

# CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 Cuadernos del INAP

## **Crisis, innovación y conocimiento organizacional en la Administración Pública**

Norberto Vázquez y Graciela M. Silva

# 45

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

**Crisis, innovación y conocimiento  
organizacional en la Administración Pública**

Norberto Vázquez y Graciela M. Silva

**45**

## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Dr. Alejandro Miguel Estévez**

Subsecretario del INAP

# Índice

---

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>12</b>
<b>2. Marco conceptual</b>	<b>14</b>
<b>3. Enfoque metodológico</b>	<b>21</b>
<b>4. Crisis, innovación y conocimiento organizacional en el INAP (2002-2003)</b>	<b>26</b>
<b>5. Políticas Públicas y conocimiento en el contexto de la crisis actual: La Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020)</b>	<b>55</b>
<b>6. A modo de cierre</b>	<b>78</b>
<b>Referencias</b>	<b>81</b>
<b>Anexo N° 1</b>	<b>86</b>

---

# Prólogo

La producción de estudios científicos referidos a la administración pública es una tarea de gran importancia para todos los estados, pero presenta algunas dificultades. Es preciso que los investigadores que emprenden este trabajo consideren el carácter reflexivo de todo estudio empírico, así como las consecuencias de que sea el mismo estado el que se investiga a sí mismo. El rigor científico sólo puede ser sostenido por una continua vigilancia epistemológica, que supone una explicitación y un control constante de los métodos aplicados y los supuestos que los sostienen.<sup>1</sup>

Esta reflexividad es particularmente relevante en trabajos como el realizado por Norberto Vázquez y Graciela Silva. Los autores se proponen analizar las respuestas dadas por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) a contextos de crisis, a partir de un estudio de dos casos: la pandemia de COVID-19 cuyos efectos continúan vigentes en el presente y la crisis desencadenada en diciembre de 2001. Vázquez y Silva sortean con éxito las dificultades mencionadas, a partir de un sólido marco conceptual y un excelente abordaje metodológico con los que reconstruyen las prácticas de innovación en la gestión y el empleo público en dos momentos críticos muy diferentes.

El artículo comienza con una revisión teórica acerca de tres conceptos fundamentales: crisis, innovación y conocimiento. Al marco teórico se suma una mención a la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, publicada por el Consejo Latinoamericano de

---

<sup>1</sup> Bachelard, G. (1978). *El racionalismo aplicado*. Paidós.

Administración para el Desarrollo en 2020, notando así el alto grado de interés que tienen los estados de la región acerca del tema analizado.

El segundo apartado del artículo despliega el enfoque metodológico, señalando que no se trata de un estudio comparativo sino centrado en el análisis paralelo de dos casos distintos. A su vez, a partir de la recuperación del concepto de «comunidades de prácticas», Vázquez y Silva desarrollan un método basado en entrevistas a informantes clave: funcionarios que participaron de la institución estudiada, así como de otras relacionadas, en los contextos críticos seleccionados.

Los dos casos son analizados detalladamente en sendos apartados, donde se presentan múltiples citas de los entrevistados. Sin embargo, el núcleo del trabajo reside en la excelente sistematización de las respuestas obtenidas, que permite a los autores reconstruir las prácticas de innovación y su surgimiento en las situaciones de crisis. En ambos casos, se presentan primero las principales características de dichos contextos, el marco institucional de los organismos y, finalmente, la forma en que estas dificultades son percibidas y enfrentadas por los actores.

En el caso del año 2001, se señala entre las principales iniciativas impulsadas por el INAP la gestión de redes institucionales con enfoque en la gestión del conocimiento (los Foros de Dirección y Gestión de Macroprocesos y de Coordinación Interjurisdiccional de Políticas Públicas, el Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional, entre otros). En el caso del año 2020, se indica la adaptación de las tareas a la modalidad virtual sincrónica, así como el lanzamiento de programas de capacitación en campos de práctica específica, los ciclos de videoconferencias y las publicaciones del INAP.

Debido a que se trata de procesos socioeconómicos distintos, y a que hay diferentes activos y saberes acumulados en el estado, las situaciones estudiadas resultan divergentes. Sin embargo, el estudio conjunto que realizan Velázquez y Silva les permite plantearse nuevos interrogantes que echan nueva luz sobre ambos casos. Las reflexiones de los autores abren el camino para nuevas investigaciones: ¿puede considerarse que las respuestas innovadoras surgen de manera necesaria de

contextos de crisis? ¿es posible establecer indicadores predictivos de este tipo de situaciones? ¿representa el momento actual un cambio de modelo?

En síntesis, este texto profundiza una línea de trabajo iniciada por Norberto Vázquez en el *CUINAP* N° 12 «Capacitación e Investigación en el INAP como espacios para fortalecer la Capacidad Organizacional a partir de la Gestión del Conocimiento» y que seguramente será profundizada en estudios posteriores. Las publicaciones rigurosas y relevantes como esta, sin duda, tienen el doble mérito de los aportes propios más los posteriores derivados de los caminos que abren.

**Dr. Juan Ignacio Doberti**

**Director de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP**



### **Norberto Vázquez**

Es Licenciado en Sociología y Magíster en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Ha ejercido como docente de Metodología de la Investigación en distintas universidades públicas y privadas, actualmente se desempeña como docente – investigador en la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y como investigador en la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigaciones y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Ha participado como investigador y también como director de proyectos vinculados a la evaluación de políticas sociales.

### **Graciela María Silva**

Es Profesora y Licenciada en Geografía (UNSA-UNLu) con especializaciones en Conducción Estratégica de Recursos Humanos e Innovación de la Capacitación (INAP de España/CEDDET). Fue becaria de iniciación y perfeccionamiento en la investigación científica en el CONICET y ejerció la coordinación académica y pedagógica de programas de formación de directivos públicos en el INAP, la asesoría técnica e institucional en planificación de la capacitación en numerosos organismos del sector público, y la docencia y tutoría académica en programas de capacitación sobre gestión del conocimiento, gestión de la capacitación, e-learning 2.0 y comunidades de práctica en la administración pública. Actualmente es investigadora en la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigaciones y Publicaciones del INAP.

## **Resumen:**

La pregunta por los procesos de innovación en las administraciones públicas se instala con fuerza desde hace varias décadas, si bien el interés por su estudio se acrecienta a partir de la crisis global del 2008 y se actualiza a partir de los desafíos que enfrentan los estados para gestionar la crisis y poscrisis COVID-19.

En la literatura suele vincularse a las crisis con la innovación o, al menos, con la existencia de una ventana de oportunidades para generar respuestas novedosas. Este trabajo parte de ese supuesto para problematizarlo, ya que se trata de una relación no lineal que requiere un estudio en profundidad y en situaciones específicas.

El objetivo general del estudio es identificar y analizar algunas de las respuestas institucionales del INAP y del organismo responsable de las políticas de gestión y empleo público, en las cuales la creación colaborativa de conocimiento juega un rol protagónico en dos períodos de crisis: la denominada «crisis del año 2001» y el actual contexto de pandemia COVID-19. En este sentido, la opción metodológica elegida da prioridad a las voces de sus protagonistas.

De esta manera, se espera aportar a la generación de alternativas innovadoras de desarrollo de capacidades estatales en contextos caracterizados como «de crisis».

## **Palabras clave**

Administración en situación de crisis, capacitación de personal público, comunidades de práctica, gestión del conocimiento, innovación organizacional.

## **Abstract**

The question about the innovation process within public administration has been under studies since a long time ago despite the fact that this issue has gained in interest due to the global crisis in 2008 and the COVID-19 challenges for states.

This article draws on the assumption that there is a strong relationship between innovation and crisis as it is shown in a great part of literature. However, the mentioned relationship is not linear. For this reason, it is necessary to problematize and study the relationship between crisis and innovation starting from specific sit-

uations and taking into consideration that crisis represents opportunity windows for developing innovative processes within organizations.

The article aims to identify and analyze some of the INAP and the organization in charge of the management and the public employment outcomes with regards to the point of view of the main characters. In both of them, collaborative knowledge creation has an important role in two main periods of the crisis: 2001 crisis and the current pandemic context.

In this manner, it is expected to contribute to the generation of innovative developmental alternatives of state capabilities in contexts which have been defined as critical.

### **Key words**

Crisis management, training of public servants, communities of practice, knowledge management, organizational innovation, public administration.



## Introducción

El propósito central de este trabajo es identificar y analizar algunas de las respuestas institucionales del INAP como parte del organismo rector de las políticas de gestión y empleo público para dos períodos de crisis: la denominada «crisis del año 2001» y el actual contexto de pandemia COVID-19. De esta manera, se espera aportar a la generación de alternativas innovadoras de desarrollo de capacidades estatales en contextos caracterizados como «de crisis».

La pregunta por los procesos de innovación en las administraciones públicas se instala con fuerza en las acciones de los gobiernos enfrentados a la gestión de la crisis y pos crisis COVID-19 a la vez que actualiza la necesidad de estudiar las formas en que las instituciones del sector público argentino construyen soluciones.

Si bien desde el punto de vista institucional se llega a la crisis del año 2001 por razones diferentes a las del contexto actual, algunos desafíos que tuvo que afrontar y que afronta hoy el organismo para la construcción de soluciones donde el conocimiento organizacional adquiere un rol protagónico, ameritan su estudio en la búsqueda de aportes para la elaboración de respuestas situadas. En tal sentido, la indagación se orienta a identificar factores y componentes que nos permitan conceptualizar el contexto de crisis como desencadenante de procesos de aprendizaje organizacional —generador de conocimiento situado— que aporten a la construcción de soluciones innovadoras, en términos de valor público.

Para lograr este propósito el trabajo fue realizado recurriendo a testimonios, reflexiones y percepciones de actores situados, de protagonistas que, por su posición y roles desempeñados son considerados en esta investigación como informantes

clave. Complementariamente, se utilizó el análisis de distintos tipos de documentos como fuente de información.

Durante el período 2002-2003 el análisis se enfoca en el derrotero que fue llevando al organismo a una profunda crisis y, a partir de allí, a la puesta en marcha de estrategias desplegadas por el Instituto, en asociación con varias de las oficinas nacionales rectoras de macroprocesos transversales, en el ámbito de la entonces Subsecretaría de la Gestión Pública.

Por su parte, para el período actual el estudio incluye tanto al INAP como a las otras dos subsecretarías que integran la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional y la Subsecretaría de Empleo Público. Esta decisión, obedece a la complementariedad y nivel de articulación de las políticas públicas que gestiona el INAP en conjunto con dichas áreas.

Por las características del estudio, la intención no fue llegar a resultados generalizables, sino iluminar acerca de cómo fue percibido un contexto de crisis, cuáles fueron las consecuencias y desafíos, cómo fueron abordados, y qué lugar se le asignó al conocimiento organizacional.

A partir de lo mencionado, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, presentamos el marco conceptual en que se basó el estudio y luego caracterizamos los aspectos metodológicos comprendidos en el abordaje de los casos. Esto da lugar al abordaje de los períodos analizados y a las reflexiones finales.



## Marco conceptual

Los conceptos de crisis, innovación y conocimiento forman parte central de las preocupaciones en el campo académico especializado en el ámbito de la administración pública.

La noción de crisis se viene propagando desde el siglo XX en adelante a todos los horizontes de la conciencia contemporánea, sostiene el filósofo y sociólogo francés Edgar Morin (1994), uno de los principales referentes teóricos del pensamiento complejo. Al generalizarse, el concepto tiende a vaciarse de sentido y se convierte en «un “estereotipo de prêt-à-porter” que no es más que el último recurso en la inquietante confusión de diagnósticos y previsiones» (Béjin y Morin, 1976). Desde esta óptica, los modos simplificadores del conocimiento —que mutilan las realidades y fenómenos de los que pretenden dar cuenta— son cada vez menos pertinentes para el estudio de las crisis. Por ello, se aboga por la incorporación de la incertidumbre, la ambigüedad y el azar en la consideración de este concepto para avanzar hacia «una progresión del conocimiento complejo y de la teoría compleja, y una regresión del conocimiento simple, de la teoría simple» (Morin, 1979, p. 12).

En este sentido, cada crisis requiere el estudio concreto de su propia complejidad (Morin, 1979) y una consideración que vaya más allá de la mera perturbación o ruptura de un equilibrio dado. Este modo complejo de pensar tiene utilidad no solamente en los problemas de organización, socio-económicos o políticos, sino que es un tipo de pensamiento que enfrenta la incertidumbre, no la suprime y, por ello, puede iluminar estrategias en nuestro mundo incierto.

Desde esta perspectiva, observamos que los estados vienen afrontando crisis recurrentes que, en las últimas décadas, presentan características inéditas, de tipo financiero —producto de procesos de desregulación— con interdependencias complejas vinculadas al fenómeno de la globalización entendido como «proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria» (Castells, 2000). Según Riorda (2020), el estado es la institución más «crisis-propensa», con un rango de riesgo de 360 grados, ya que tiene responsabilidad por lo que hace y por lo no hace, por mitigar las crisis propias y las de terceros y privados. La incertidumbre condiciona las crisis y el riesgo: «se gestiona para encuadrar una agenda, para responder o mitigar en una situación de niebla» (Riorda, 2020).

En la labor de construcción de respuestas ante las crisis, si bien es muy amplia la literatura que actualmente recomienda «innovar» en términos de «lo nuevo», consideramos que visitar soluciones generadas ante crisis pasadas a la luz de las crisis actuales es de fundamental importancia en la generación de alternativas posibles. Esto se relaciona con las discusiones sobre el alcance de la innovación en contextos organizacionales. De acuerdo con la magnitud o intensidad del cambio que involucran, la literatura especializada suele clasificar a las innovaciones como disruptivas (o radicales) que introducen cambios o rupturas de manera súbita o abrupta, e innovaciones incrementales cuando los cambios y mejoras son paulatinos. A su vez, el concepto de innovación aparece vinculado a dos elementos/momentos principales: la generación (que supone creación, desarrollo, «invención») y la adopción (que supone, implementación, aplicación, asimilación). La innovación se confunde a menudo con la creatividad —que es la producción de nuevas ideas— mientras que la innovación, para ser conceptualizada como tal, necesariamente supone el logro de un resultado o impacto deseado a partir de la aplicación de la adopción de esas ideas (INAP Innova, 2013).

Estas cuestiones se plantean en el ámbito privado y en el público. Desde el sector privado, se subraya la importancia de promover la generación de innovaciones para la obtención de ventajas comparativas pero, ¿pueden ser de utilidad estos abordajes en organizaciones como las que componen las adminis-

traciones públicas donde el fin de las acciones es el logro de «valor público»?<sup>1</sup> Específicamente, una de las claves distintivas de la innovación en la gestión pública es la generación de soluciones que aportan valor a destinatarios legítimos: «Los recursos organizativos se reformulan a la luz del conocimiento y la creatividad; cuando consiguen alcanzar impactos positivos en sectores de la población, por vía directa o indirecta, podemos considerarlos innovaciones públicas» (Ortiz de Zárate, 2016, p. 1).

Según Grandinetti (2020) la innovación en este ámbito presenta las siguientes características:

- ofrece respuestas eficaces y creativas a problemas públicos
- genera ideas creativas que se aplican (a diferencia de la invención)
- puede incorporar elementos nuevos, recombinar elementos existentes, cambiar o alejarse de la forma de actuar tradicional
- no es una solución cerrada y completa sino abierta, transformada por quienes la adoptan

Los escenarios de crisis donde se presenta una acumulación de desventajas y restricciones de recursos, suelen considerarse como ventanas de oportunidades para la innovación, ya que exigen soluciones que vayan más allá de una mayor rapidez o menor costo, para enfocarse en las formas de hacer y conceptualizar la gestión. Al respecto, uno de los principales desafíos parece sintetizarse en ¿cómo gestionar la tensión propia de las administraciones públicas entre la estabilidad requerida por las regulaciones que establece el estado y las nuevas formas de abordar los problemas?

En la búsqueda de respuesta a esta pregunta, se señalan ciertos requisitos tales como la agilidad y flexibilidad necesarias para implementar nuevas ideas y meto-

---

<sup>1</sup> Las primeras referencias a este concepto las encontramos en Mark Moore (1995, citado por Longo, 2002), para referirse a los directivos de las administraciones públicas como *creadores de valor público* a partir de su actuación en tres esferas interrelacionadas: gestión estratégica, gestión del entorno político y gestión operativa.



dologías para aplicar a problemas complejos y la incorporación de una mirada interdisciplinaria. Esto supone un desafío de coordinación, es decir «que los organismos puedan coordinarse entre sí, coaligarse y colaborar para realizar las actuaciones de forma de que se garanticen derechos y servicios públicos de manera eficaz, sin exigir la carga de la prueba a la ciudadanía» (Velázquez, 2020). Según el experto, esto requiere directivos y mandos medios con capacidad para ser receptivos y promotores de la innovación en contextos organizacionales donde una mirada restrictiva de la norma puede inhibir la generación de conocimiento orientado a la producción de nuevas soluciones de valor público.

La centralidad y relevancia que adquiere actualmente el desarrollo de innovaciones en las acciones de los estados —como atributo necesario para generar confianza en la población y garantizar las necesidades vitales de la sociedad— se pone en evidencia a través del reciente consenso entre los responsables políticos de administración pública y reforma del estado de nuestra región que se plasman en la Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública (CLAD, 2020). Dos de los pilares de la innovación inteligente establecidos en este acuerdo son la gestión del conocimiento y la inteligencia colectiva. En este sentido, la nueva Carta amplía y actualiza los conceptos y requerimientos sobre gestión del conocimiento previstos en la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2008) y afirma «la automatización de la Administración pública derivada de la aplicación de la inteligencia artificial y la robótica no es más que una ilusión, sin la intervención directa de la política y de la gestión mediante nuevos sistemas de gestión del conocimiento» (CLAD, 2020, p.9). Respecto de la inteligencia colectiva, la Carta define su carácter ubicuo, su emergencia a través de la colaboración en vinculación con un tema o problema a resolver y la necesidad de su valorización y coordinación en tiempo real para movilizar las competencias de las personas de manera efectiva (CLAD, 2020, p. 10). En relación con el potencial de conocimiento de nuestras administraciones públicas, la nueva Carta destaca:

En las administraciones públicas el capital de conocimiento técnico a nivel individual o sectorial es enorme, gracias a unos empleados públicos con un ele-

vado nivel profesional. También es muy significativo el conocimiento político y social que acumulan los cargos de carácter político. Pero se trata de un capital de conocimiento individual y sectorial y no de un conocimiento transversal y colectivo, ya que las administraciones públicas suelen estar organizadas de manera muy fragmentada (CLAD, 2020, p.10)

De esta manera, una pregunta clave que refiere a ¿cómo habilitar contextos organizacionales que favorezcan la coordinación orientada a la innovación en estructuras organizativas fuertemente verticales? tiene un principio de respuesta en la implementación de políticas de gestión del conocimiento organizacional, entendiendo a ésta como «el conjunto de actividades realizadas con el fin de utilizar, compartir y desarrollar los conocimientos de una organización y de los individuos que en ella trabajan, encaminándolos a la mejor consecución de sus objetivos». (Bustelo Ruesta y Amarilla Iglesias, 2001, p. 1). En el ámbito de la gestión pública, y a partir de la definición acordada en la nueva Carta del CLAD, este concepto refiere a:

la gestión de actividades de adquisición, producción, procesamiento, almacenamiento, difusión, codificación, aplicación práctica e innovación de los conocimientos que los organismos públicos requieren para realizar sus funciones públicas y que llevan a cabo mediante el empleo de dispositivos y sistemas tecnológicos de información y comunicación (CLAD, 2020, p. 9).

De este modo, la implementación de políticas de gestión del conocimiento a través del impulso a redes y comunidades de práctica y aprendizaje, se constituye en una herramienta poderosa para abordar de manera novedosa viejos y nuevos problemas públicos. Para llevar adelante estas iniciativas, es condición necesaria identificar dónde se encuentran los saberes y el conocimiento al interior de las organizaciones. En este campo, los principales desarrollos teóricos identifican distintos tipos de conocimientos, fuentes y formatos:

- a) El conocimiento explícito: formalizado en documentos y dispositivos varios que constituyen en conjunto el conocimiento explícito de la organización,

relativamente fácil de identificar, puede ser verbalizado, transmitido a través del lenguaje formal y sistemático, puede ser codificado, medido, controlado, «administrado».

- b) El conocimiento tácito o implícito, está ligado a la acción y la experiencia, por eso es contexto-específico (situado). Su formalización y comunicación no es de fácil trámite dado que se trata de un conocimiento no verbalizado (Nonaka y Takeuchi, 1999). Como señala el eminente teórico Michael Polanyi, «sabemos más de lo que podemos contar» (Polanyi, 1966). En la administración pública, uno de los principales desafíos en términos de innovación es la articulación de ambos tipos de conocimiento en la generación de respuestas propias a problemas públicos cada vez más complejos e inéditos. La escasa sostenibilidad de las soluciones «importadas» amerita la consideración de abordajes conceptuales que privilegien la creación organizacional de saber. En tal sentido es necesario subrayar que, en el marco de las sucesivas crisis y reformas que debió afrontar la administración pública argentina, cuando la innovación pretendió ser externa —salvo raras excepciones— no enraizó en las organizaciones (Martínez Nogueira, 2002).

La teoría de la creación organizacional del saber—cuyos principales exponentes son Nonaka y Takeuchi (1999)— sostiene que un factor clave para la generación de saber reside en la capacidad de movilización y conversión del conocimiento tácito en explícito, sistematizado. Este proceso —potenciado en el marco de redes y comunidades de práctica— aparece como una de las vías privilegiadas para integrar gestión, aprendizaje y producción colaborativa de conocimiento situado (Snyder, Wenger y de Souza, 2002; Falivene, Gurmendi y Silva, 2003; Martínez Marin, 2010; Jarcho, 2012).

Respecto del surgimiento de las innovaciones en la administración pública, es frecuente que emerjan desde «las rendijas del sistema», dando cuenta del enorme caudal de talento existente en todos los estamentos de las jurisdicciones y organismo públicos, pero también fuera de sus límites, en la comunidad a la cual la organización pública debe garantizar derechos y servicios como parte del contrato

social establecido. Para canalizar y capitalizar el talento interno, una alternativa emergente es la superposición de meta-estructuras en red sobre la base burocrática (Ortiz de Zárate, 2016) tales como las comunidades de práctica, círculos de conocimiento, entre otros colectivos orientados a potenciar la construcción colaborativa y donde también se identifica un consenso acerca del lugar clave que juega el conocimiento organizacional.

El concepto de comunidades de práctica fue originalmente acuñado por los antropólogos Lave y Wenger para referirse a «grupos de personas que comparten una preocupación o una pasión por algo a lo que se dedican, y aprenden cómo hacerlo mejor en tanto que interactúan regularmente» (Lave y Wenger, 1991). Estas comunidades actúan como un currículo vivo para sus iniciados. En su marco, el aprendizaje se establece no sólo en la relación maestro-principiante, sino que se produce a partir de «una configuración de relaciones sociales más compleja que incluye a los responsables organizacionales del “oficio” y a los aprendices más avanzados» (Wenger y Trayner, 2019).

En el marco de la administración pública, una comunidad de práctica podría definirse como un colectivo que comparte prácticas que buscan mejorar y desafíos comunes de gestión que buscan resolver. En el marco de las comunidades de práctica se producen intensos procesos de aprendizaje colectivo<sup>2</sup> situados dentro del dominio ocupacional, oficio o ámbito de gestión compartido.

Sobre esta base, nuestra indagación se orientó a explorar y describir qué lugar asume el conocimiento en situaciones de crisis donde se generaron respuestas innovadoras en dos períodos diferentes, cuáles son los tipos de conocimiento organizacional que entran en juego, cómo y quienes lo generan, y cómo es el tránsito desde el conocimiento organizacional a la innovación.

---

<sup>2</sup> Según Gore (2003), aprendizaje colectivo es el «proceso amplio —planeado o no— de generación de conocimientos, que lleva a la adquisición de nuevos desempeños compartidos y disponibles para ser puestos en acción.

## Enfoque metodológico

Como en toda investigación, a partir del tema elegido y de los interrogantes planteados, quienes llevan adelante el proceso van tomando una serie de decisiones teórico-metodológicas para abordar a su objeto de estudio.

Indagar temas complejos y multidimensionales como la relación entre crisis, innovación y conocimiento en la administración pública a partir de experiencias, considerando la perspectiva de varios de sus protagonistas, requirió de un abordaje cualitativo, optando por la utilización combinada de dos técnicas: entrevistas y análisis de contenido.

La técnica de entrevista implica un proceso de comunicación verbal «creador y captador de significados», en el cual se busca generar un clima propicio para que el entrevistado «transmita oralmente al entrevistador su definición personal de la situación» (Ruíz Olabuénaga, 1996, p.166). Dentro de la variedad de formas existentes, optamos por realizar entrevistas semiestructuradas<sup>3</sup> por considerar a éstas como las más adecuadas para el tipo de estudio a realizar y el contexto en el que se llevarían a cabo.

A tal efecto se elaboraron guías cuyos ejes de indagación, en primera instancia, fueron constituidos por categorías derivadas del conocimiento de los investigado-

---

3 «Es característico de estas entrevistas que se traigan a la situación de entrevista preguntas más o menos abiertas en forma de guía de entrevista. Se espera que el entrevistado responda a ellas libremente. El punto de partida del método es el supuesto de que las aportaciones que son características para las entrevistas estandarizadas o cuestionarios, y que limitan cuándo, en qué secuencia y cómo se tratarán los asuntos, oscurecen más que iluminan el punto de vista del sujeto (...) Así, el entrevistador puede y debe decidir durante la entrevista cuándo y en qué secuencia hacer qué preguntas» (Flick, 2007, p. 106).

res y del marco conceptual, posteriormente, se fueron agregando otras categorías emergentes a partir de los testimonios de los entrevistados. Esto último se logró adoptando una actitud abierta, flexible y atenta<sup>4</sup> al momento de entrevistar, posibilitando así identificar temas no contemplados inicialmente<sup>5</sup>.

Si bien el tema es la relación entre crisis, innovación y conocimiento en la administración pública, los períodos elegidos para realizar el análisis difieren significativamente: en contextos económicos, sociales y políticos; el primero de los períodos ha finalizado hace tiempo, mientras que el otro comenzó a fines de 2019 (encontrándose en una etapa inicial) y, los informantes clave de cada período difieren en cuanto a su perfil y trayectoria en la organización que, como se indicó, para el período actual se amplía a las tres subsecretarías que conforman la actual Secretaría de Gestión y Empleo Público. Por estos motivos, los temas y subtemas considerados en las entrevistas en cada período refieren a aspectos diferentes pero complementarios en relación con la cuestión central a abordar, los mismos figuran en el cuadro del Anexo N° 1.

Teniendo en cuenta las fuentes de información, las técnicas e instrumentos utilizados, se debieron tomar decisiones de muestreo<sup>6</sup> para procurar el material que permitiera responder de la mejor manera posible a los interrogantes y propósitos de la investigación. Las personas a entrevistar deberían serlo en tanto fueran

---

4 En este sentido, Flick (2007, p. 105), hace referencia a «la elección entre intentar mencionar algunos asuntos dados en la guía de entrevista y al mismo tiempo ser abiertos a la manera individual del entrevistado de hablar sobre estos asuntos y otros pertinentes para él. Estas decisiones, que se pueden tomar únicamente en la propia situación de entrevista, requieren un alto grado de sensibilidad hacia el curso concreto de la entrevista y hacia el entrevistado».

5 «En definitiva, la identificación de problemas en la investigación cualitativa es consecuencia de la interacción entre la inducción y la deducción. El investigador, con su entrada en un contexto..., encuentra una oportunidad para revisar su teoría o sus creencias y experiencias ante un fenómeno a la luz de la información que extrae de la propia realidad estudiada» Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez (1996, p. 103).

6 Las decisiones de muestreo no solo refieren a cuántos y a quiénes incluir en la muestra, en la etapa de análisis e interpretación de los datos, existen decisiones en cuanto a qué material debe recibir un análisis más minucioso y que parte del texto o qué párrafos de la entrevista han de utilizarse para ilustrar los hallazgos obtenidos (Flick, p. 2007).

consideradas informantes clave, así como los documentos a seleccionar deberían cumplir con la función de complementar o ampliarla información obtenida a partir de los testimonios.

Respecto de las entrevistas, recurrimos a un muestreo no probabilístico según propósitos<sup>7</sup>. Para el primer período entrevistamos a seis informantes considerados clave: Enrique Iribarren, Director Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Eduardo Salas, Director Nacional de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP); Alberto Bonifacio, Director del Sistema Nacional de Capacitación del INAP; Alberto Morán, Director de Estudios e Información del INAP; Graciela Falivene, Coordinadora del Programa de Formación de Directivos Públicos del INAP; José Carlini, Coordinador de Recursos Informáticos de la Oficina Nacional de Tecnología Informática (ONTI); para el segundo período los y las entrevistados/as fueron cinco: Ana Castellani, Secretaria de Gestión y Empleo Público (SGyEP); Beatriz de Anchorena, Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional de la SGyEP; Mariano Boiero, Subsecretario de Empleo Público de la SGyEP; Alejandro Estévez, Director Institucional del INAP (SGyEP) y Juan Doberti, Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP (SGyEP).

En relación con la técnica de análisis de contenido<sup>8</sup> aplicada a documentos<sup>9</sup>, considerando que «todo documento leído e interpretado adecuadamente nos abre las

---

7 «Es una estrategia en la cual los escenarios, personas o acontecimientos son escogidos deliberadamente para proveer información importante que no puede ser tan bien obtenida por otras selecciones» (Patton, 1990 citado por Maxwell, 1996, p. 64).

8 La técnica de análisis de contenido puede utilizarse tanto desde un abordaje cuantitativo como cualitativo, desde este último teniendo en cuenta que «Los documentos son cosas que podemos mirar, escuchar o leer y a los que se les puede hacer preguntas. Contienen significados, valoraciones, interpretaciones de la realidad y son una vía útil para comprender un entramado social» (Navarro, 2003, p. 205)

9 «El término documento se refiere a la amplia gama de registros escritos y simbólicos, así como a cualquier material y datos disponibles. Los documentos incluyen prácticamente cualquier cosa existente previa a y durante la investigación, incluyendo relatos históricos o periodísticos, obras de arte, fotografías, memoranda, registros de acreditación, transcripciones de televisión, periódicos, folletos, agendas y notas de reuniones, audio o videocintas, extractos presupuestarios o estados de cuentas, apuntes de estudiantes o profesores, discursos... Los datos obtenidos de los documentos pueden usarse de la misma manera que los derivados de las entrevistas o las observaciones» (Erlandson *et al.*, 1993, citado por Valles, 1997, p. 120).

puertas al conocimiento de aspectos y fenómenos de la vida social de otro modo inaccesibles» (Ruiz Olabuenaga, 1996, p.192), recurrimos a documentos escritos oficiales<sup>10</sup> y a ponencias presentadas por los mismos entrevistados en congresos y jornadas que complementaron los testimonios aportados en las entrevistas. Ambas técnicas fueron utilizadas recurriendo a la triangulación de métodos al interior del abordaje cualitativo<sup>11</sup>. En ambos casos, el procesamiento y análisis de la información obtenida recibió un tratamiento similar ya que «Un texto escrito es un testimonio mudo que permanece físicamente, conserva su contenido a lo largo del tiempo y con él, sin embargo, se puede efectuar una entrevista. No se puede hablar directamente con él, pero puede ser interpretado (...) Toda redacción de un texto y toda lectura posterior del mismo son, al mismo tiempo, una construcción social y política» (Ibídem, p. 193).

La investigación cualitativa no asume un carácter lineal ya que «los distintos momentos del proceso indagativo se superponen, se entrelazan, se reiteran a lo largo de la investigación» (Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez, 1996, p. 202), dinámica que, obviamente incluye al análisis de los datos, por lo cual, sin poder hacer referencia a una etapa con inicio y fin determinado, el proceso de construcción y análisis de datos, implicó tareas básicas de lectura reiterada de cada texto; reducción de datos<sup>12</sup>, segmentación de párrafos en unidades temáticamente relevantes, identificación y clasificación de las unidades a partir de codificación y categorización y, finalmente, síntesis y agrupamiento<sup>13</sup>.

---

10 Aquí es importante recordar que es «Cierto que los documentos oficiales no lo dicen todo, pero de todos modos dicen bastante» (Duveger: 1962, p. 116).

11 Al decir de Gallart, la triangulación es un gran instrumento de validación en los estudios cualitativos ya que «La idea subyacente es que, al contrastar puntos de vista distintos, teniendo en cuenta el lugar desde donde se enfoca se obtiene una imagen más completa de un objeto» (Gallart, 1993, p. 139).

12 «En el curso de un estudio cualitativo, el investigador recoge abundante información acerca de la realidad sobre la que centra su trabajo. Un primer tipo de tareas que deberá afrontar para el tratamiento de esa información consiste en la reducción de los datos, es decir, en la simplificación, el resumen, la selección de la información para hacerla abarcable y manejable» (Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez (1996, pp. 204-205).

13 «Cuando categorizamos estamos ubicando diferentes unidades de datos bajo un mismo tópico o concepto teórico. La categorización supone en sí misma una operación conceptual de síntesis, por



Por último, es importante señalar que algunos de los temas desarrollados espontáneamente por los entrevistados e incorporados al estudio, enriqueciéndolo, tuvieron que ver con la situación y el rol asignado al INAP en los primeros gobiernos del retorno a la democracia. Esto nos permitió visualizar a las crisis como un proceso al que se llega a partir de varios factores desencadenantes que van generando sinergia y contienen una expresión multidimensional que va más allá del aspecto presupuestario para incluir las etapas por las que atraviesa una crisis de gran magnitud y las distintas respuestas organizacionales, la forma en que se construyen estas respuestas a partir de la identificación de recursos típicamente no considerados, y la forma en que se va elaborando y aprovechando una ventana de oportunidades. Asimismo, en el segundo período, como ejemplo de temáticas emergentes, podemos mencionar la importancia del conocimiento teórico, los atributos que lo constituyen en aplicable, la valoración de los saberes existentes en las organizaciones y la percepción de la crisis como oportunidad que se comienza a materializar en iniciativas concretas.



---

cuanto permite reducir un número determinado de unidades a un solo concepto que las representa» (*Ibidem*, p. 212).

# 4

## Crisis, innovación y conocimiento organizacional en el INAP (2002–2003)

Como caso de estudio, este primer período constituye un proceso finalizado, donde se puede identificar qué características y consecuencias tuvo la crisis en un organismo público cuyas funciones están orientadas hacia la creación y utilización de conocimiento. Por ello nos propusimos trabajar sobre las descripciones, percepciones y opiniones de varios de sus principales protagonistas a partir de los siguientes interrogantes:

¿Cómo llega el organismo a encontrarse en una situación de crisis?

¿Qué características tuvo esa crisis?

¿Cómo impactó en el organismo?

¿En qué consistió el proceso de elaboración de una respuesta organizacional a la crisis?

¿Qué características tuvo esa respuesta? ¿Cómo se la evalúa en términos de eficacia e innovación?

El INAP es un organismo de particular significación, en todo estudio que busque indagar en la gestión del conocimiento en el ámbito de la administración pública argentina, debido a las competencias asignadas desde su creación:

...una triple competencia que le confiere su Ley de creación, como: a) escuela gubernamental de funcionarios públicos; b) organismo rector de la política de capacitación del Estado nacional y c) organismo nodal de investigación y documentación de la administración pública. En su carácter de escuela gubernamental de formación de funcionarios públicos, desarrolla desde 1974 actividades de formación para distintos grupos de empleados públicos. Asimismo, desde su creación realiza investigaciones sobre administración pública y mantiene el más completo centro documental en la temática. (Iribarren, 2002, p. 1).

Pero también hay que señalar que, en este período, el Instituto nos ofrece la posibilidad de analizar al tema «crisis organizacional» como un proceso que deriva en un resultado. Este proceso reconoce una etapa inicial favorable al desarrollo de sus funciones:

Yo estuve en el INAP en dos ocasiones muy diferentes desde el punto de vista del contexto organizacional. En la primera vez yo asumí lo que en aquel momento era la Secretaría Académica del INAP en el año 1995 (...) En ese contexto el INAP era el INAP opulento (...) estuve en ese momento hasta el año 1999 y la segunda vez fue desde enero del 2002 hasta octubre del 2003 como Director Nacional del INAP. Pero ese ya era el INAP pobre, la primera vez me tocó el INAP opulento, y la segunda vez me tocó el INAP pobre. (Iribarren)

Describir el camino que llevó de un contexto organizacional propicio a otro bien distinto, forma parte del conocimiento que buscó generar esta investigación.

## 4.1. El INAP del regreso a la democracia

Por su papel en el proceso de profesionalización de la administración pública, desde el regreso a la democracia, el INAP tuvo períodos de bonanza en los que le fueron atribuidas funciones clave al interior del modelo de administración pública que se buscó implementar.

... el INAP venía siendo un organismo con ciertos privilegios desde la época de la administración del Dr. Alfonsín. En ese sentido la recientemente creada la Secretaría de la Función Pública del primer gobierno desde el retorno de la democracia, consideraba al INAP una pieza fundamental para ir generando cuadros de conducción para la administración pública y sobre todo generando capacidades de mayor gerenciamiento, de mayor calidad de liderazgo entre los funcionarios de carrera con más *expertise* técnica y de conducción que política (Iribarren).

En el año 1983, el INAP se incorpora a la flamante Secretaría de la Función Pública y se le encomienda el desarrollo del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG), que inicia en 1985. A partir de la articulación entre el funcionario político y el de línea en las organizaciones públicas, el PROFAG se proponía contribuir a la construcción de «un sistema de dirección para el conjunto del Estado, con personas comprometidas con el ideario democrático» (Bonifacio, 2014, p. 2). Durante el período 1983-1989, el empoderamiento del INAP lo posicionó como escuela de formación para el acceso a la función pública.

A partir de la crisis hiperinflacionaria de 1989 —cuando finaliza este primer gobierno desde el retorno a la democracia— las políticas de reforma del estado y, dentro de ellas, las de empleo público, adquieren rasgos contradictorios. En 1991 se crea un régimen orientado a la profesionalización de la función pública —el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)— que establece el ingreso a la administración pública a través de procesos selectivos e incorpora la formación continua —junto con la evaluación del desempeño— como requisitos para el desarrollo horizontal de carrera. La incorporación del colectivo laboral del estado hace más inclusiva la capacitación en un marco donde, simultáneamente, emerge una política de constitución de un sistema de alta dirección pública que va reemplazando a programas como el PROFAG (Bonifacio, 2014, p. 3). Durante la primera mitad de los años 90 el INAP:

... gozaba de más de un programa de Fortalecimiento Institucional, estos programas fueron creados durante el gobierno de Menem para fortalecer distintos organismos que tenían una particular incidencia en lo que era la reforma de la Administración Pública (Iribarren).

Alrededor de 30 000 agentes de la administración centralizada y más de 40 organismos descentralizados fueron re-encasillados (*sinapeados*) en este nuevo sistema de carrera. La consecuencia directa para el INAP era el tener que asegurar igualdad de oportunidades para acceder al requisito de capacitación exigido para el progreso en la carrera administrativa. La dotación y el presupuesto del INAP se amplían, y sus programas y actividades formativas se diversifican y aumentan exponencialmente poniendo de manifiesto el centralismo de la política de capacitación característico de la época donde el Instituto asumía el esfuerzo de desarrollo de una oferta que debía dar respuesta a toda la demanda de capacitación que el SINAPA instaló. De esta forma, las políticas de capacitación fueron ocupando un lugar de gran protagonismo desde la recuperación de la democracia, ya sea para fortalecer a las organizaciones públicas o para modificarla en su estructura y funciones. Esto se aprecia en la diversidad de las iniciativas desarrolladas y en el presupuesto destinado para su implementación.

## 4.2. Las políticas de ajuste y su impacto organizacional

De manera concomitante con este movimiento expansivo con centro en el INAP, a partir de la segunda mitad de la década de los 90, tiene lugar un paulatino achicamiento del aparato estatal y del gasto público —a través de medidas tales como privatizaciones, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, congelamiento de concursos, recorte de vacantes presupuestadas—, que producen una reducción generalizada de personal en la administración pública (Bonifacio, 2014, p 3).

... la situación económica del país se fue deteriorando a medida que se fue haciendo insostenible la paridad cambiaria establecida por la ley de convertibilidad, de manera que los recursos destinados al INAP también fueron decreciendo en esa época... (Iribarren)

Estos factores, más los recortes presupuestarios, diversas transiciones de gestión y un modelo de capacitación también en crisis, confluyeron en el declive del rol del INAP como escuela gubernamental de capacitación del personal de la administración pública. Hacia finales de los años 90, las jurisdicciones y organismos de la administración pública aumentaban gradualmente la organización de capacitaciones específicas conforme sus misiones, objetivos y perfiles sustantivos —que el INAP tutelaba y acreditaba— al mismo tiempo que se iba reduciendo la posibilidad de sostener la masividad en la oferta de prestaciones que venía generando el Instituto (Bonifacio *et al.*, 2003, p.3).

A partir de la nueva gestión de gobierno que asume en 1999, la criticidad de la situación iba en aumento y, avanzado el año 2000, el Instituto estaba intervenido y su propia existencia como organismo público estaba en discusión. Por ese entonces, el INAP aparecía en un listado de entidades públicas que podrían ser suprimidas y subsumidas sus estructuras y competencias en otros ámbitos de gobierno:

... durante el gobierno de la Alianza, hubo intentos de eliminar el INAP. El Jefe de Gabinete de ese momento había hecho pública su idea de suprimir un organismo público por semana para enfrentar la crisis fiscal que ya era muy grave. Cuando se trataba de recortar y bajar gasto público, lo primero que piensan es quitar todos los recursos asignados a partidas de capacitación, investigación, ciencia y técnica, cultura, que «no servían para nada» según el criterio económico que imperaba y, por lo tanto, la mejor manera de limitar ese gasto era, directamente, eliminar el organismo. (Iribarren)

Las trabajadoras y los trabajadores del INAP se movilizaron para visibilizar y denunciar la situación a través de clases públicas y otras acciones a su alcance. Esa situación de riesgo inminente de supresión del Instituto se superó,

pero estábamos inmersos en la inercia fiscalista de unos planes ultraliberales orientados a achicar el estado dejándolo con unos pocos ministerios haciéndose cargo de todas las tareas públicas. Por lo tanto, la situación era incierta ya que políticamente no estaba definida la función que tendría el Instituto. (Bonifacio).

Aquí se verifica la importancia de considerar la existencia de un proceso, que va generando un contexto organizacional no solo de dificultad para el desarrollo de las funciones asignadas, sino también la sensación de incertidumbre sobre la permanencia y las primeras respuestas colectivas de quienes integran al Instituto.

A comienzos del año 2001 se aprobó un Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional que estableció una profunda reestructuración del INAP en tanto «órgano rector centralizado que fije políticas y normas y fortalecimiento de unidades institucionales responsables de la ejecución de programas en estrecha vinculación con la política de gestión de cada organismo» (Decreto 103/2001). En este contexto institucional, se anula la personería jurídica del INAP y, con ello, su carácter de organismo descentralizado.<sup>14</sup>

luego de haber reducido drásticamente el presupuesto asignado para la capacitación de los funcionarios públicos, así como las actividades que se habían venido en crecimiento continuo durante la década anterior, se deja librada a la capacidad de las instituciones atender a las necesidades de capacitación de su personal». (Bonifacio 2014, p. 6).

El Instituto pasa a ser una dirección nacional en el ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública y su estructura queda reducida a un nivel mínimo. Al centralizarse se pierde la presidencia y el directorio del Instituto, la dirección general de administración, la unidad de auditoría interna y su propio programa presupuestario. La dotación de personal no tuvo disminuciones fuertes ya que la mayor parte era de planta permanente y, si bien la instancia más crítica asociada a una visión

---

<sup>14</sup> A través del Decreto 889/2001

reduccionista del aparato estatal había sido superada y el INAP seguía existiendo, la situación era de gran incertidumbre ya que seguía en agenda la necesidad de más ajuste por la misma crisis del entorno. Sin recursos económicos, financieros y materiales, con un recorte mayor de la estructura jerárquica y las capacidades de intervención que la misma le proveía, ahora la discusión se centraba en que debía hacer o dejar de hacer el INAP: «En ese momento, la disponibilidad de horas cátedra con las que contaba el instituto era el equivalente a menos del 10 % de las horas cátedra anuales —promedio— de los años 90» (Bonifacio).

### Presupuesto INAP 1994-2002 (en millones de pesos)

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Total</b>	18,7	15,9	15,5	15,0	14,7	10,5	8,6	8,6	4,0

Fuente: Iribarren, 2002, p.3

### Horas cátedra INAP 1997-2002

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Horas cátedra</b>	220 700	219 700	199 300	94 100	94 100	30 000

Fuente: Iribarren, 2002, p.3

De esta manera, puede apreciarse una relación estrecha entre el modelo económico y social vigente en el país y la situación que va enfrentando el Instituto en tanto organismo público. La paulatina disminución del presupuesto asignado al INAP impacta directamente sobre las actividades de capacitación que brinda, tomando como indicador la cantidad de horas cátedra, generando dificultades para asegurar oportunidades de acceso a la capacitación del personal de la administración pública nacional.



Se trata de cifras que van dando cuenta de la situación de crisis a la que va llegando el organismo y que es necesario complementar con cuestiones no cuantificables del entorno (específicamente, escenario macro político, económico y social en que se va dando este recorte presupuestario) y del organismo bajo análisis (cómo el escenario macro y las decisiones que se van tomando van afectando al instituto).

Algo que se verifica a partir de los testimonios, es que el contexto de crisis se va generando por la confluencia de dos factores: a) la crisis económica en que ingresa el país a partir del agotamiento del modelo y b) el recorte presupuestario en la administración pública como única respuesta.

A esto se suma la crisis en el modelo de capacitación tradicional que ofrecía el INAP:

ese modelo de capacitación, fuertemente centrado en la oferta, hizo crisis. Entre las razones de esa crisis se puede mencionar que «escolarizó» en exceso la capacitación, que se implementaron diseños cada vez más estandarizados, que los agentes públicos accedían por demanda individual espontánea más que por necesidad de desarrollo de competencias para el desempeño de las organizaciones, con lo cual resultaban afectados la calidad de las acciones como el impacto efectivo de la inversión realizada. A ello debe sumarse que solo excepcionalmente la conducción de las organizaciones públicas se comprometía con el proceso de la capacitación (Bonifacio *et al.*, 2003, p 3).

Esta crisis profunda también tiene su correlato a nivel de la Subsecretaría de la Gestión Pública en la que enmarcaba sus acciones el INAP. A finales del año 2001 y primeras semanas del año 2002 se produce un período de acefalía de autoridades:

... yo te diría, el contexto más directo y visible de la crisis era el de un gobierno que se va y un gobierno que asume en medio de la convulsionada sucesión presidencial (...) Mi opinión personal, más allá del contexto político e institucional del país de ese momento, si nos referimos a lo que fue la gestión del Edificio Diagonal Norte, es simple, fin de diciembre del 2001 se fue todo el mundo y quedamos solos prácticamente hasta el 15 de enero en que llegaron las nue-

vas autoridades políticas. En ese punto el tema era barajar una crisis dónde a mí me tocó ver por primera vez que, efectivamente, entre la renuncia del gobierno de la Rúa y la asunción del nuevo gobierno estuvimos varias semanas sin jefes. Esto no solamente ocurrió en esta dependencia sino en muchas otras, incluso en algún momento hubo un decreto por el cual cesaban a todas las autoridades que ni siquiera habían renunciado, se habían levantado y se habían ido. (Salas).

... el gobierno estaba en una situación muy frágil al asumir con semejante crisis detrás, con la perspectiva de una devaluación que sumergió a grandes sectores de la población en la pobreza y tener que hacer frente a una falta de recursos sin la posibilidad de endeudarse porque estábamos defaulteando la deuda que se había hecho muy grande ya, digamos una situación no parecida a la actual, pero con algunos componentes similares. (Iribarren).

De esta manera se llega al año 2002 donde se sitúa el contexto bajo estudio, orientado a analizar el vínculo entre crisis, innovación y conocimiento. En una primera instancia es interesante comprobar en los relatos cómo se percibe la crisis en distintos niveles de análisis, que aquí iremos denominando macro al nacional, meso que remite al INAP en tanto organismo público y micro en referencia a los integrantes del Instituto y a funcionarios de la Subsecretaría de la Gestión Pública con los cuáles el INAP fue construyendo una serie de estrategias para afrontar este contexto de gran adversidad. Esto, a su vez, permitirá ir identificando distintas dimensiones de la crisis y los problemas de gestión que generaron y fueron abordados recurriendo a prácticas innovadoras.

Si se considera que todo contexto de crisis comparte ciertas características que lo definen como tal, pero también presenta particularidades, aquí hay que resaltar la dimensión institucional de la crisis (el descrédito, la pérdida de confianza en las organizaciones públicas) y los intentos de eliminación de organismos, adicionan factores de peso al recorte presupuestario. De este modo van surgiendo interrogantes a nivel organizacional: ¿Cómo seguir cumpliendo el rol asignado sin recursos suficientes para realizar las actividades?, ¿cómo recuperar la legitimidad que está siendo cuestionada?

Una vez un amigo me dijo «en épocas de crisis sólo los necios tienen claro qué hacer», el problema era ese, a un arquero al que le patean cinco tipos al mismo tiempo, es difícil, un gran arquero podrá sacar dos pelotas, pero tres van adentro. Lo más importante era como resolver la falta de presupuesto, no teníamos un peso (...) cómo recuperar para el INAP el ámbito de convergencia para la información, el liderazgo y la existencia además en materia de capacitación, porque los problemas individuales eran tan grandes que se desdibujaban esas cosas (Morán).

Efectivamente, la crisis desencadena problemas de distinta índole, de manera simultánea, situación anormal para la que no hay respuestas disponibles:

¿Y cuáles eran los problemas y necesidades que nosotros identificamos en ese momento? ¡Eran tantos! Porque surgían de un contexto político institucional, laboral, académico, profesional, tecnológico en crisis. En todos los ámbitos algo negativo pasaba, no era demasiado difícil encontrarlos. (Morán).

Se trataba de un contexto en el que, por otra parte, los agentes públicos enmarcados en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, como ya fuera señalado, veían obturadas sus posibilidades de ascenso en la carrera:

... ya desde la gestión anterior los recursos del INAP se habían limitado mucho, de manera que su capacidad de sostener la oferta del sistema nacional de capacitación era imposible y durante la gestión anterior, de la Alianza, los cursos de capacitación se habían suspendido bastante, el reclamo de la gente al no tener cursos de capacitación era que le estábamos impidiendo desde el INAP su promoción en la carrera administrativa, dado que no podían obtener los créditos necesarios para ese progreso. (Iribarren).

En esta confluencia de factores, la continuidad del doble rol histórico que había ejercido el INAP —el rol regulador y el de escuela de formación— estaba cuestionada.

## 4.3. Los desafíos iniciales

Nuestros entrevistados subrayan que los esfuerzos iniciales iban dirigidos, fundamentalmente, en dos direcciones: «dar señales de vida» hacia afuera y «contener a la gente» hacia adentro, en un escenario organizacional en que los problemas se van manifestando de manera simultánea, se tenía que comenzar por trabajar en esos dos frentes:

La idea que empezamos a trabajar en el INAP, en esa situación tremenda, era tratar de salvar al Instituto de una bancarrota institucional si se puede llamar así (...) teníamos que repositonar al INAP de alguna manera en la escena. (Iribarren).

... en plena crisis una de las autoridades políticas me llamó y me dijo «mira, están pidiendo mover esto, porque dicen que está medio muerto el INAP, podés organizar algo que se note que hay una reunión». (Morán).

... la situación era realmente muy difícil de sobrellevar, la caída salarial que hubo en ese momento fue muy brutal (...) en la salida de la convertibilidad nuestros salarios estaban equiparados uno a uno al dólar y de pronto tuvimos una devaluación que reduce en esos términos mucho los salarios. No era tanto el perjuicio para las capas mejor remuneradas sino para el grueso de los empleados que estaban en los niveles medios y bajos del SINAPA (...) Así que hasta teníamos que muchas veces atender situaciones individuales, muchos de los trabajadores del INAP el día 15 o 20 no tenían ya recursos para viajar por sus medios. (Iribarren).

En este marco, una primera decisión del cuerpo directivo del Instituto consistió en tomar como insumo las conclusiones elaboradas por la Mesa de Diálogo Argentino, y proponer una serie de reformas en la política de formación en la administración pública que permitiesen generar estrategias para enfrentar la crisis, apelando al papel rector de la capacitación del Instituto y al «potencial articulador» del organismo en el marco del Sistema Nacional de Capacitación. Para ello, la Dirección del

Instituto generó espacios internos de puesta en común de conocimientos, reflexión y construcción de propuestas:

... el Director Nacional del INAP convocó a una serie de talleres internos en los que se debatió sobre el rol que le correspondía al INAP y las estrategias que le permitirían cumplir el objetivo de mejorar la respuesta de los organismos públicos a las necesidades de la población y establecer las reglas de funcionamiento que desplegaran el potencial de articulación del Instituto como órgano rector de la capacitación. (Falivene).

La intención era que el INAP se constituyera en promotor de estrategias específicas concebidas para atender el contexto de crisis que envolvía al país, a partir de «un enfoque innovador respecto de las prácticas tradicionales, con el fin de asegurar los objetivos institucionales establecidos» (Iribarren, 2002, p. 6).

En estos talleres internos se propone replantear una estrategia histórica por parte del Instituto que consistía en un enfoque de la capacitación centrado en la transmisión de contenido por parte de expertos académicos, docentes, investigadores a través de formas tradicionales de enseñanza-aprendizaje. En este marco:

... se empezó a poner en el centro de la escena la relevancia en el desarrollo de capacidades las experiencias de las personas que, bajo la denominación «paraguas» de «desarrollo de comunidades de práctica» fue ganando espacio. (Bonifacio).

Esto surge con la crisis del 2001, estábamos con la Mesa del Dialogo argentino, y en la puerta del INAP estaba la gente diciendo «que se vayan todos», los funcionarios entraban escondiéndose por la puerta entrecerrada y había tumultos y mucha tensión, con el ruido de las cacerolas afuera. En ese contexto me acuerdo que un día Enrique Iribarren me dice «Graciela, organicemos unas reuniones con los trabajadores del INAP para ver cómo superamos esto». (Falivene).

La falta de recursos fue un componente de base de la crisis y, a la vez, se constituyó en una llave para abrir la apuesta a la innovación, ya que las autoridades políticas estaban proclives a escuchar propuestas que permitieran seguir desarrollando las actividades que le competían al organismo:

Elegimos asociarnos con los actores, en este caso con los directores de carrera, como en ese momento el sistema político estaba tan complicado y tan pendiente de sacar al país del pozo, los funcionarios políticos nos dejaron hacer, entonces de alguna manera también fortalecimos a través de estos foros la autoridad del personal técnico y el profesional de carrera frente a los funcionarios políticos. (Iribarren).

Esa idea ya estaba siendo manejada por los directores del INAP que habían permanecido a lo largo de las diferentes gestiones políticas en el Instituto, el personal de carrera, como Alberto Bonifacio, Alberto Morán, los Administradores Gubernamentales que se desempeñaban en el INAP, como Graciela Falivene, el plantel que llevaba adelante la dirección docente, los expertos en formación de formadores, todos ellos estaban generando eso y yo me sumo a esa idea (...) fijate vos los planteles de carrera se habían mantenido en funciones jerarquizadas dentro del INAP, eso era un capital importante: gente que tenía mucha experiencia y que estaba manejando la materia específica del INAP que era la formación. (Iribarren).

Justamente, aquí se identifica la presencia de un contexto que abre a la participación a nivel macro (la Mesa del Diálogo Argentino) y activos organizacionales que hacen a la respuesta a la crisis por el lado de la innovación: la existencia de un liderazgo habilitante y la existencia de una burocracia capacitada y comprometida, facilitando la recuperación de saberes como recurso organizacional:

Creo que Enrique Iribarren es una persona muy flexible y tuvo el ojo de apoyar esta propuesta, mientras él estuvo la apoyó, de hecho, también vio el potencial que tenía para la formación sindical (...) Si, esas cosas suman, tiene una visión

de las organizaciones más flexible que lo habitual, como autoridad del INAP en ese entonces, apoyó la iniciativa, yo sentí que lo creía. (Falivene).

Simultáneamente, entonces, lo que nos propusimos en particular con Graciela Falivene y otras personas del INAP fue generar una fuerte idea de rescatar los saberes de los empleados públicos adquiridos en el desarrollo de su trabajo. (Iribarren).

Tenemos un contexto de crisis, no hay recursos, podemos y debemos hablar con las personas, ver que hay gente que está comprometida (Falivene).

Hay cuestiones que surgieron en función de los actores con quienes nos fuimos articulando, en la inmensa mayoría de los casos las salidas se dan en función de personas con experiencia, *background* que ponen en juego. La iniciativa de los foros tiene que ver con ese 2001, el «que se vayan todos» marcaba mucho. Fue cuestionada la autoridad. (Carllinni).

## 4.4. Una respuesta innovadora: los foros de macro-procesos transversales del Estado Nacional

Frente a la situación de crisis y pérdida de credibilidad social en las organizaciones estatales, desde la Subsecretaría de la Gestión Pública se decide impulsar una serie de iniciativas.

Una de ellas en particular<sup>15</sup> se orienta hacia la gestión de redes institucionales, con un enfoque de gestión del conocimiento (Falivene, 2004). Esta iniciativa fue conocida como «Foros Permanentes de Dirección y Gestión de Macroprocesos y de

---

<sup>15</sup> Para un mayor conocimiento de las diversas estrategias que el INAP —en el marco de la Subsecretaría de la Gestión Pública— puso en juego en ese contexto crítico, recomendamos la consulta de Bonifacio *et al.* 2003; Falivene 2003a y Falivene 2003b.

Coordinación Interjurisdiccional de Políticas Públicas». En algunos casos, los macroprocesos refieren a aquellos en los cuáles se enmarcaban las políticas de gestión transversal en el Estado Nacional que reconocían la existencia de un organismo rector o responsable cuya competencia está establecida por norma. En otros casos los macroprocesos, tenían como referente a algún organismo que ejercía como punto focal de la organización administrativa.

El INAP, juntamente con las Oficinas Nacionales rectoras dependientes de la Subsecretaría de la Gestión Pública, lanza estos «foros» que consistían en:

formas organizativas apoyadas en los conceptos de red y comunidad de práctica que apostaban a ser una respuesta estructural distinta para la construcción de la racionalidad técnico-política de las decisiones con apoyo en los sectores medios del estado. Rompiendo de esta forma con el paradigma que consideraba a la Administración Pública como una caja negra que solo debía procesar, muy rápida, acrítica y eficientemente, por cierto, productos «reinventados» ya elaborados por el mercado, sin consideración de la dimensión situacional de problemas y soluciones (Carllinni, 2007, p. 1).

Desde el Instituto, para llevar adelante esta estrategia se promovió un área orientada a la articulación interinstitucional dentro del Programa de Formación de Directivos Públicos. Desde este anclaje institucional, se abordó la articulación entre INAP y los órganos rectores —u organismos a cargo de cada macroproceso transversal— que «necesitaran mejorar su articulación para optimizar el desempeño global de la actividad comprometida» (Iribarren, 2002).

Una de las estrategias que pusimos en marcha fueron los foros de encuentro de comunidades de práctica asociados a los macroprocesos transversales de la administración pública nacional, estimulados y reforzados mediante el desarrollo de procesos de gestión del conocimiento (Bonifacio).



El contexto fue determinante, porque si uno está en la abundancia y uno no tiene problemas, está respetado, tal vez sigue funcionando igual, pero estábamos en crisis y algo había que hacer (Morán).

Entre los macroprocesos incluidos inicialmente se encontraban: Recursos Humanos; Capacitación; Administración Financiera; Tecnología Informática y Comunicaciones; Contrataciones; Servicios Estadísticos; Asesoramiento Jurídico del Estado; Innovación y Modernización de la Gestión; Auditoría Interna; Información y Documentación. Aquellos que lograron congregarse la labor más activa y continua en el tiempo —en términos de generación de soluciones «situadas» a problemas y desafíos comunes— fueron:

#### 4.4.1. El Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional

Surge en el año 2002 en un contexto en el cual, los intentos de enraizar y hacer sustentables los proyectos de Gobierno Electrónico habían fracasado sistemáticamente «como resultado de la negación de la existencia de conocimiento, recursos, y “voluntades” distribuidos en materia de las TIC en la Administración Pública» (Carllinni y Valido, 2007, p. 1). En ese momento el diagnóstico respecto de las políticas públicas en materia de las TIC en la APN se caracterizaba por

... una degradación del capital de conocimiento técnico situado, propio de agentes estatales de perfil técnico con amplia experiencia en el desarrollo de tareas específicas, con la consecuente pérdida de autoestima socio técnica, insumo básico para el diseño e implementación eficaces y eficientes de una política pública» (Carllinni y Valido, 2007, p. 1).

La creación de un foro de responsables informáticos estaba prevista dentro de las acciones de la Coordinación de Recursos Informáticos de la ONTI y su puesta en marcha surge en el marco de la cooperación entre dicha oficina rectora y el Programa de Formación de Directivos Públicos del INAP. El foro se proponía:

articular y desarrollar redes transversales, para servir —con un enfoque colaborativo y de gestión del conocimiento— a la capacitación de esos agentes, a través del intercambio y reflexión. También para fortalecer la gestión cotidiana a través de la información actualizada sobre temas de su competencia, la elaboración de diagnósticos de situación y de propuestas de acción (Carllinni *et al.*, 2005, p. 4).

... contribuir desde las Áreas Informáticas de la APN a los procesos de transformación y modernización del estado, a partir de la práctica de un nuevo “saber-hacer” en la formulación de política, que fortaleciendo las áreas específicas potencie su rol, mejore la gestión, optimice los recursos, contribuya a la coherentización y articulación de la acción entre áreas y organismos, habilite y explicita la construcción de conocimiento colectivo tomando como fuente las capacidades, los saberes y las experiencias existentes en la APN» (Carllinni *et al.*, 2005, p. 5).

La metodología marco de funcionamiento fue la de gestión asociada<sup>16</sup> con plenarios periódicos, grupos de trabajo y un sistema de registro ad-hoc de lo producido. En los plenarios se identificaban los problemas que iban dando lugar a la creación de grupos de trabajo. Los principales grupos de trabajo y logros en los primeros años de actuación del Foro se resumen a continuación:

Software libre (SL): entre sus logros se incluye el análisis de proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional sobre la obligatoriedad de la implementación del SL en el estado nacional; la reutilización de software específico del estado, la construcción colaborativa de conocimiento sobre distribuciones Linux, migración de servidores a Linux y de computadoras de escritorio a SL, licencias de software, normalización de datos del estado y actividades de capacitación en Linux y en base de datos MySQL, organizadas por el INAP y la ONTI que constituyó una práctica intersectorial asociada, ya que se trabajó de manera simultánea la planificación

---

<sup>16</sup> Metodología para implementación estratégica o gestión intersectorial de la complejidad o gestión de redes (adaptación de la familia de metodologías PPGA/FLACSO).

curricular y la realización de un inventario de recursos existentes. Este grupo de trabajo destacó la necesidad de construir una red intraestatal de conocimiento en SL.

Aplicaciones transversales: incluyó avances sustantivos en la transferencia de aplicaciones entre áreas y organismos, en desarrollos conjuntos de soluciones tendientes a la estandarización de información y procedimientos y en la interoperabilidad de las aplicaciones.

Interoperabilidad: este grupo trabajó en la optimización de la operación entre organismos, como requisito básico para avanzar hacia el gobierno electrónico. También logró avances en la relación entre la perspectiva «micro» del Foro y la perspectiva «macro» de la Mesa Técnica del Sistema de Información Tributaria y Social (SINTYS).

Delito informático: El grupo generó un documento con objeciones y criterios de actuación sobre esta materia, que fueron tomados en cuenta por los autores de un proyecto de Ley sobre delito informático.

Espacio Web: se trató de un grupo de trabajo con finalidad doble en tanto medio de comunicación intraforo —ya que gestionó el espacio web, contenidos, planificación de reuniones virtuales sobre las que se apoyó la actuación de esta comunidad de práctica— y por otra parte, operó como ámbito de comunicación hacia el exterior de la comunidad (Carllinni *et al.*, 2005; Pluss, 2005).

el Foro se constituye en un actor clave para desplegar las primeras fases de formas de gobierno electrónico, a través de la creación de la plataforma básica que resuelven temas como interoperabilidad, aplicaciones transversales, determinación de softwares pertinentes, entre otras. Además, por ser sus integrantes, en su mayoría, personal permanente y coincidir en los mismos actores las iniciativas y su implementación, el Foro gana una legitimidad y estabilidad desconocida en las acciones emprendidas en procesos anteriores (Kaufman, 2004, p. 152)

#### 4.4.2. El Foro de Directores y Responsables de Unidades de Información Documental de la Administración Pública Nacional

Otra de las comunidades de práctica promovidas fue el Foro de Directores y Responsables de Unidades de Información Documental que se constituyó en el año 2002 y continuó sus actividades hasta el año 2015. El objetivo general de este foro fue:

generar un espacio de encuentro, capacitación, intercambio y reflexión para fortalecer la gestión cotidiana a través de la información actualizada sobre los temas de su competencia, la capacitación específica, el intercambio de conocimientos y experiencias adquiridos y la elaboración de diagnóstico de situación y de propuestas de acción futuras (Falivene y Nakano, 2006).

Con el propio INAP como responsable del espacio, la coordinación se realizó desde la Dirección Nacional de Estudios y Documentación a cargo del Lic. Alberto Morán (Responsable Institucional del Foro) y la Lic. Elsa Solimano (Secretaria Ejecutiva del Foro).

En el seno del foro surge la iniciativa de diseñar el propio recorrido formativo de la comunidad de práctica que lo conformaba. Esta iniciativa se plasma institucionalmente a través del Curso de Especialización en Dirección de Unidades de Información Documental de la APN (CEDID), elaborado de forma participativa con asistencia técnica del Programa de Directivos Públicos de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación del INAP. El resultado de esta experiencia de formación en el contexto de una comunidad de práctica arrojó como uno de los principales hallazgos:

las fuertes relaciones que los participantes pudieron establecer entre sus posibilidades efectivas de proyectar mejoras en sus Centros de Información Documental o Bibliotecas y su inserción dentro de la comunidad de práctica, como espacio de formación, discusión e intercambio permanente (Falivene y Nakano, 2006, p. 14).

Esto permitió corroborar el valor agregado de la comunidad de práctica como modalidad de diseño en un proyecto de capacitación, en tanto facilitadora de la puesta en común de conocimiento, resolución de problemas, desarrollo y diseminación de buenas prácticas y promoción de un aprendizaje situado y continuo que potencia el desarrollo y actualización de las capacidades profesionales: «en el contexto de la comunidad se valoran todas aquellas estrategias educativas en las que el enseñar y aprender confluyen en el hacer» (ídem).

#### 4.4.3. El Foro Permanente de Directores de Personal

Se trata de otro de los foros de macroproceso que surgió en plena crisis y cuya acción se circunscribió al ámbito del SINAPA. A través del Foro, el órgano rector en materia de personal (ONEP) —en articulación con el INAP— se propuso instalar nuevas líneas de acción y fortalecer la gestión de los responsables de las unidades de personal de las jurisdicciones y organismos. La coordinación del Foro se realizó desde Dirección de Fortalecimiento de la Gestión del Personal a cargo de la Lic. Susana Ruiz, en el marco de la rectoría de la ONEP, por ese entonces a cargo del Lic. Eduardo Salas.

Los objetivos centrales de este espacio fueron compartir información actualizada, experiencias y conocimientos en las materias normativas, operacionales y tecnológicas vinculadas a la práctica de gestión, pero también generar y consensuar diagnósticos de situación y propuestas de acción, desarrollar habilidades para impulsar y gestionar los cambios propuestos, y desarrollar y fortalecer el trabajo en redes entre el órgano rector y las direcciones de personal de las jurisdicciones y organismos.

Estos propósitos tenían su correlato en la modalidad de trabajo que, para cada encuentro del foro, comprendía tres momentos: informativo, formativo y de intercambio y construcción. Estos encuentros al igual que en los otros dos foros analizados, se acreditaban en el marco del «Programa de Formación de Directivos» del Instituto Nacional de la Administración Pública, de forma que pudieran contribuir al progreso de la carrera administrativa de los participantes:

como expresión de las nuevas modalidades no formales de capacitación en servicio, apropiadas a un contexto en el que los capacitandos son adultos con grandes saberes técnicos y experienciales acumulados (Ruiz, 2003, p. 23).

A poco de su puesta en marcha, desde el órgano rector (ONEP) se detectó no sólo una revitalización de la red formal de relaciones entre los responsables de las unidades organizativas a cargo de las acciones de personal de las jurisdicciones y organismos, sino también del «intercambio informal y de la identificación grupal de las responsabilidades e intereses comunes y compartidos» (Ruiz, 2003, p. 27) y se consideraba a este espacio

un instituto novedoso atento a las prácticas fuertemente burocráticas y formalizadas existentes en la Administración Pública Nacional, por lo que se ha constituido en un vehículo más del profundo cambio cultural referido para asegurar la constitución de un Servicio Civil basado en los principios republicanos y de mérito. (Ruiz, 2003, p. 27).

Una vez transitada la primera etapa, durante la cual el foro tuvo un fuerte componente de contención frente a la crisis, esta comunidad de práctica comienza a pensarse como colectivo profesional y funcional que debe intervenir en el despliegue de políticas de empleo público, en función de lo establecido en el Decreto 1421/2002 que reglamenta la Ley Marco de Regulación del Empleo Público, que se aprueba a poco de surgir el foro. En este sentido, esta comunidad de práctica tiene una activa intervención en la elaboración e implementación del Decreto 214/2006 que homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública Nacional, y en la de los sucesivos convenios colectivos sectoriales que se irían generando en los años siguientes, particularmente el del Sistema Nacional de Empleo (SINEP), deviniendo así en un foro permanente:

la idea era que el órgano rector pusiera en discusión los proyectos, las ideas, las inquietudes, las políticas que -previa autorización de los funcionarios políticos- se compartían en el foro, que era muy grande, algunas reuniones podían llegar

a superar las 100 personas. Incluso en algunos momentos se llegó a analizar por ejemplo los textos de las normas que se iban a armar, que fuera un elemento participativo (...) también surgió la idea de que ellos mismos compartieran las mejoras o las innovaciones que estaban haciendo, grandes, medianas o chicas, entonces había un espacio para que entre colegas se polinizaran y se apoyaran mutuamente, se cruzaran ideas, críticas, etc. Eso fue bastante rico. (Salas).

## 4.5. Toda crisis, ¿da lugar a una respuesta innovadora?

Existe cierto consenso respecto a considerar que las crisis generan oportunidades para introducir prácticas innovadoras en los organismos. Pero ¿qué condiciones deben estar presentes para que esas oportunidades se concreten?

Creo que los contextos de crisis dan lugar a la innovación, no teníamos presupuesto y trabajar de forma articulada, desde un enfoque de gestión del conocimiento al interior del propio estado, fue una salida virtuosa (...) cuando no hay plata, tenés menos presión, no hay caja (...) no hay nada, entonces queda la calidad de gestionar el conocimiento, porque eso otro no está (Falivene).

No necesariamente una crisis genera un proceso como el del foro de informáticos del estado, pero sí es un caldo de cultivo para que se disparen iniciativas de este tipo. Si se produce o catalizan determinadas condiciones es un momento más propicio que otros. En este caso, primero estaba cuestionada la autoridad y, segundo, no había plata para hacer nada, entonces no se podía repetir una lógica que era la que se tenía siempre, en ese momento nos preguntamos qué se podía hacer: lo que se podía hacer era juntar a la gente (Carllinni).

En el origen de muchas innovaciones en la administración pública, se encuentran personas y colectivos que a veces son visualizados como «inconformistas»

y que, «contra viento y marea», logran generar cambios innovadores (Ortiz de Zárate, 2016).

Por qué hay que gestionar conocimiento en el estado en el año 2020, uno ya no debería estar preguntárselo. Pero, a nosotros, en ese entonces, nos tildaban de «comunidad hippie» por hacerlo (...) la propuesta era formar un espacio de responsables de áreas de informática, pero el conocimiento sobre los problemas y sus soluciones que tenía el personal de línea nos parecía fundamental, entonces, para no enojar a la superioridad lo llamamos foro de responsables, pero no fue sólo de responsables, fue el foro de los informáticos del estado nacional (Carllinni).

## 4.6. ¿Qué hace innovadoras a estas prácticas?

En una primera instancia se puede acordar con quienes plantean que el componente innovador de una práctica está asociado al contexto en el cual se pone en marcha, en este sentido, una práctica, puede ser innovadora en un tiempo y espacio determinado por el hecho de que no se había puesto en práctica antes y contribuyó al logro del propósito para el que se la introdujo, asociado a la generación de valor público<sup>17</sup>:

Con todos los recambios que hubo en un momento muy duro y poco proclive a este tipo de cuestiones de puesta en común, lo del foro fue, en ese sentido, una innovación: a partir de una idea muy sencilla, no hay mucha ciencia ni tecnología allí, fue interesante porque sí, efectivamente, en el Foro de Responsables de Personal se discutió la evaluación de desempeño, los concursos, el régimen de licencias, el régimen de incompatibilidades, mucho sobre el tema del Legajo único del personal, toda la informatización que fuera posible, el tema de los

---

17 A este respecto ver Grandinetti (2020).



retiros y la planificación y los recambios que se podían venir por la edad y la etapa jubilatoria de los funcionarios. (Salas)

Hay preguntas que pueden orientar la búsqueda de respuestas, por ejemplo ¿qué tienen de diferente estas prácticas con «lo que se venía haciendo»? Un aspecto distintivo era la reunión de una comunidad de representantes de organizaciones muy disímiles, articuladas tras objetivos comunes de aprendizaje y generación de conocimiento para solucionar problemas concretos de gestión en sus respectivos ámbitos. Vale como ejemplo la heterogénea composición de una de las comunidades de práctica bajo análisis:

fue un momento extraordinario, porque con recursos cualquiera «se hace el guapo», el asunto es cuando hay crisis política, económica, institucional y hasta cultural. En ese momento y en el actual el contexto muy duro y difícil, hace que no se pueda salir con un proyecto «llave en mano», ni en el 2001 ni ahora (...) El desafío era situarse en plena crisis con proyección superadora y que cubra las expectativas de los responsables de cada centro o biblioteca, y de los trabajadores de las bibliotecas y empleados de documentación. Además, eran universos muy complejos, por lo tanto, no nos estábamos metiendo con un grupito en donde todos piensan igual, todos tenían diferencias históricas y diferentes prácticas. Convivían en el Foro la Biblioteca del Ministerio de Economía, que era un monstruo, con la Biblioteca Nacional del Maestro, que era otro monstruo, con la de Energía Atómica que tenía un presupuesto mínimo, con otras a las que les costaba trabajo existir, centros que no eran conocidos ni por las conducciones de sus propias organizaciones (Morán).

Los testimonios marcan una clara percepción respecto de la complejidad de los problemas y los entornos autorizantes en la administración pública que convierten al sector público en un ámbito de gestión más exigente que el ámbito privado. (Longo, 2002).

A veces, en las definiciones de estado en red la responsabilidad se diluye. Creo que nosotros con el foro aportamos a lograr una administración pública en red más que un estado en red. Una administración pública concebida como macro organización con responsabilidades concretas sobre las políticas públicas. En el caso de la ONTI, la rectoría y responsabilidad sobre la política pública en tecnologías de la información y la comunicación (Carllinni).

De alguna manera diseñábamos e instrumentábamos, las dos cosas juntas, en un proceso de creación de una tecnología de gestión participativa. Se empezó a armar una especie de «sociedad de socorros mutuos», de «hagamos lo que podamos». En la desesperación, orfandad y aislamiento, esa concurrencia hizo que se generara un proceso muy virtuoso que nosotros nos dimos cuenta después, porque en el momento, en el fervor de la lucha, uno no se da cuenta. (Morán)

Otra pregunta que puede ayudar en este análisis ¿qué implicó «hacer las cosas de otra manera»? y ¿qué resultados produjo hacer las cosas «de esa manera»? Puede afirmarse que se constituyen prácticas innovadoras porque tienen consecuencias sobre varias dimensiones de problemas organizacionales importantes:

un grupo de encuentro y grupo que también contiene, porque si el trabajador no está bien (...) la comunidad de práctica resuelve problemas, gestiona el conocimiento, pero es también un ámbito de encuentro, es un grupo de encuentro (...) No es algo solamente instrumental (Falivene).

el Foro Informático ha hecho las veces de un «Panóptico Inverso», esto es que ha permitido que conocimiento crítico y que los técnicos del Estado —con experiencia estratégica para el desarrollo de una temática— sean reconocidos y aprovechados por la Administración Pública en su conjunto. En síntesis, no hay planificación sin gestión del conocimiento y viceversa. Y no existe gestión del conocimiento en la Administración Pública sin identificación y participación de las personas y de su experiencia (dimensión situacional). (Carllinni y Valido, 2007, p. 18).

Una tarea conjunta, renegociada todas las clases, con asistencia del programa de directivos públicos del INAP, la propia comunidad de práctica diseñó su propia formación (...) donde se trabajó un repertorio compartido de rutinas, conceptos, palabras, herramientas, formas de hacer las cosas, historias, símbolos (...) Toda una cultura que todavía no había sido reconocida demasiado, algunos pocos lo habrán hecho. En las reuniones también se presentaban conflictos y soluciones sectoriales, se mostraban soluciones que tal vez podían servirle a otros (Morán)

Los relatos de los entrevistados respecto de las respuestas puestas en juego resaltan el papel central de la construcción de respuestas propias, de modelos contruidos desde adentro, a partir de reconocer y valorizar el saber de las y los trabajadores, del rol del conocimiento existente al interior del propio estado y de las formas de movilizarlo.

La institucionalidad pública estaba en riesgo, esto era una demostración de que las personas que trabajábamos en la administración pública podíamos hacer un estado más eficiente sin otros recursos que nosotros mismos con nuestros saberes. La gestión del conocimiento permite movilizar todo el saber de las personas, pero hace falta una mística y un liderazgo. El liderazgo abierto y democrático que entienda que las personas saben. (Falivene).

También emerge la relevancia de contar con una visión sobre la acción pública, basada en fundamentos ético-filosóficos

Creo que las personas pueden asociarse con fines útiles y que los compromisos se respetan. Soy respetuosa de los compromisos y pienso que la otra persona lo va a hacer, tengo confianza en el ser humano, esos son temas de base (Falivene).

Las soluciones que analizamos combinaron cambios disruptivos y cambios incrementales que supusieron, para el caso del INAP, una convivencia entre elementos del paradigma tradicional de capacitación y el paradigma emergente:

La salida a esa crisis fue una especie de *big bang* a partir del cual, y a lo largo de la década siguiente, se fueron desplegando los planes de capacitación del INAP, en sus distintos ejes y áreas. (Bonifacio)

En eso hemos logrado dar un paso adelante, ¿que se haya hecho una administración pública modelo? no, ni mucho menos. Como en todas las iniciativas planteadas desde un punto de vista de la mejora del desempeño de instituciones cuya medida no es la rentabilidad o la ganancia de un ejercicio fiscal sino algo mucho más intangible y difícil de medir, bueno, yo diría que estas cosas siempre tienen avances y también retrocesos conforme las distintas visiones de la administración pública de los diferentes gobiernos resultando a veces en interferencias empobrecedoras de la política en las iniciativas de construcción colectiva a partir de los saberes de los trabajadores (Iribarren).

¿Cómo hubiese querido terminar esa experiencia de salida de la crisis? Con un sistema integrado de gestión del personal, ya no son una comunidad de práctica, se constituyen en sistema integrado, pero para que así sea, hay que tener estabilidad en los técnicos, profesionales y directivos de las unidades de personal, porque uno de los problemas que tuvo el foro —aunque no tanto— fue el recambio, pero hubo un núcleo muy duro que permaneció, hubo recambios es verdad, pero no tantos como me parece que ahora por una cuestión hasta de renovación generacional eso habría que pensarlo de nuevo, uno de los puntos principales sobre todo en las últimas etapas en que yo estuve con responsabilidades de gestión es que había bastante renovación y se requería empezar de nuevo. Ahí se demostró lo que la pandemia está demostrando, que las organizaciones públicas se sustentan sobre el trabajo de todos, no solamente del de los líderes, la ADP y la parafernalia de los gerentes públicos, sino de todos, todos lo que mantuvimos las organizaciones en pie... (Salas).

En definitiva, lo que hizo el INAP fue buscar sus propios modelos de perfeccionamiento. (Iribarren).

La reconstrucción y análisis de este período tan particular poniendo en el centro las voces de varios de sus protagonistas, da lugar a algunas reflexiones —a modo de aporte— sobre la relación entre crisis, innovación y conocimiento organizacional:

- La afirmación de Morín acerca de que cada crisis requiere el estudio de la complejidad que le es propia, queda corroborada ampliamente en este caso. Evidentemente, toda crisis es considerada como tal por poseer una serie de características que les son comunes, pero en el análisis en profundidad de cada caso se logra evidenciar la existencia de procesos y factores variables que sirven para estudiar otros casos, más precisamente:
- Lo que comúnmente denominamos crisis es un emergente (notable), producto de un proceso en el que se van vinculando varios factores. Al respecto surge una pregunta que puede dar lugar a ser respondida en otra investigación: ¿es posible construir indicadores predictivos de una situación de crisis?
- En este caso, se pudo identificar, además de un componente económico (que se constituye en presupuestario en un organismo estatal), otros componentes tales como político-institucional, cultural y otro que podemos considerar de orden anímico que es la incertidumbre, que, al converger, agravaron notablemente al punto de poner en riesgo la permanencia del organismo.
- La complejidad de los contextos, de los procesos y de las respuestas organizacionales, llevan a alejarse de miradas lineales en la relación entre crisis e innovación.
- En un contexto de ausencia o una limitante significativa de recursos, la crisis puede ser abordada, básicamente, desde dos respuestas extremas: el recorte de funciones o la desaparición del organismo por un lado o, por el otro, la búsqueda de respuestas innovadoras. En este tipo de salidas, el reconocimiento de las oportunidades existentes en la adversidad, el li-

derazgo, el compromiso, la creatividad y el conocimiento se transforman en recursos fundamentales que pasan a reemplazar en gran parte a los recursos presupuestarios.

- En definitiva, se podría afirmar que existen distintos tipos de crisis y distintos tipos de respuestas institucionales frente a ellas.
- En todo caso, la propuesta innovadora surge y es adoptada desde adentro de la organización, ya que son sus miembros quienes conocen los problemas que deben afrontarse y los recursos a los que echar mano ante la escasez de presupuesto.



# Políticas Públicas y conocimiento en el contexto de la crisis actual: La Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020)

El otro período considerado en este trabajo, al tener su inicio a fines de 2019, se encuentra en su etapa inicial por lo que constituye un proceso a continuar estudiando en futuras investigaciones. En este caso, en que nuestro incluye además del INAP a las otras dos subsecretarías que conforman el área rectora en materia gestión y empleo público, nos propusimos analizar las reflexiones, percepciones y puntos de vista de informantes clave en torno al lugar que le asignan al conocimiento en la administración pública en general y en particular en un contexto como el actual. Para ello, buscamos respuestas a los siguientes interrogantes:

¿Qué relación existe entre políticas públicas y conocimiento?

¿Cuál es la función que debe cumplir el conocimiento en la gestión de políticas públicas?

¿Qué características debe poseer ese conocimiento?

¿Cuáles son las fuentes de las cuales proviene el ese conocimiento?

¿Qué dificultades se enfrentan para gestionar el conocimiento organizacional en el ámbito estatal?

¿Cómo se vincula al conocimiento con las políticas públicas en el actual contexto?

## 5.1. Políticas públicas y conocimiento

Para analizar esta relación es importante partir de la siguiente visión<sup>18</sup> del estado:

... el estado tiene que ser cada vez más fuerte en término de capacidades, tiene que tener capacidades organizacionales, administrativas, tecnológicas, de conocimiento, de los circuitos, financieras, son todas las capacidades. Porque si vos crees que el estado es una herramienta de transformación, como creemos muchos, pero no contás con capacidades de calidad, esa es tirarle un montón de intervenciones a una maquinaria, por decirlo de alguna manera, a una herramienta que no responde ante eso... (Castellani).

estamos construyendo un estado presente, al servicio de la ciudadanía y de un proyecto de desarrollo con justicia social (...) un estado motor del desarrollo, que tenga capacidad de respuesta ante las demandas de la ciudadanía (de Anchorena, 2020).

Los entrevistados de este período se caracterizan por contar con una importante inserción en el mundo académico y significativos recorridos personales que los vinculan al estado y a la administración pública, de allí la importancia que está llamado a ocupar el conocimiento en la gestión:

... en los últimos 10 años de mi trayectoria académica, me preocupé mucho por pensar el tendido de puentes desde la academia hacia la función pública, hay

---

18 En términos organizacionales, la visión de un organismo «... define cómo quieren ser percibidas las organizaciones, el futuro deseado al que aspiran llegar las organizaciones con la implementación de una planificación estratégica. Por su carácter, la visión permite poner de manifiesto el perfil público de las organizaciones y les otorga consistencia y coherencia, ya que declara un compromiso con ciertos valores que rigen su accionar». (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012, p. 54)



un conocimiento acumulado en la academia que yo siempre bregué porque pudiera ser accesible por un lado a la ciudadanía y las tareas de divulgación, pero además también a los funcionarios públicos (...) Si tengo que hacer una política pública sobre el tema que sea, lo primero que tengo que tener es, díganme que hay producido sobre el tema, acá y en el mundo, ver que conocimiento tenemos, el estado del arte. (Castellani).

Hay una relación fundamental entre políticas públicas y el conocimiento, pienso que los conocimientos son las ideas, los que modifican bastante la acción y luego las acciones vuelven a modificar a las ideas, pero para mí la cosa está primero en las ideas. (Estévez).

Definitivamente veo una relación entre la gestión de políticas públicas y el conocimiento. Porque en las políticas públicas deben justificarse siempre. Las políticas públicas, es trabajar para los otros con el dinero de todos, las decisiones no pueden ser no justificadas, en ese sentido, definitivamente el conocimiento es un elemento para la justificación de las políticas públicas. Para la toma de decisiones y la implementación en cualquier ámbito uno tiene que justificar las decisiones, básicamente, a partir de conocimientos, experiencias, razones, el conocimiento me parece imprescindible. (Doberti).

La calidad en el sector público implica que los órganos y entes públicos orientan sus actividades al desarrollo de una estrategia en términos de procesos, basados en datos, basados en evidencias. (Boiero).

La construcción de conocimientos, de datos y de información es importante pero también es importante saber qué lugar ocupa la política en la producción de políticas públicas. (de Anchorena).

Efectivamente, se considera al conocimiento como la base de apoyo para la elaboración de las políticas públicas, ya que: «En última instancia todas las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados. La implantación es el conjunto de acciones

que hay que emprender para que esa relación causal ocurra» (Tamayo Sáez, 1997, p. 301).

Las funciones que debe cumplir el conocimiento en el campo de las políticas públicas son diversas y se relacionan con las características que debe poseer ese conocimiento, con las distintas fuentes de dónde proviene y con las actividades requeridas para su elaboración, en tanto procesos necesarios para transformarlo en un insumo útil y utilizable.

Reconociendo la existencia de distintos tipos de conocimientos, aquí se señala la necesidad de que sea conocimiento para la acción ya que, en sus intervenciones, es donde el estado se expresa, como bien lo señalan Oszlak y O'Donnell (1995) «las políticas estatales permiten una visión del estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales» (p. 104).

Para que el conocimiento sea socializable la organización tiene que tener una relación concreta con la realidad, o sea, para que el conocimiento sea útil (...) el conocimiento tiene que ver con eso: conozco para aplicarlo, tengo ideas para aplicarlas, y después uno evalúa que pasa. (Estévez).

Por lo tanto, una característica básica que debe poseer este conocimiento es que se vincule con el mundo de las ideas, pero debe estar orientado hacia y para la práctica: las políticas públicas se constituyen a partir de la toma de decisiones sólidamente justificadas y esas decisiones se traducen en líneas de acción para abordar problemas complejos<sup>19</sup> poniéndose a prueba para ser enriquecidas o reformuladas en base a los resultados obtenidos.

En relación con la producción de ese conocimiento, la alusión al concepto «estado del arte» remite al conocimiento acumulado en relación con un problema específico. Por lo tanto, se trata de una construcción que conlleva una serie de acciones

---

<sup>19</sup> Considerando a los problemas públicos como una construcción política y técnica que se aleja de la mirada ingenua de los problemas como «algo dado» (Moro, 2000)

destinadas a la identificación, clasificación y análisis de información sobre políticas públicas específicas. Teniendo en cuenta que en toda política pública podemos identificar «... objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios» (Tamayo Sáez, 1997, p. 281), podemos considerar que «cada una de estas fases puede constituir una fuente de conocimientos organizacionales si cumplen con determinados requisitos (...) constituyéndose en un importante aporte para pensar el futuro de la administración pública y los desafíos que debe enfrenta (Vázquez y Aguilar, 2020, p. 244). Estos requisitos tienen que ver con cuestiones técnicas (diseño de políticas públicas evaluables<sup>20</sup> y evaluaciones<sup>21</sup> que superen la instancia de meras descripciones de lo realizado) y culturales, en términos de poder llegar a una situación en que «el estado se investiga a sí mismo...no es que hago algo y después lo comunico lindo» (Castellani). De esta manera, se identifica información que produce el propio estado, para transformarla en conocimiento que, para que sea un recurso útil y utilizable, debe poseer ciertas características:

Estos (documentos) no pueden ser *papers* académicos, tienen que ser otra cosa, tienen que tener rigurosidad en la construcción metodológica y en el análisis, pero también una presentación de documento de divulgación, que lo pueda leer cualquiera, con sencillez. Pero que no por eso pierda efectividad (Castellani).

---

20 «... partimos del supuesto de que cualquier programa, plan o proyecto es susceptible de ser evaluado. No obstante, el alcance y el tipo de evaluación posible están determinados por elementos que se relacionan, entre otras cosas, con el diseño de la intervención, los sistemas de información y recolección de datos articulados para realizar el seguimiento durante la implementación, los recursos humanos y operativos disponibles, las expectativas y beneficios esperados por los participantes y, en general, con la actitud de los implicados en el desarrollo de la evaluación. Las características específicas y situación de estos elementos en cada caso determinarán la conveniencia de poner en marcha o no una evaluación» (Aquilino *et al.*, 2015, p. 40).

21 «La evaluación es una función estratégica del estado que permite generar información útil y valiosa para abordar aspectos claves de las políticas públicas tales como impacto, efectos, eficiencia o eficacia» (*Ibidem*, p. 39).

... para mí la primera idea de todo conocimiento es, una fuerte relación con la realidad y, además, cierta simpleza porque los conocimientos muy complejos son difíciles de transmitir, pero ciertos conocimientos simples, bien operativos que tienen resultados claros, es impresionante como uno logra institucionalizarlos... (Estévez).

¿Cómo debe ser ese conocimiento? Pienso que es teórico, aplicado, comparado y adaptado al caso específico. (Doberti).

En términos de la situación a la que se espera llegar y a las características de los productos<sup>22</sup> a generar:

si yo me pudiera ir en cuatro años dejando documentos de sistematización de saber desde los funcionarios, autoridades superiores, alta dirección pública y línea para que queden a disposición de los investigadores, por un lado, para que a la hora de hacer una investigación lo tengan en cuenta y formular teorías y para los próximos funcionarios y empleados, o para los mismos del presente para que se enteren de lo que les pasa a los otros, sería valiosísimo en términos de política pública... (Castellani).

La producción y el uso del conocimiento e información constituyen rasgos esenciales en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas. Es por eso que contar con políticas públicas diseñadas para ser monitoreadas y evaluadas con regularidad es un componente fundamental para fomentar el desarrollo de mejores intervenciones estatales y alcanzar de manera más eficiente y transparente los objetivos de desarrollo (Aquilino *et al.*, 2015, p. 38).

De aquí podemos concluir que una fuente del conocimiento —para aplicar en el presente y pensar el futuro— se encuentra en un pasado que debe ser analizado y reconstruido con fines específicos para que de él se puedan obtener aprendi-

---

22 Siguiendo a Subirats *et al.* (2008), consideraremos a las acciones del Estado como generadoras de productos, en la que intervienen diversos actores y se ponen en juego diferentes recursos.

zajes. En definitiva, los organismos públicos a partir de su accionar, generan de manera continua información que debe transformarse en conocimiento utilizable. Esta tarea de transformación es desarrollada en el campo académico por parte de quienes estudian al estado y a la administración pública. Pero también hay que agregar la información y el conocimiento que genera el propio estado, a partir del funcionamiento cotidiano de sus organismos, para lo cual es necesario identificar:

... cómo se construyen los saberes y después el mapa más o menos claro de dónde se produce el conocimiento en el Estado y los organismos de investigación que agendas han fijado, recurrir a ellos de una manera sencilla o más rápida me parece que para mí es un plus. (Castellani).

Las fuentes del conocimiento son múltiples (...) por eso es muy interesante siempre estar abierto a toda forma posible que te sugiere el conocimiento. (Estévez).

... en los cargos más de toma decisiones de tipo político el conocimiento es un factor, pero hay otros (Doberti).

Alguna fuente del conocimiento ya tiene el estado, algunas me parecen muy remarcables, una es todos los documentos que existen y circulan, por eso las bibliotecas virtuales, etc., y la disponibilidad de eso es muy relevante, otra es la normativa (...) Otro tema son las estadísticas que son muy relevantes, en el estado en general, lo son porque básicamente trabajamos con grandes números. (Doberti).

Efectivamente, hay una fuente de conocimiento constituido por saberes situados, cuya existencia debe ser reconocida —como primera medida— para que puedan ser identificados y valorados:

Yo creo que, en todas las líneas de la alta dirección pública, vos vas a tener un conjunto de conocimientos acumulados y el problema es que no están sistematizados (...) lo que nosotros deberíamos hacer es propiciar la sistematización de

experiencias (...) tenemos un montón de personas en el estado, que formulan política pública en distintos niveles de alcance. Esas personas tienen una acumulación de hecho de saberes de la producción de la política pública más allá de que tengan o no formación académica o trayectoria profesional previa a la administración pública o conocimientos teóricos que muchos los tienen, porque también leen y se forman y se capacitan. (Castellani).

la disyuntiva entre saber técnico y saber político que ciertos manuales de cómo debería funcionar la administración pública han permeado en nuestra concepción es un poco falsa. Las trabajadoras y trabajadores tienen una experiencia acumulada y saben cómo circulan las actuaciones y la información, tienen la memoria histórica de la relación entre actores estatales y no estatales en determinado sector de la política pública, todo ese conocimiento no es el clásico que ubicamos en la columna de lo técnico (...) Las personas transitamos por diferentes momentos, relaciones y experiencias y todo eso construye un conocimiento que es técnico y es político. (de Anchorena).

Estamos aquí frente a otra fuente que puede (debe) nutrir al conocimiento organizacional: «el saber cómo» (*know how*) adquirido en la práctica laboral cotidiana.

... el saber que posee el que tiene la obligación, por su trabajo, dentro de la administración pública de aplicar, implementar y poner en marcha una política pública. Yo creo que esas experiencias se tienen que poder recuperar, sistematizar y reformular con el aporte teórico necesario del diálogo con la academia (...) para mí el lugar que lo tiene que hacer es el Centro de Investigaciones del INAP. (Castellani).

Y el rol que juega la investigación es interesante, porque el investigador es el que genera conocimiento; genera conocimiento de primera mano y es muy interesante porque el investigador puede mostrarle al grupo «mirá lo que descubrí», «mirá lo que encontré», ¿podemos pensar juntos esto?, como lo aplicamos? ¿Qué nos mejora? ¿Qué nos empeora? (Estévez).

el conocimiento de las y los trabajadores es clave. Creo que es el momento de poner en valor las capacidades burocráticas, técnicas, administrativas, que no tienen que ver sólo con la formación «formal» sino también con la acumulación de experiencia en las funciones. (de Anchorena).

Hay saberes, el conocimiento fluye o no fluye, se construye o queda estanco, hay saberes, la gente tiene saberes. Ese saber se va a transformar en conocimiento cuando se pone en práctica, cuando ese saber está en potencia y se pone en acto. (Boiero).

Este saber de los integrantes de la administración pública, es construido colectivamente, en el ámbito laboral, en relación con otros de la misma o de distintas posiciones jerárquicas, que se desempeñan en la misma o en distintas áreas u organismos. Se constituye y alimenta de manera informal e inconscientemente desde las actividades cotidiana y se plasman en el hacer, por eso es difícil de identificar, aún para quienes lo poseen. Se trata de un activo clave que tienen las organizaciones, no siempre valorado como tal y presenta un importante desafío en términos de:

poder recuperar, sistematizar y reformular esos saberes con el aporte teórico necesario del diálogo con la academia» (Castellani).

... la investigación siempre es un mecanismo para producir conocimiento, es fundamental y la parte de publicaciones también juega un rol, porque después cuando encontramos esos consensos, o esos conocimientos a socializar o encontramos esas rutinas a mejorar, tenemos que socializar, comunicarlas, hacerlas circular, es decir, tiene un rol la investigación en esto. Pero cuando uno quiere adoptar una política de gestión del conocimiento distinta, tiene que venderla a toda la organización, si bien, puede empezar en algún lado... (Estévez).

... si está valorado y ponderado, después la organización tiene que establecer los mecanismos a partir de los cuales a ese saber lo puedas poner en práctica y ese saber pueda constituir un vehículo de construcción de conocimiento, que para eso tienen que tener mecanismos de gestión, de administración,

de guarda, de mapeo, de relevamiento de saberes existentes, preexistentes y construcción de nuevos saber, y construcción de conocimiento, pero hay innegablemente una cuestión del saber aplicado, porque cuando la gente entra en una organización, alguien le enseña. (Boiero).

Para poder recuperar y sistematizar a esos saberes, el estado cuenta con herramientas que también cumplen otra función primordial: promover su desarrollo y utilización para el abordaje de problemas de gestión. En este sentido, instrumentos que han demostrado su potencial son los Foros y las Comunidades de práctica cuando se inscriben en una concepción de la gestión del conocimiento organizacional:

... el problema grande que tiene el estado no es que falte el conocimiento o personas capaces o diseños o circuitos, lo que falta es integridad. Nosotros tenemos mucha fragmentación de las experiencias, se trabaja muy en la lógica vertical y no en la horizontal. Necesitamos un montón de espacio de articulación para que las cosas, o sea poder pensar determinados problemas —problemas públicos— sobre los cuales quiere operar desde el estado, con la mirada más compleja de acción de varios lugares que trabajen, porque corre riesgos enormes. Uno de los riesgos grandes que corre es que termines teniendo irracionalidad completa, que es que vos hagas en un ministerio algo que tiene un efecto contradictorio a lo que estás haciendo en otro ministerio (...) O bien duplicando esfuerzos, o sea, estás entrando por dos lados del estado al mismo problema y dejás otros problemas sin atender. (Castellani).

El desafío que enfrentamos es realmente, poder hacer las comunidades de práctica, como estás viendo hasta ahora, la pandemia nos provocó un gran daño, porque yo tenía pensado armar reuniones presenciales para hacer circular este conocimiento (...) Por eso, cuando volvamos a una etapa más normal, tendríamos que hacer en el INAP los primeros círculos de conocimiento o círculos de experiencias, lo que vos sabés, reunir un pequeño grupo de gente de



forma que se pongan a debatir: cómo mejoramos esto, cómo entendemos este problema, qué funcionó y que no al abordarlo. (Estévez).

El conocimiento es producto de un proceso de la reflexión, de la elaboración, del intercambio en donde las personas no solamente ponen en juego los saberes del momento que están viviendo, sino que están aprovechando la experiencia, sus historias, el producto de la interacción. (Boiero).

La idea que subyace es promover espacios de encuentro e intercambio, que tienen en común el abordaje de problemas, la socialización de conocimientos y experiencias, junto con la elaboración de propuestas. Se generan de esta manera procesos que, al ser sistematizados, aprovechan la información generada y los saberes expresados para constituirlos en conocimiento organizacional situado. Entonces:

... el conocimiento y la gestión del conocimiento implica también procesos de aprendizaje, y para que exista el aprendizaje – el conocimiento no es un bien que existe *per se*, se construye y no es sencillo de construir, es caro construirlo, y la construcción de conocimiento implica aprendizaje de prueba y de error. (Boiero).

Evidentemente, esta posición y su implementación remiten a un cambio de modelo, que conlleva la existencia de dificultades y obstáculos que pueden presentarse, debiendo ser reconocidos y tenidos en cuenta para que la propuesta de cambio sea viable:

Para ver si la gestión del conocimiento fluye o no fluye dentro de lo que es un consorcio de organismos que conforman este cuerpo de administración pública lo que teníamos que plantearnos es que modelo o marco teórico de administración pública proponemos, hay marcos o modelos de administración pública que van a ser facilitadores de la gestión del conocimiento y otros más dificultosos o lo van a plantear como un obstáculo. De acuerdo al modelo que vos asumas

desde la conducción del estado va a ser lo que hagan las organizaciones con ese saber. (Boiero).

... a veces puede ser caro hacerlo, hay que poner gente competente para gestionar el conocimiento. Requiere una cierta cantidad de recursos, y hoy estamos en una crisis muy grande. Otra (dificultad que puede surgir) es que muchas veces rompe inercias, a veces en la gestión del conocimiento es buena en términos de bienestar general, pero a lo mejor alguien prefiere ser el único que manda que tenerlo todo compartimentado y ser un espacio clave, entonces, aunque sea romper inercias positivamente, romper inercias en un aparato que se mueve lento como el estado, puede generar conflictos, problema. (Doberti).

Por lo tanto, se torna explícito en este desarrollo, el tema de la innovación a partir de un eje que es el conocimiento, en un contexto de crisis que es pensado como una ventana de oportunidad:

... las crisis tienen un rol fundamental en el conocimiento, porque en las crisis, hay gente que se pregunta, se nos quemaron los libros, qué está mal en nuestra estructura de conocimiento, qué está mal en nuestras teorías, revisémoslo. También en las crisis, dicen: «vamos a reforzar nuestra institución, no alteremos nada, porque si no, la crisis nos lleva puesto», ¿no? Entonces, hay un poco de esas dos cosas, la idea inteligente es hacer primar la actitud del que dice: «mirá, la crisis, es un buen momento para pensar, para conocer, para intercambiar y vemos cómo vamos cambiando las rutinas».

Ahora, ¿se puede pensar que una organización cambie todas sus rutinas al mismo tiempo? No, es armar un lío terrible, por eso a veces es preferible focalizar en dos o tres rutinas de acuerdo a su capacidad de generar impacto sobre el resto de la organización y eso es muy interesante, si querés hacer reflexionar, sobre todo, es imposible. Por eso hay que buscar que esta capacidad de conocimiento, de reflexionar sobre el conocimiento, de pensar, de hacer organizaciones inteligentes, tiene que ser en los primeros momentos focalizada sobre dos, tres temas o dos o tres rutinas y esa es un poco la idea. (Estévez).

La crisis por la pandemia COVID-19 nos abrió una gran ventana de oportunidad porque la sociedad mira ahora al estado como la solución a muchos de sus problemas y no como «el lastre que pagamos con nuestros impuestos», es una ventana de oportunidad que no sólo nos da la ciudadanía sino también las organizaciones del estado que hoy se ven compelidas a innovar. En otra situación la calidad de la gestión y la mejora de los procesos y servicios podía ocupar la prioridad número 20. Hoy armamos una reunión desde la Subsecretaría y tenemos a todas las autoridades sentadas para discutir estas cuestiones con escenarios a corto, mediano y largo plazo. (de Anchorena).

Teniendo presente la magnitud de las transformaciones que se busca implementar, pueden pensarse en el desarrollo de una política pública de gestión del conocimiento al interior del propio estado, que, en términos de eficacia en el logro de sus objetivos, debe considerar la dimensión cultural presente en todo cambio organizacional:

La cultura es siempre una pieza clave en dos sentidos, primero, la cultura de los propios que van a tener que implementar y hacer efectiva esa política pública, vos la podés diseñar y si ese diseño están muy reñido por lo que son las prácticas cotidianas de los actores que van a tener que desplegar esas políticas, esa política va a fracasar, no va a llegar ni siquiera al destinatario, y después otro error que es diseñar e implementar sin tener en cuenta las prácticas culturales y tramas culturales de los sujetos de intervención. (Castellani).

También es importante también identificar los activos y recursos con que se cuenta para apalancar a esta transformación. En este sentido, en primer lugar, se reconoce la existencia de lo que se quiere gestionar ya que hay consenso respecto a la presencia de saberes, información y conocimiento en el estado «... el problema grande que tiene el estado no es que falte el conocimiento o personas capaces o diseños o circuitos, lo que falta es integralidad» (Castellani).

yo creo que en las organizaciones el conocimiento está distribuido entre las personas, pero el tema es ponerlo en común, generar ese vínculo de confianza (...) Yo creo en los climas, colaborar con tu organización tiene que ver con cierto clima, investigar tiene que ver con cierto clima que se genera, es decir, si no hay un clima para que eso se produzca, ahí está el gran desafío. (Estévez).

En términos de oportunidades creo que es muchísimo conocimiento que no está debidamente gestionado (...) hay un montón de saberes que circulan informalmente y que definitivamente creo que hay que rescatarlos, porque son muy relevantes (Doberti).

... las organizaciones cualquiera sea su naturaleza no son otra cosa que un conjunto de personas dialogando y construyendo entre sí un sentido. Las organizaciones construyen un sentido. (Boiero).

A su vez, si bien pueden persistir modelos de gestión burocráticos que dificultan la integración de recursos, conocimientos y acciones, su misma existencia promueve el desarrollo de redes (muchas de ellas informales) que se constituyen a partir de la necesidad y el compromiso de quienes enfrentan dificultades estructurales para gestionar: «la idea es trabajar en estos niveles de interacción en muchas áreas, hay áreas formalmente constituidas y algunas informales que funcionan bien...» (Castellani).

... persiste cada vez más en el estado hay redes, comisiones, grupos donde circula, en las Universidades esto es para que algunos hagan catarsis, muchas veces para que circule el conocimiento. Una vez que vos participaste en un consejo directivo, un consejo superior una junta de carrera, viste todos los problemas y circular todos los argumentos a favor y en contra. Esa inteligencia colectiva me parece que es la forma de hacer circular el conocimiento. Hay algunas redes que son fabulosas, informales (...) hay redes muy grandes de relaciones que llegan a todos lados... (Doberti).

Las redes informales constituyen un activo fundamental al momento de propiciar espacios de participación y socialización de conocimiento orientado a la resolución de problemas, por lo que presentan una oportunidad y un desafío en términos de identificarlas, conocerlas, promoverlas y, cuando resulte adecuado, vincularlas.

En este contexto, se considera el lugar de la tecnología:

... que a medida que va sucediendo el tiempo esta velocidad de cambio se va el contexto está relacionada con saberes, con un conocimiento, con un papel importante de la tecnología como vehículo de este conocimiento y fundamentalmente con una velocidad de cambio muy grande a pasos agigantados acelerando... (Boiero).

A esta mirada que otorga un lugar importante, pero acotado y específico a la tecnología con respecto a los saberes y al conocimiento; se le suman las reflexiones acerca de las posibilidades que ofrece en esta etapa virtual y también las limitaciones:

... la cuestión digital si bien comunica, también banaliza ciertas cosas, digitaliza... o sea que la digitalidad elimina matices que hay en el mundo real, en el mundo concreto, pasamos a ver todo digitalizado y te perdés un montón de detalles (...) Yo no quiero negarme a la cuestión virtual, vos sabés que yo apoyo todo eso, pero hay ciertos tipos de reuniones que solo pueden hacerse de modo presencial... (Estévez).

Creo que hay un desafío muy grande que está vinculado a las nuevas tecnologías. En alguna medida se acelera ahora (...) Todo lo que hablamos no va a estar ajeno a esto, si se puede hacer lo mismo, ¿cómo circulan los saberes?; ¿cómo circulan esas redes y conocimientos informales?, la tecnología. ¿permite sustituir otras cosas?, las comunidades de práctica, ¿se replican en estos cambios tecnológicos?, porque lo que dice la teoría es que cualquier persona aprende de los textos, de la bibliografía, pero también de sus compañeros. (Doberti).

Teniendo en cuenta el vínculo que establecen los entrevistados entre políticas públicas y conocimiento en el actual contexto, es importante identificar iniciativas que se hayan puesto en marcha en las áreas a su cargo. Teniendo en cuenta el objetivo central de la Secretaría de Gestión y Empleo Público:

... es recuperar y valorizar las capacidades existentes en el estado, orientándolas al servicio de las políticas públicas. Desde una filosofía de compromiso con lo público, despliega procedimientos y acciones que revalorizan el trabajo y saberes de los empleados públicos para satisfacer necesidades de los ciudadanos<sup>23</sup>.

Se describirán brevemente algunas de las acciones que llevan adelante cada una de las tres Subsecretarías que la componen ya que, un estudio detallado de las ellas excede en mucho los propósitos de este trabajo, ameritando el desarrollo de futuras investigaciones.

## 5.2. El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)

En el marco general de la política de gestión y empleo público, el INAP se orienta a capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales. Dentro de las propuestas de las nuevas iniciativas que está poniendo en marcha el Instituto se encuentran:

- Programas de capacitación en función de campos específicos de práctica en el sector público, organizados en función de las tareas habituales de las y los trabajadores y de sus expectativas de trayectoria; actividades orientadas a capacidades específicas para la gestión pública dirigida a

---

23 <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/institucional>

- las/os agentes que ocupan mandos medios o ejercen funciones ejecutivas o equivalentes y se encuentran a cargo de las principales políticas públicas<sup>24</sup>.
- Ciclo de Videoconferencias orientado al desarrollo de conocimientos, la actualización profesional y la difusión de las políticas estratégicas del gobierno<sup>25</sup>.
  - Programa Formación 2020 INAP–Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap)<sup>26</sup> desarrollado en el marco del trabajo paritario entre el estado empleador y las entidades sindicales UPCN y ATE, firmantes del Convenio Colectivo General de Trabajo de la APN. La formación es financiada por este fondo paritario y se instrumenta a través de acuerdos con universidades e instituciones académicas.
  - Asistencia técnica para la planificación de la capacitación del personal de las jurisdicciones y organismos de la APN orientada a la conformación de una comunidad de práctica y gestión de coordinadores técnicos de capacitación (CTC)<sup>27</sup> a partir de la construcción de un espacio colaborativo y propositivo para la definición de líneas de trabajo conjunto en materia de gestión de la capacitación. INAP Federal, que se plasma a través del Plan Federal de Capacitación<sup>28</sup> para fortalecer a las organizaciones estatales garantizando la capacitación de las y los trabajadores de provincias y municipios que implementan programas y proyectos como parte de las estrategias de desarrollo en jurisdicciones a lo largo del territorio nacional. El Plan se desarrolla en articulación con el Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP) con la participación de doce universidades nacionales,

---

24 <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/cursos>

25 <https://capacitacion.inap.gob.ar/programa/conferencias-inap/>

26 <https://capacitacion.inap.gob.ar/formacion-2020/>

27 Los CTC son designados por cada jurisdicción u organismo. Generalmente se desempeñan en el ámbito de las unidades organizativas responsables de las acciones de personal. Su perfil y funciones, entre las que destaca su intervención en la planificación estratégica y operativa de la capacitación del personal, está establecida en la Res. ex Ssgp N° 2/2002.

28 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-el-plan-federal-de-capacitacion-para-empleadas-y-empleados-publicos>

IPAP provinciales y órganos referentes de capacitación de las distintas regiones del país.

- Trabajo conjunto con las Subsecretarías de Gestión Administrativa de Innovación Pública y de Gobierno Abierto y País Digital de la Secretaría de Innovación Pública de la JGM, para la creación de equipos transversales y multisectoriales, y en la organización de redes de expertos en la gestión de la transformación.

En el contexto del aislamiento social, preventivo y obligatorio, el Instituto viene adaptando su propuesta formativa a la modalidad virtual sincrónica y asincrónica, accesible a través del Portal de Capacitación<sup>29</sup>, el Campus Virtual<sup>30</sup>, el Canal YouTube del Instituto<sup>31</sup> y la plataforma de videoconferencias de la Jefatura de Gabinete de Ministros que constituyen herramientas al servicio del aprendizaje y la generación, socialización y preservación de información y conocimiento.

En materia de investigaciones y documentación, el Instituto genera y difunde conocimiento a través del impulso de los estudios sobre el estado y la administración pública. A través de su Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigaciones y Publicaciones, realiza y difunde investigaciones y trabajos de carácter científico y académico sobre temas estratégicos para la acción estatal, entre ellos se espera avanzar en los estudios de prospectiva, vinculados al análisis de escenarios de futuro para el sector público. Se trata de la generación de investigación aplicada, orientada a producir conocimiento útil para la toma de decisiones. Los avances y resultados finales se publican y difunden —con acceso libre y gratuito— en el Portal de Revistas del INAP<sup>32</sup>:

---

29 <https://capacitacion.inap.gob.ar/>

30 <https://campus.inap.gob.ar/login/index.php>

31 <https://www.youtube.com/c/INAPArgentina>

32 <https://publicaciones.inap.gob.ar/>



- Los Cuadernos del INAP (CUINAP): publicaciones periódicas de investigaciones, tesis, divulgación de estudios, desgrabación de Conferencias INAP y novedades académicas referidas a la administración pública<sup>33</sup>.
- La Revista «Estado Abierto»: que tiene por objetivo promover la producción científica y académica sobre distintas áreas temáticas referidas al estado y a la administración pública<sup>34</sup>, dirigida por el Dr. Oscar Oszlak.
- El Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP) elaborado conjuntamente con la Dirección Nacional de Gestión de la Información y Política Salarial de la SGyEP, a partir de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP), única fuente oficial de datos sobre el empleo público nacional<sup>35</sup>.
- El Informe Trimestral de la Estructura del Estado Nacional (ITESEN) que caracteriza y analiza la estructura orgánica/organizativa del estado argentino, en particular de la administración pública nacional.<sup>36</sup>
- Boletín Estadístico Cuatrimestral de Capacitación del INAP (BECC) a través del cual se genera información cuantitativa sobre los cursos, estudiantes y docentes de la institución<sup>37</sup>
- Congresos y Jornadas que se desarrollan tanto en ámbitos académicos como en asociaciones destinadas al estudio y difusión de conocimiento sobre el estado y la administración pública, espacios en los que se hace presente la producción del INAP con paneles propios y ponencias individuales<sup>38</sup>.

Por su parte, el Centro de Documentación e Información de la Administración Pública del INAP (CEDIAP)<sup>39</sup> desarrolla una diversidad de tareas de recolección, procesamiento, codificación y divulgación de conocimientos registrados, información

33 <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP>

34 <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA>

35 <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITEP>

36 <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITESEN>

37 <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/BECC>

38 Ejemplo de este tipo de actividades es la participación en el «I Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública. Desafíos de la Administración Pública en tiempos de cambios disruptivos» (modalidad virtual) <https://aaeap.org.ar/congresos/ii-congreso-nacional-de-estudios-de-administracion-publica/>

39 <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/cediap>

y hallazgos relacionados con la administración pública. Su principal producto es el Catálogo Bibliográfico.

### 5.3. La Subsecretaría de Empleo Público (SSEP)

Esta Subsecretaría desarrolla programas e iniciativas de mejora del empleo, brinda asistencia técnica, evaluación y sistematización de los procesos administrativos; planifica y evalúa políticas nacionales en materia de recursos humanos y gestión salarial, y colabora con gobiernos provinciales y municipales para desarrollar capacidad de gestión del empleo público. Algunas de sus principales actividades y producciones son:

- Normativa sobre revisión de designaciones transitorias y concursos (Decreto 36/2020), nuevos procedimientos de designación (Decreto 132/20), regulación de licencias en contexto ASPO, nuevas licencias con perspectiva de género: violencia de género, adaptación escolar, franquicias horarias y actos escolares, instrucción a los responsables de las áreas de RRHH del Sector Público Nacional sobre los alcances de las nuevas medidas en materia de empleo público<sup>40</sup>.
- Coordinación de la política salarial del sector público nacional: participación en las comisiones paritarias de los organismos públicos nacionales<sup>41</sup>.
- Estudios sobre el impacto del teletrabajo en el empleo público y su incidencia en los servicios a la ciudadanía consignados en un Informe final y en los trabajos «Proyecciones sobre la adaptación del Trabajo Remoto en la APN», «Evaluación de la gestión en la transición y consideraciones para la organización a futuro», «Valoraciones sobre el impacto de la adaptación

---

40 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/coronavirus-instruccion-para-las-areas-de-rrhh-del-sector-publico-nacional>

41 <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/comisiones-paritarias>

al Trabajo Remoto en la APN»<sup>42</sup>, «Guía de Recomendaciones para Empleados Públicos sobre Trabajo Remoto y Bienestar Psicosocial» y «Guía de Recomendaciones Para Conducción de Equipos con Trabajo Remoto» cuyo propósito es acompañar a los equipos de trabajo y a las personas que los conducen —directores, coordinadores y líderes de equipo— en este contexto de gestión inédito.<sup>43</sup>

- Asistencia técnica a las áreas de recursos humanos de la APN, análisis de dotaciones y nuevo formato para el Programa de Movilidad y Búsquedas Internas (PMOBI)<sup>44</sup>.
- Diseño del Plan de Regularización de Empleo Público, nueva plataforma CONCURSAR<sup>45</sup> y digitalización de trámites de promoción de grado y tramo.
- En el ámbito del CoFeFuP, impulso al espacio de Encuentro Federal de Referentes de Empleo Público, donde se analizan los principales impactos de la pandemia en la producción de la administración pública nacional, las capacidades estatales en y para el nuevo escenario y las modalidades a potenciar para federalizar la producción de conocimientos y la construcción colectiva de sentido.<sup>46</sup>

## 5.4. La Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (SSFI)

Esta Subsecretaría orienta sus acciones hacia el logro de una gestión pública de calidad a través de la mejora en la prestación de los servicios esenciales a la ciudadanía, la planificación, seguimiento y evaluación de políticas, y la incorporación

42 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/evaluacion-sobre-el-trabajo-remoto-y-consideraciones-para-el-futuro>

43 <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/guias-de-trabajo-remoto>

44 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-programa-de-movilidad-y-busquedas-internas-promueve-la-mejora-continua-y-el>

45 <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar>

46 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/encuentro-federal-de-referentes-de-empleo-publico>

de políticas de integridad y transparencia en la gestión de los recursos públicos. Entre sus principales iniciativas y actividades se encuentra:

- Mapa de la acción estatal<sup>47</sup> en cuyo marco se construye conocimiento sobre lo que está produciendo el estado, cómo y dónde. El Mapa es una plataforma que integra, sistematiza y grafica información y permite visualizar qué resultados producen las acciones estatales y cómo impactan en la realidad, por lo cual se constituye en un instrumento de planificación seguimiento y evaluación para cada jurisdicción. El modelo de análisis de la acción estatal en el que se basa el mapa es el de agregación del valor público, dando lugar a la generación de una matriz de producción con recursos no sólo materiales o financieros sino también cognitivos, organizativos y políticos.
- Catálogo de Derechos y Servicios Esenciales es un instrumento que integra, organiza y agrupa la oferta de servicios y las regulaciones estatales más importantes y las pone a disposición de la ciudadanía, en un único lugar. El módulo COVID-19 del Catálogo<sup>48</sup> se actualiza de manera periódica con las modificaciones que los distintos organismos del sector público nacional van realizando para dar respuesta a las medidas de prevención vinculadas a la emergencia, la normativa que aplica en cada caso y las fuentes de consulta para conocer más detalles. En la construcción del Mapa y del Catálogo, interviene una red de trabajo colaborativo, impulsada por la Subsecretaría, denominada «Red de Seguimiento de Gestión y Fortalecimiento Institucional». Los referentes o responsables de seguimiento de cada jurisdicción u organismo operan como nexos, nutren de información al Mapa y funcionan como capilaridad a todo el sector público.
- Aportes a la «Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales»<sup>49</sup> a través de la colaboración de la Dirección de Integridad y Trans-

---

47 <https://mapaaccionestatal.jefatura.gob.ar/>

48 <https://mapaaccionestatal.jefatura.gob.ar/catalogo-covid19>

49 <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2020-51883774-apn-ssiyt-oa.pdf>

parencia de la SSFI con la Subsecretaría de Integridad y Transparencia de la Oficina Anticorrupción, responsable de su elaboración.<sup>50</sup> Se trata de un recurso para facilitar el diseño e implementación de una política integral de transparencia a nivel jurisdiccional, ámbito donde ya está previsto el rol de «Enlace de Integridad en el Ejercicio de la Función Pública»<sup>51</sup>.

- En el marco de las actividades de fortalecimiento de capacidades para la mejora de la calidad de la gestión, se desarrolló el Taller para Aspirantes a Evaluadoras y Evaluadores del Premio Nacional a la Calidad (PNC) para la administración pública<sup>52</sup>, bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Procesos Calidad y Eficiencia de Gestión. La actividad adoptó una dinámica de trabajo orientada a la generación de consensos y al aprendizaje entre pares propia de las comunidades de práctica. La actividad contó con el apoyo del INAP cuyo equipo asistió en el diseño e implementación del taller en el Campus Virtual del Instituto.

En estas breves descripciones de algunas de las principales iniciativas y actividades que comienzan a implementarse desde las tres subsecretarías de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, tuvimos el propósito de identificar formas en que se operacionaliza el vínculo entre gestión de políticas públicas y conocimiento en un contexto de crisis. En la medida en que varias de ellas incluyen trabajo mancomunado entre distintas áreas —a través de redes y comunidades de práctica— implican un trabajo colaborativo situado en necesidades y problemas concretos. En este sentido, se trata de experiencias que deben ser seguidas en su desarrollo, analizadas y sistematizadas, en tanto generadoras de datos e información que son insumos para la elaboración de conocimiento organizacional en la administración pública.

---

50 Aprobada por Res16/2020 de la OA

51 Decreto 650/2019 reglamentado por la Decisión Administrativa 797/2019

52 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/taller-de-aspirantes-evaluadoras-y-evaluadores-edicion-2020>

## A modo de cierre

En este trabajo se buscó generar conocimiento situado sobre la relación entre crisis, innovación y conocimiento en el campo de la gestión pública, para lo cual se optó por trabajar con dos períodos de un mismo organismo, por considerarlos significativos en relación con las estrategias generadas frente al contexto: para el período 2002-2003 el INAP —en articulación con oficinas nacionales rectoras en el ámbito de la entonces Subsecretaría de la Gestión Pública— y, para el período actual, las tres subsecretarías que integran la Secretaría de la Gestión y Empleo Público, siendo el INAP una de ellas.

La intención no fue realizar un trabajo de comparación ya que, como fuera señalado, ambas experiencias poseen significativas diferencias, lo que no obsta que se pueda utilizar el conocimiento generado sobre la primera de ellas, para subrayar algunas características del período actual.

El análisis del período actual tiene un punto de partida diferente al del período 2002-2003: la actual gestión cuenta, desde su inicio, con una idea fuerza que puede considerarse una respuesta institucional a la crisis: la necesidad de fortalecer al estado a través de incrementar sus capacidades organizacionales, administrativas, tecnológicas y de conocimiento.

La llegada de la pandemia reforzó esta idea y, aunque pueda resultar paradójico, lo hizo generando una oportunidad: en la crisis desencadenada en el 2001, el estado y las organizaciones que lo conforman eran cuestionados socialmente, mientras que los problemas que trajo aparejado el COVID-19 pusieron en el centro de la es-

cena al estado y a su capacidad de respuesta, el lema «un Estado presente», parece resumir el propósito de la actual gestión.

La escasez de recursos junto con la trayectoria laboral de quienes fueron entrevistados y entrevistadas en este período contribuyen para poner al conocimiento y a la inteligencia colectiva como bienes comunes fundamentales para la gestión de políticas públicas que aborden problemas complejos actuales y futuros. Surgen entonces algunas preguntas, poner en valor al conocimiento generado colaborativamente en el campo de la gestión pública ¿representa un cambio de modelo?, ¿puede dar lugar a la implementación de prácticas innovadoras?, ¿en qué consiste esa puesta en valor?, ¿cómo se piensa y cómo se implementa?

En una gestión que se encuentra en una etapa inicial, la respuesta a estas preguntas requiere del paso del tiempo para poder analizar procesos y resultados. En esta investigación se logró caracterizar conceptualmente el lugar que asignan los entrevistados al conocimiento en la gestión pública, a la vez que fueron identificadas varias iniciativas que llevan adelante en donde se construye conocimiento de forma asociativa desde y para las políticas públicas que se encuentran bajo su órbita, será cuestión de que éstas se constituyan en objeto de estudio para seguir generando conocimiento organizacional.

Un paso importante que no debe dejar de señalarse es el reconocimiento de la existencia de saberes en el estado y el lugar que se le otorga para su fortalecimiento, así como la necesidad de promover la inteligencia colectiva a través del desarrollo y la articulación de esos saberes mediante colectivos tales como las comunidades de práctica y de aprendizaje. Esto contrasta con la mirada predominante en el pasado reciente.

Lo señalado hasta el momento ¿permite afirmar que estamos frente a una etapa que será caracterizada por la innovación a partir de la utilización del conocimiento organizacional?

La respuesta a esta pregunta representa un desafío a futuro que se construye desde este presente. En este sentido, es alentador el saber que hay un mandato

de que estas experiencias en curso sean sistematizadas, analizadas y socializadas, con lo cual no faltarán datos e información para construir el conocimiento necesario para quienes quieran intentar responder a este interrogante.





# Referencias

- Aquilino, N., Arias, E., Estévez, S., Suaya, A. (2015). Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales: un estudio sobre 33 iniciativas implementadas en Argentina. *Revista STUDIA POLITICÆ* (34), 38—72. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba. <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/1008/847>
- Béjín A. y Morin E. (1976). *La notion de crise. Introduction. Communications*, (25), 1-3. [https://www.persee.fr/doc/comm\\_0588-8018\\_1976\\_num\\_25\\_1\\_1376](https://www.persee.fr/doc/comm_0588-8018_1976_num_25_1_1376)
- Boiero, M. (2020). *Empleo público: la nueva normalidad. Cómo serán las administraciones públicas luego de la pandemia: repensar las capacidades estatales sobre el empleo público*. [Webinar]. Instituto Nacional de la Administración Pública. <https://www.youtube.com/watch?v=9oBAdCTadVM>
- Bonifacio, J. A. et al. (2003). *La política de formación de funcionarios del INAP*. Dirección del Sistema Nacional de Capacitación. INAP.
- Bonifacio, J. A. (2014). De menor a mayor, de mayor a mejor: políticas y estrategias de formación de funcionarios públicos. Planificación, inclusión, descentralización e institucionalización en la experiencia del Instituto Nacional de la Administración Pública en Argentina. Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador.
- Carllinni, J. A., Cerezo, M., Poggiese, H., Redín, M. E. (2005). *El Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional: Una Lectura Interpretativa*. ONTI/FLACSO PPGA. [http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/El.Foro.de.Responsables.Informaticos.de.la.Administracion.Publica.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/El.Foro.de.Responsables.Informaticos.de.la.Administracion.Publica.pdf)
- Carllinni, J. y Valido, N. (2007). Nuevos modelos de gestión en la construcción de la interoperabilidad en la administración pública nacional Argentina. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana.
- Castellani, A. (2020). *La Administración Pública Nacional en tiempos de pandemia*. [Webinar]. Instituto Nacional de la Administración Pública. <https://www.youtube.com/watch?v=LF92GAcgm4M>

- Castells, M. (2000). Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos. *ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política* (22), 5—17. <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/issue/view/33>
- CLAD (2020). Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, Aprobada por XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Andorra, 08 de octubre de 2020. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- CLAD (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008, Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf>
- Duverger, M. (1962). *Métodos de las ciencias sociales*. Ediciones Ariel.
- de Anchorena, B. (2020). *Construyendo un Estado presente*. [Webinar]. Instituto Nacional de la Administración Pública. <https://www.youtube.com/watch?v=RyVwjIRPIA8>
- Falivene, G. M. (2003a), Reformas de las políticas de formación directiva para el fortalecimiento institucional en contextos de crisis: aprendizajes realizados. Ponencia presentada al VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. [http://www.clad.org/siare\\_isis/fulltext/0047414.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0047414.pdf)
- Falivene, G. M. (2003b). Cooperación académica en el Programa de Formación de Directivos del Instituto Nacional de Administración Pública, Argentina. Ponencia presentada al VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. [http://www.clad.org/siare\\_isis/fulltext/0047421.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0047421.pdf)
- Falivene, G., Gurmendi, L. y Silva G. (2003). El e-learning como mecanismo articulador de procesos de gestión del conocimiento y formación continua en las organizaciones públicas. *Primer Premio del Concurso Internacional de Ensayos*

*Sobre Mecanismos de e-Learning para Mejorar la Educación a Distancia de Funcionarios Públicos en Iberoamérica.* CLAD / REDAPP / REIGAP.

- Fernández Arroyo, N., Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales.* Fundación CIPPEC, 1ra. Edición. <https://www.cippec.org/publicacion/planificacion-de-politicas-programas-y-proyectos-social-1/>
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa.* Ediciones Morata S. L.
- Gallart, M. (1993). La integración de métodos y la metodología cualitativa. En *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación.* Centro Editor de América Latina.
- Gore, E. (2020). *Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional.* CUIINAP, 1(16). Prólogo de: M. Boiero y A. Estévez. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUIINAP/issue/view/41>
- Grandinetti, R. (2020) *La Innovación Pública o de cómo ser capaces en tiempos inciertos.* [Webinar]. Instituto Nacional de la Administración Pública. <https://www.youtube.com/watch?v=tjCISjsh6vQ>
- Jarche, H. (16 de julio de 2012). Communities of practice enable the integration of work and learning. [Mensaje en un blog]. Work is learning & learning is the work. Recuperado de <https://jarche.com/2012/07/communities-of-practice-enable-the-integration-of-work-and-learning/>
- INAP Innova (2013). *Introducción a la innovación en la Administración Pública. Visiones para una Administración Pública innovadora.* Net biblio, INAP.
- Iribarren, E. (2002). El Instituto Nacional de la Administración Pública de la República Argentina en el contexto de la crisis de gobernabilidad. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Kaufman, E. (2004). E- gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes. R. Araya y M. Porrúa Vigón (Eds.), *América Latina Puntogob: casos y tendencias en gobierno electrónico*, 151—187. FLACSO-Chile/AICD-OEA. <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=vUj6PSObNiw%3D&tabid=1169>
- Lave J. y Wenger, E. (1991). *Situated Learning. Legitimate peripheral participation.* Cambridge University Press.
- Longo, F. (2020). Reflexiones sobre la Administración Pública pos Covid-19

- [Webinar]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. [https://www.youtube.com/watch?v=4fG7PVJCq18&ab\\_channel=CLADORG](https://www.youtube.com/watch?v=4fG7PVJCq18&ab_channel=CLADORG)
- Longo, F. (2002). El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/2264/0043905.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martínez Marin, J. (2010) *El trabajo colaborativo en la administración pública. Aportaciones del programa Copartim*. Departament de Justicia. Generalitat de Catalunya.
- Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (24). <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/024-octubre-2002/0044900>
- Maxwell, J. (1996). *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. María Luisa Graffigna (trad.), Capítulo 5. Sage Publications.
- Moore, Mark H. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Morán, A., Bozzini, B. y Solimano E. (comp.). (2005). *Seminario dilemas de la biblioteca actual: la creatividad frente a la crisis*. INAP. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117041429/pdf\\_317.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117041429/pdf_317.pdf)
- Morin, E. et al. (1979). *El concepto de crisis*. Ediciones Megalópolis.
- Morin, E. (1994). *Introducción al Pensamiento Complejo*. Gedisa.
- Moro, J. (2000). Problemas de agenda y problemas de investigación. Escolar, C. (comp.), *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Eudeba.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1999). *La organización creadora de conocimiento*. Ed. Oxford Press.
- Ortiz de Zárate, A. (2016). La innovación pública: abierta, social, cultural. *Dossier Laboratorios*. CCCB Lab. <http://lab.cccb.org/es/la-innovacion-publica-abierta-social-cultural/>

- Oszlak, O., O' Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Redes*, 2(4), 99—128. Universidad Nacional de Quilmes.
- Polanyi (1966). *The tacit dimension*. Double Day and Company, Inc.
- Pluss, R. (2005). El foro de responsables informáticos, el software libre y la gestión de Conocimiento. Foro de Responsables Informáticos. ONTI. <https://conocimientolibre.wordpress.com/documentos-publicados/>
- Riorda, M. (2020). *Capacidades estatales para comunicar la crisis y el riesgo*. [Webinar]. Instituto Nacional de la Administración Pública <https://www.youtube.com/watch?v=ACvFMctxgg4>
- Rodríguez Gómez, G., Gil Flores, J. y García Jiménez, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Ediciones Aljibe.
- Ruiz Olabuénaga, J. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Universidad de Deusto.
- Ruiz, S. (2003) Foro Permanente de Directores de Personal. Ponencia presentada en Jornada Capacitación en el Estado: situación, perspectivas y propuestas. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Snyder, W., Wenger, W., de Souza Briggs, X. (2002). Communities of practice in government: Leveraging knowledge for performance. *The Public Manager*, 32(4), 17—21.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. Bañón, R. y Carrillo, E. (comp.), *La nueva gestión pública*. Alianza Universidad.
- Vázquez, N. y Aguilar, M. (2020). Una administración pública de cara al futuro pensada desde la generación y utilización del conocimiento organizacional. Dávila, F. (comp.), *Una Administración Pública de cara al futuro. Reflexiones y desafíos*. Unión Personal Civil de la Nación.
- Velázquez López, F. J. (2020). *Innovación Pública después de la COVID-19*. [Webinar]. Instituto Nacional de la Administración Pública. <https://www.youtube.com/watch?v=YjtmaVuZyVo>
- Wenger, E. y Trayner, E. (2019). *Comunidades de práctica. Una breve introducción*. PENT-FLACSO.

# Anexo N° 1

## Temas y subtemas en las guías de investigación/categorías (iniciales) Ambos períodos

Período 2002–2018	Período 2019–2020
<p><b>La crisis como proceso (INAP): período en que se va gestando la crisis</b>  <b>Aspectos materiales y conceptuales de la crisis</b>                      Factores presentes, vínculos y sinergias                      El agotamiento del modelo económico y sus consecuencias presupuestarias                      La masividad de oferta de prestaciones que adopta el Instituto/El SINAPA.                      El ajuste como respuesta a la crisis                      La capacitación como una de las áreas privilegiadas</p>	<p><b>Relación entre políticas públicas y conocimiento</b>                      Visión actual del Estado                      Lugar asignado al conocimiento en la gestión de políticas públicas                      Características que debe poseer ese conocimiento (tipo de conocimiento adecuado)                      Fuentes de ese conocimiento (dentro y fuera del Estado)                      Actividades a realizar para que ese conocimiento sea útil, accesible y utilizable.</p>
<p><b>La crisis: manifestación de la crisis</b>                      Dimensiones de la crisis                      Funcionamiento del organismo en contexto de crisis                      Desafíos encontrados</p>	
<p><b>La crisis y la ventana de oportunidades</b>                      El abordaje a partir de la incertidumbre                      Activos, recursos y oportunidades presentes en una situación de crisis                      Estrategias desarrolladas</p>	<p><b>Desafíos y oportunidades</b>                      Desafíos, obstáculos y dificultades identificados para generar un vínculo entre conocimiento y políticas públicas.                      Activos y recursos identificados para hacer frente a esos desafíos.                      El lugar de la tecnología.</p>
<p><b>Características de la innovación</b>                      Surgimiento                      Actores involucrados                      Dificultades enfrentadas                      Resultados generados                      Características que hacen a una salida como innovadora</p>	<p><b>Iniciativas y acciones</b>                      Políticas e iniciativas que se están llevando a cabo desde las tres Subsecretarías para generar conocimiento y vincularlo con la gestión de políticas públicas.</p>



## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 1 – N.º 45 – 2020

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
CPA C1035AAA, Argentina.

Tel. 4343 9001 – [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

#### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

#### **Idea original**

Carlos Desbouts

#### **Edición/corrección**

Natalia Staiano

#### **Arte de tapa**

Roxana Pierrí

Federico Cannone

#### **Diagramación**

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:

**[publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)**

Noviembre 2020





Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina