1.1 Antecedentes

1.2 Determinación del problema

1.3 Justificación

1.4 Metodologías

1.5 Valor público

1.6 Alcances y limitaciones

CAPÍTULO II: Diagnóstico

2.1 Propósito

2.2 Diagnóstico organizacional

2.2.2 La organización

2.2.1 El proceso problema

2.2.3 Análisis interno

2.2.4 Entorno organizacional

2.2.5 Alianzas estratégicas

2.3 Determinación de brechas

2.4 Problemas institucionales

CAPÍTULO III: De formulación

3.1 Marco teórico

3.1.1 Bases teóricas

3.1.2 Definición de términos básicos

3.2 Objetivos del plan de gestión

3.2.1 General

3.2.2 Específico

3.3 Productos

CAPÍTULO IV: De análisis de viabilidad y factibilidad

4.1 Análisis Sadci: Metodología del sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional

4.2 Análisis Mactor: Metodología del matriz de alianzas y conflictos tácticos, objetivos y recomendaciones (Mactor)

CAPÍTULO V: Propuesta de implementación

5.1 Estrategias

5.2 Identificación de recursos críticos

4.1.1 Recursos humanos

4.1.2 Recursos financieros

4.1.3 Recursos logísticos

4.1.4 Recurso de tiempo

5.3 Arquitectura institucional (de ser necesaria)

5.4 Metas en un periodo de tres años

5.5 Aspectos administrativos

CAPÍTULO VI: De control

6.1 Mecanismos de monitoreo

6.2 Evaluación

CAPÍTULO VII: De síntesis

7.1 Análisis

7.2 Conclusiones

7.3 Recomendaciones

Referencias bibliográficas

Anexos: Productos desarrollados

Resumen

Todo protocolo debe presentar un breve resumen de lo que el maestrando considera contendrá cada capítulo del trabajo de investigación que desarrollará. Es una etapa importante en la planificación, pues demuestra que el alumno tiene presente en su propuesta cómo desarrollará y qué contendrá cada capítulo de la investigación.

CAPÍTULO I

Generalidades

Aquí se trabajarán los antecedentes de la propuesta de trabajo de investigación. Se determinará el problema que requiere ser solucionado. Además, se justificará la utilidad de la investigación para el buen desempeño y valor público de la organización. Se establecerá el objetivo general y los objetivos específicos del trabajo de investigación. Asimismo, se describirán los productos propuestos, que serán las soluciones que se proponen a los problemas específicos, estableciéndose finalmente los alcances y límites de la investigación.

CAPÍTULO II

Diagnóstico

Aquí se desarrollará el diagnóstico general. Se establecerá el diagnóstico organizacional, con la delimitación de la realidad problema (mediante la descripción y análisis de los aspectos internos y del entorno) y la repercusión en el funcionamiento de la institución. Asimismo, se establecerán, luego, las brechas que se deben resolver para alcanzar la realidad ideal y se determinarán los problemas institucionales que originan esta realidad.

CAPÍTULO III

De Formulación

Aquí se trabajará el marco teórico del plan. Se identificarán las bases teóricas y la escuelas en que se basa la propuesta. Además, se definirán los términos básicos que se utilizarán a lo largo del trabajo. Al final, se desarrollarán los productos con los cuales se propone resolver los problemas encontrados en el segundo capítulo, alcanzar los objetivos propuestos y disminuir las brechas para acercarnos a la situación o escenario ideal planteado.

CAPÍTULO IV

De Análisis de Viabilidad y Factibilidad

Aquí se analizará la viabilidad de ejecutar el trabajo de investigación a través de cada producto propuesto y su factibilidad como herramienta eficiente en el logro de los objetivos misionales de la institución. Para ello, se desarrollarán dos metodologías: la metodología de Sadci (sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional) y la metodología Mactor (matriz de alianzas y conflictos tácticos, objetivos y recomendaciones).

CAPÍTULO V

Propuesta de Implementación

Aquí se plantea la implementación del trabajo de investigación a través de cada producto o propuesta de solución planteada. Se establecerán las estrategias que se utilizarán para el logro de los objetivos de la investigación. Asimismo, se delimitará la ruta estratégica a seguir. Luego, se identificarán los recursos críticos que podrían poner en riesgo la ejecución. Para ello, se analizarán los recursos humanos, financieros, logísticos y de tiempo requeridos. Además, se identificarán las metas y actividades necesarias para lograr cada producto propuesto, las metodologías y las técnicas científicas utilizadas. Finalmente, se hará referencia a los aspectos administrativos del trabajo, identificando costos y responsables.

CAPÍTULO VI

De Control

Aquí se determinarán los mecanismos de control a nivel de monitoreo y evaluación, para que permita acompañar y evaluar si se están realizando las actividades propuestas y logrando los objetivos esperados, los que permitan ejecutar inmediatamente los ajustes necesarios.

CAPÍTULO VII

De Síntesis

Aquí se presentará el riguroso análisis académico-gerencial por cada problema propuesto y producto planteado, así como las conclusiones del trabajo de investigación y las recomendaciones que a nuestro criterio resulten importantes señalar para que sea implementado en la institución.

CAPÍTULO VIII

Referencias Bibliográficas

Aquí se mencionarán textos, tesis de maestría y doctorado, trabajos, estudios, monografías que se han utilizado para el desarrollo del trabajo. En promedio, se recomienda revisar y utilizar en promedio 50 referencias bibliográficas que contendrán tesis y textos en otros idiomas.

Para el protocolo, las referencias bibliográficas deben ser las suficientes (en cantidad) que permitan una aproximación a la rigurosidad académica del trabajo a ser desarrollado.

Cronograma y presupuesto

Finalmente, el maestrando debe presentar un cronograma de las actividades que realizará para desarrollar su trabajo de investigación, mediante un breve plan de recursos necesitados para el desarrollo de la tesis: tiempo requerido para su desarrollo, así como recursos financieros, humanos y logísticos, donde se precisen los costos en que se incurrirán para obtener y desarrollar la intervención hasta su culminación.

Referencias bibliográficas

- Abello Llanos, R. (2009). «La investigación en ciencias sociales: sugerencias prácticas sobre el proceso». *Investigación y Desarrollo*, 17(1) p. 17. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26811984010>
- Ander-Egg, E. (2011). *Aprender a investigar nociones básicas para la investigación social*. Córdoba, Argentina: Brujas.
- Arias, F. (2006). *Mitos y errores en la elaboración de tesis y proyectos de investigación* (3.a ed.). Caracas: Editorial Episteme.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales 69. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/33Az18C>
- Association, A. P. (2010). *Manual de publicaciones de la American Psychological Association* (tercera edición). Cuernavaca, México: El Manual Moderno.
- Bunge, M. (1984). «Ciencia básica, ciencia aplicada, técnica y producción: diferencias y relaciones». *Ciencia y Sociedad*, 9(2), pp. 162-182. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7487310>
- Bustelo, M. (1999). «Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 4, pp. 9-29.
- Carrasco, S. (2013). *Metodología de la investigación científica* (quinta reimpresión). Lima: San Marcos.
- Castrillón Ortega, A. M. (2014). «Fundamentos generales de administración». Medellín, Colombia: Centro Editorial Esumer. <https://bit.ly/3J7Ytmo>
- Cegarra Sánchez, J. (2004). *Metodología de la investigación científica y tecnológica*. Madrid: Ediciones Diaz de Santos.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*.
- Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la teoría general de la administración*. Ciudad de México: McGraw Hill.
- Cohen, E. y Martínez, R. (2002). *Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Santiago de Chile: Cepal. <https://bit.ly/3sqBPj4>
- Collerette, P. y Schneider, R. (1996). *Le pilotage du changement. Une approche stratégique et pratique*. Quebec, Canadá: Universidad de Quebec.

- Congreso de la República del Perú (2007). Ley N.º 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Diario Oficial *El Peruano*. Lima: Congreso de la República del Perú. Recuperado de <https://bit.ly/32fhNgt>
- _____ (2016). Ley n.º 30220, Ley Universitaria. Diario Oficial *El Peruano*. Lima: Congreso de la República del Perú. Recuperado de <https://bit.ly/328uNVE>
- Cummings, T. y Worley, C. (1993). *Organization Development & Change* (5.ª ed.). Minneapolis, Estados Unidos: Minneapolis/St. Paul: West Pub.Co.
- Del Cid, A.; Mendez, R. y Sandoval, F. (2011). *Investigación: fundamentos y metodología* (2.ª ed.). Naucalpan de Juárez, México: Prentice Hall Pearson.
- Denis, P. (2014). *Diagnóstico y cambio organizacional: elementos claves*. Lima: Progobernabilidad y Escuela de Posgrado de la Universidad Continental.
- Druker, P. (1974). *Management: Tasks, Responsibilities and Practices*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Fayol, H. (1918). Administration industrielle et générale. *Bulletin de la Société de l'Industrie Minerale*, n.º 10. Francia.
- _____ (2013). *General and Industrial Management*. Londres: Martino Publishing.
- Fernández, M. (Comp.) (2005). *Metodología de la investigación*. Universidad de Londres <https://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents>.
- Finch J. ; Freeman, R. y Gilbert, D. (1996). *Administración*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.
- Grajales, T. (2000). «El origen de una investigación». <https://bit.ly/3yKiTwN>
- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, M. (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Hernández, A. y Ramírez, G. (julio 2010). El control administrativo de F. W. Taylor, 100 años después. *Gestión y Estrategia*, 38. <https://bit.ly/3mkT2Xr>
- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). Ciudad de México: McGraw Hill.
- House, E. y Howe, K. (1999). *Valores en evaluación e investigación social*. Madrid: J. Morata.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2011). *II Censo Nacional Universitario 2010. Principales resultados*. Lima. <https://bit.ly/3J6udrN>
- _____ (2015). *Encuesta Nacional de Egresados Universitarios y Universidades, 2014. Principales Resultados*. Lima. <https://bit.ly/3ml3wWQ>
- Kast, F. y Rosenzweig, J. (1985). *Organisation & Management*. Nueva York, Estados Unidos: McGraw Hill.

- Lincoln, Y. y Guba, E. (1986). Research, Evaluation, and Policy Analysis: Heuristics for Disciplined Inquiry. *Policy Studies Review*, número 5, pp. 546-565.
- Lozano Cortijo, O. (2011). *Guía metodológica para incorporar la gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo*. Lima: Centro de Estudios y Prevención de Desastres (Predes).
- Medina Giopp, A. (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público. Un enfoque analítico*. República Dominicana: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Mifflin, M. (2017). La deserción en el posgrado: estudio comparativo entre maestrías de una universidad pública y privada. Congresos CLABES. <https://revistas.utp.ac.pa/index.php/clabes/article/view/1681>
- Mintzberg, H.; Brian Quinn, J. y Voyer, J. (1997). *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. Ciudad de México: Prentice Hall.
- Müggenburg Rodríguez, V. y Pérez Cabrer, I. (2007). Tipos de estudio en el enfoque de investigación cuantitativa. *Enfermería Universitaria*, 4(1), pp. 35-38. www.redalyc.org/pdf/3587/358741821004.pdf
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Oszlak, O. (1997). La administración pública como área de investigación: la experiencia argentina. [Ponencia] II Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la reforma del Estado y de la administración pública, p. 15. 15-18 de octubre, Isla Margarita: Venezuela. <https://bit.ly/3pawQRE>
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología Sadci. <https://bit.ly/3mklxmS>
- Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (2018a). Decreto Supremo 123-2018-PCM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. *El Peruano*. <https://bit.ly/3qa7bba>
- Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (2018b). Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. *El Peruano*. <https://bit.ly/3FeVdTH>
- Robbins, S. y Coulter, M. (2014). *Administración*. Ciudad de México: Pearson.
- Robins, S. y Judge, T. (2013). *Comportamiento organizacional* (15.º ed.). Cuernavaca, México: Pearson.
- Sabino, C. (1994). *Cómo hacer una tesis y elaborar todo tipo de escritos* (segunda edición). Caracas: Panapo.

- Sabino, C. (2006). Los caminos de la ciencia: una introducción al método científico. Buenos Aires: Lumen-Humanitas.
- San Martín Moreno, A. (2005). Manual práctico de formas no personales del verbo y perifrasis verbales. 2. Verbum Editorial, Serie Español Práctico, p. 103. Madrid.
- Sobrero, F. (2009). «Análisis de viabilidad: la cenicienta en los proyectos sociales». Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, Uruguay. <https://bit.ly/33Q9zwh>
- Solà, J. M. (2003). «Indicadores de gestión para las entidades públicas». Escuela de Administración Pública de Cataluña. [Ponencia]. VIII Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003. <https://bit.ly/3e8uv3h>
- Stoner, J.; Freeman, E. y Gilbert, D. (1996). Administración (6.º ed.). Juárez, México: Pearson.
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) (2016). «Aprueban Reglamento del Registro Nacional de Trabajos Conducentes a Grados y Títulos (Renati)». El Peruano. <https://bit.ly/3pdVQHz>
- TheEconomist(2009).«Just-in-time». www.economist.com/news/2009/07/06/just-in-time
- Tobelem, A. (1992). Sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional Sadci. Buenos Aires: Mimeo.
- Valeriano Ortiz, L. F. (2008). La administración como ciencia, técnica y arte. Gestión en el Tercer Milenio, 11(22), pp. 7-10. <https://bit.ly/3qglbQq>
- Vargas, Z. R. (2009). La investigación aplicada: una forma de conocer las realidades con evidencia científica. Revista Educación, 33(1), pp. 155-165. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44015082010>



José Castro Quiroz

Gerente público de Servir. Médico cirujano. Ha sido coordinador de tesis de posgrado en la Universidad Continental. Es docente en esta casa de estudios. Es magíster en Gestión de Programas y Proyectos Sociales por la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH). Cuenta con doctorado en Medicina por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). También tiene Maestría en Salud Pública, mención en Gerencia y Gobierno, por la UPCH, en Gestión de Servicios por ESAN. Es egresado de Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática del Perú y de Salud Internacional por la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS). Premio Kaelin de Investigación en Gestión en Salud 1995, del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). Ha sido director general de Investigación, Acción Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto de Medicina Tradicional (filial Cajamarca). Ha sido director general de la Oficina General de Cooperación Internacional del Ministerio de Salud (Minsa).

Emma Barrios Ipenza

Psicóloga social por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es doctora mención *Cum Laude* en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Posee un máster universitario en Alta Dirección Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), España. Tiene diploma de Estudios Avanzados del Doctorado en Educación por



la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España. Ejerció la función pública en el Ministerio de Educación (Minedu) como responsable de capacitación en gestión de directores de instituciones educativas, entre otros. Fue fundadora y directora de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental. Es investigadora en temas de perfiles de directivos públicos y educación virtual, con amplia experiencia internacional.

Carolina Cerna Silva

Enfermera. Es magíster en Administración y Gerencia en Salud. Es docente asociada en la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH). Tiene Maestría en Gobierno y Gerencia en Salud en la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH). Fue jefa del Departamento de Enfermería del Instituto de Salud del Niño (INSN) de 2005 a 2011. Ha sido coordinadora general del Programa Nacional de Inmunizaciones del Ministerio de Salud (Minsa) y fundadora de la Unidad de Cuidados Paliativos del Instituto Nacional de Salud del Niño (INSN).



Guillermo Uribe Córdova

Ingeniero de Sistemas. Es magíster en Gerencia Pública por la Universidad Continental y magíster en Ciencias por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Es docente de la cátedra de Investigación en la Universidad Continental, sede Huancayo. Es profesional de la Contraloría General de la República. Es jefe del Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Provincial de Huancayo.

Desde su fundación la Universidad Continental ha compartido una visión y camino innovador en la educación. Propuso que la calidad de la educación consiste en mirar más allá de los campus; que el prestigio se mide por los problemas importantes del país que se hayan contribuido a resolver; por la calidad de los ciudadanos que serán sus estudiantes, así como por la inspiración para contribuir a la transformación y desarrollo del país. Ser «una organización de educación superior dinámica que, a través de un ecosistema educativo estimulante, experiencial y colaborativo, forme líderes con mentalidad emprendedora para crear impacto positivo en el Perú y en el mundo».

Con la premisa de «Gestionar en el Estado no es lo mismo que hacerlo en el sector privado», la Maestría en Gerencia Pública de la Universidad Continental es reconocida como la pionera en la formación de directivos y funcionarios del sector público, liderando los posgrados en Gerencia Pública en nuestro país. Ha buscado, desde su creación, contribuir a la profesionalización del servicio público, formando profesionales con visión y pensamiento estratégico focalizado en las necesidades y expectativas de desarrollo del país, con capacidades operativas para generar y gestionar información oportuna para la toma de decisiones, así como desarrollar habilidades y competencias para conducir los procesos de modernización y cambio de las organizaciones públicas, a fin de generar innovación y conocimiento para obtener resultados de las políticas públicas, impulsando la institucionalidad y la descentralización con el fin de brindar calidad de vida y un buen servicio al ciudadano.

Esta publicación intenta sistematizar las primeras propuestas que se plasmaron en la universidad, con las cuales se pretendió establecer los criterios, las metodologías y las recomendaciones a seguir en la elaboración de las tesis de grado correspondiente a una formación en Gerencia Pública, con los cuales se aporte al país. Enfatiza, en una manera diferente e innovadora de hacer un diagnóstico organizacional público, el análisis de la realidad problema acorde a la modernización de la gestión pública y una propuesta de solución integral a los problemas de una organización pública, que permite a los profesionales aplicar las competencias que han adquirido durante su maestría.

Está adecuada para abordar una realidad gerencial en una institución pública en cualquiera de los niveles de gobierno (nacional, regional y local) donde se encuentre. En resumen, es una propuesta académica que permite generar conocimiento en gestión pública e incrementar el valor público de sus instituciones. Conduce a la obtención del grado académico de maestro en Gerencia Pública de la Escuela de Postgrado de la Universidad Continental, sistematizando buenas prácticas, prácticas innovadoras en la gestión pública, políticas públicas, muchas de las cuales se pueden reconocer en las políticas realmente implementadas, así como en el servicio público en los niveles nacional y descentralizado a lo largo y ancho del Perú. Dejamos este libro en manos de la academia, los diversos actores de la gestión pública, así como de las nuevas generaciones, a fin de que se siga difundiendo, creciendo y renovando.

