

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 2 • 2021 | Cuadernos del INAP

**Las comunidades de práctica en la
Administración Pública: experiencias a través
de las voces de sus protagonistas. El caso
del Foro Permanente de Responsables
Informáticos del Estado Nacional**

Norberto Vázquez y Graciela María Silva

66

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina **unida**



CUINAP | Argentina

**Las comunidades de práctica en la
Administración Pública: experiencias a través
de las voces de sus protagonistas. El caso
del Foro Permanente de Responsables
Informáticos del Estado Nacional**

Norberto Vázquez y Graciela María Silva

66

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

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Introducción | 10 |
| 1 Abordaje teórico-metodológico | 14 |
| 2 Características que asumió el Foro | 24 |
| 2.1 Los servicios informáticos en el Estado | 25 |
| 2.2 El contexto macro de surgimiento | 27 |
| 2.3 Motivo, necesidad o problema que dio lugar al Foro | 30 |
| 2.4 Sentido del surgimiento de la iniciativa | 31 |
| 3 El Foro en funcionamiento | 34 |
| 3.1 Características generales del espacio | 34 |
| 3.2 Los desafíos iniciales y fases del ciclo de vida | 41 |
| 3.4 Factores que favorecieron y factores que obstaculizaron la permanencia del Foro | 50 |
| 3.5 Logros, aprendizajes, aportes, «productos» que se generan, saberes/conocimientos que se construyen. | 52 |
| 4 A modo de balance | 57 |
| 4.1 El Foro, ¿constituyó una comunidad de práctica? | 57 |
| 4.2 ¿Constituyó un espacio innovador? | 61 |
| 4.3 A modo de cierre ¿Qué aporta el estudio de esta experiencia? | 64 |
| Referencias | 70 |

**Las comunidades de práctica en la
Administración Pública: experiencias
a través de las voces de sus protagonistas.
El caso del Foro Permanente de
Responsables Informáticos
del Estado Nacional**



**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 el INAP. Ha participado como investigador y también como director de proyectos vinculados a la evaluación de políticas sociales.



**Graciela M.
Silva**

Es Profesora y Licenciada en Geografía (UNSA-UNLU) con especializaciones en Conducción Estratégica de Recursos Humanos y en Innovación de la Capacitación. Fue becaria del CONICET y docente de la FCE/UBA y de la UNLU. Desde el INAP, ejerció la coordinación académico-pedagógica y la docencia en programas de formación de directivos y realizó numerosas asistencias técnicas en gestión de la capacitación y del conocimiento en organismos del sector público. Actualmente es investigadora en el INAP.

Resumen Ejecutivo

Esta investigación analiza una importante experiencia de producción colectiva de conocimiento en la Administración Pública: *El Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional* con el propósito de identificar aportes al proceso de fortalecimiento de capacidades estatales. Se recurrió a un abordaje de tipo cualitativo, utilizando las técnicas de entrevista y de análisis documental.

El estudio de esta experiencia permitió confirmar que los contextos de crisis constituyen una oportunidad para implementar prácticas innovadoras, siendo condición necesaria para que esto ocurra la confluencia de ciertos factores, entre ellos: la apertura de parte de la conducción política del Estado para dar apoyo a nuevas iniciativas; la existencia de un liderazgo con capacidades para llevar adelante una conducción participativa, la existencia de una burocracia profesional altamente comprometida, el apoyo de otras áreas clave del Estado, entre otros.

En consecuencia, la confluencia entre estos factores permite afirmar que el surgimiento, desarrollo y consolidación de las prácticas innovadoras en la administración pública se encuentran condicionadas por el contexto que da lugar a su existencia, por lo que no pueden ser analizadas aisladamente.

Teniendo en cuenta lo señalado, como resultado del análisis realizado sobre las características y funcionamiento del Foro se obtuvieron aportes significativos en términos de promoción de prácticas destinadas al fortalecimiento de las capacidades estatales.

En tanto comunidad de práctica el Foro constituye un espacio de trabajo horizontal, donde, bajo una modalidad participativa, se identifican y definen problemas de gestión, a la vez que se los analiza en búsqueda de estrategias

para su abordaje. En estos procesos se comparte información, se socializan conocimientos y saberes, generando propuestas de trabajo e información para los actores con responsabilidades en las tomas de decisiones.

Lo mencionado permite afirmar que estas prácticas pueden constituir un importante aporte a los procesos de capacitación que se desarrollan en el Estado, en este caso, a través de la sinergia entre órganos rectores de macro-procesos transversales, entre ellos el INAP.

Palabras clave

Administración pública, crisis, comunidades de práctica, foro de informáticos, gestión del conocimiento, innovación pública, software libre.

Abstract

This research analyzes an important experience gained in the collaborative creation of knowledge better known as “Permanent Forum of IT Managers in Public Administration” seeking to identify its contribution to the process of state capabilities strengthening. The epistemological approach has been qualitative since both interviews and documentary analysis have been included.

The review of this experience has enabled us to posit that crisis contexts are opportunities to implement innovative alternatives insofar as some elements are combined, such as government support to new proposals, the existence of a leadership capable of performing collaborating leading, a highly committed professional bureaucracy and the support from relevant state offices.

As a consequence of that, the confluence of these elements makes it possible to state that innovative practices are only able to appear, develop

and consolidate in a specific context. Accordingly, they cannot be analyzed in isolation.

Taking into consideration the previous arguments, meaningful results about the Forum features and performance have been obtained concerning this research. Therefore, they are focused on the promotion of practices intended to strengthen the state capabilities.

As a community of practice, the Forum represents a horizontal workspace in which management problems are identified, defined, and analyzed from a collaborative point of view. Information is shared during the existence of these processes and knowledge is also socialized so that different work proposals can be produced by the authorities who must make the decisions.

Given that, it would be able to assert that these practices can constitute great support to training processes that are currently being developed within the state, for instance, through the collaboration between agencies responsible for macro transversal processes, as it is INAP.

Keywords

Public Administration, crisis, communities of practice, IT managers forum, knowledge management, public innovation, open source software.

Introducción

El Estado de manera continua aborda problemas sociales y económicos a partir del desarrollo integral de políticas públicas. En contextos caracterizados por su complejidad, heterogeneidad y cambio continuo, la gestión de «lo público», requiere de conocimientos y saberes para el diseño, implementación y evaluación de las intervenciones y, a su vez, éstas generan nuevos conocimientos y saberes.

Quienes integran la Administración Pública muchas veces se ven en la necesidad de desarrollar formas de trabajo no contempladas en las estructuras y procesos formales para resolver problemas no previstos o para dar respuestas a nuevos desafíos que generan los entornos cambiantes.

De esta manera, en las organizaciones públicas cotidianamente se generan datos e información que sus integrantes intercambian y utilizan con propósitos concretos. Una herramienta clave en este sentido son las *Comunidades de Práctica* (CP) que, por obedecer a distintos objetivos asumen diferentes nombres como el de *Foros*, pero tienen un denominador común: son espacios heterogéneos en su composición que, a partir de su accionar, se constituyen en actores colectivos que aprenden, producen conocimiento y generan productos en y para la organización. Las comunidades de práctica en la gestión pública pueden tener alcance interinstitucional e, incluso, traspasar las fronteras estatales para incorporar actores sociales y ciudadanos en un marco de Estado Abierto.

Se trata de experiencias que en algunos casos adquieren un importante grado de formalización y reconocimiento institucional y en otros casos, se constituyen a partir de una necesidad o problema específico, pasando desapercibidas más allá de los límites espacio temporales donde se

desarrollan. Si bien en ambos casos se trata de experiencias sumamente valiosas, las que llegaron a ser formalizadas tienen la ventaja de haber generado registros institucionales. Quienes las lideraron son fácilmente identificables y, en varios casos, elaboraron documentos donde plasmaron sus experiencias y reflexiones, por eso, este proyecto se focalizará en ellas con el propósito de recuperarlas, sistematizarlas y difundirlas como aporte al conocimiento organizacional del Estado.

En Vázquez y Silva (2020) nuestra indagación se orientó a explorar y describir qué lugar asume el conocimiento en situaciones de crisis en la administración pública (la del 2001 y la actual, producto de la pandemia COVID-19), cuáles fueron las respuestas innovadoras generadas, cuáles fueron los tipos de conocimiento organizacional que entraron en juego, cómo y quienes lo generan, y cómo se transforma el conocimiento organizacional en innovación.

En este trabajo nos enfocaremos en uno de los casos de respuesta innovadora ante la denominada crisis del 2001, y que se originó en la Subsecretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) a través del *Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional*. Este foro surgió a inicios del 2002, luego de reiterados intentos de enraizar y hacer sustentables los proyectos de Gobierno Electrónico que no contemplaron debidamente los conocimientos y otros recursos en materia de *tecnologías de la información y de la comunicación* (TIC) existentes en la Administración Pública.

Este Foro se constituyó en un espacio de despliegue de la comunidad de práctica de los informáticos estatales y se sostuvo durante más de una década, hasta su disolución en 2015, período atravesado por distintas gestiones de gobierno y el continuo cambio en tecnologías de la información

y de la comunicación, por lo que resulta importante abordarlo como objeto de estudio considerando los aportes que puede brindar esta experiencia al contexto actual. Con este propósito, planteamos las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Qué características asumió el Foro de Responsables Informáticos del Estado Nacional?
- ¿Qué aportes brinda esta experiencia al actual contexto?

Lo que dio lugar a los objetivos de la investigación:

Objetivos Generales:

- Describir la instancia de creación y desarrollo del Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional, como ámbito institucional de actuación de la comunidad de práctica de los informáticos estatales.
- Identificar y sistematizar los aportes derivados del Foro como espacio de trabajo colaborativo y construcción de conocimiento.

Objetivos Específicos:

- Caracterizar el contexto de surgimiento del Foro.
- Identificar los propósitos y objetivos que dieron lugar a su creación.
- Características de los encuentros a partir de forma de convocatoria, roles de los participantes, periodicidad, dinámica de trabajo, etc.
- Identificar distintas fases en el ciclo de vida del Foro.
- Establecer logros, aprendizajes, aportes, conocimientos y otros «productos» generados.

- Conocer los factores que favorecieron la creación y funcionamiento del Foro y los que se constituyeron en dificultades y obstáculo para su permanencia.
- Identificar aportes que puede realizar la experiencia del Foro a la gestión pública en el actual contexto.

1

Abordaje teórico-metodológico

Como parte de la salida a la crisis del 2001, la Subsecretaría de la Gestión Pública de la JGM desarrolló una serie de estrategias de gestión y formación entre las cuales se encontraba la iniciativa denominada *Foros permanentes de macroprocesos transversales¹ del Estado Nacional* orientada hacia «la búsqueda y reconocimiento de las distintas comunidades de práctica que existen en la Administración Pública Nacional, con los criterios derivados de la gestión de redes institucionales» (Falivene, 2003).

Por su riqueza y complejidad, hemos decidido abordar el estudio de estos foros de a uno, a modo de estudio de caso, con el propósito de generar conocimiento útil para enfrentar los desafíos que presenta el actual contexto.

El abordaje teórico-metodológico de los casos requiere de la construcción de un marco conceptual que contemple adaptaciones a las particularidades de cada experiencia, así como la triangulación de fuentes de información y técnicas de investigación. En este sentido, a continuación, presentamos y vinculamos conceptos centrales de la experiencia bajo análisis.

Los foros bajo estudio constituyeron formas organizativas apoyadas en los conceptos de red y CP que apostaron por brindar una respuesta estructural

¹ Procesos transversales de apoyo o administrativos que soportan a los procesos sustantivos de política y que, en varios casos, cuentan con un organismo rector (ver Falivene, 2003).

no tradicional para la construcción de la racionalidad técnico-política de las decisiones estatales (Vázquez y Silva, 2020).

Existe una larga tradición de comunidades de práctica y redes con vistas a integrar estados y políticas, que pueden englobar espacios interinstitucionales y multiactorales. Tanto las CP como las redes complementarias aparecieron históricamente como una manera efectiva de manejar problemas no estructurados y de compartir conocimientos por fuera de los límites, fronteras o bordes estructurales tradicionales. Crearon otra manera de concebir las institucionalidades: mediante la convivencia de modelos informales de integración y modelos burocráticos donde los primeros pueden proveerle el dinamismo de procesamiento del contexto y respuesta rápida e innovadora al mismo (Kaufman, 2020, p. 5).

Las redes, como sistemas emergentes en las administraciones públicas de la región latinoamericana, son nuevas formas de coordinación que se adoptan para garantizar eficacia en la gestión de las políticas públicas. Varios autores han acuñado el término «redes de gestión» para referir a estas redes de políticas públicas, de fuerte incidencia en la conformación de una nueva realidad administrativa. Si bien la gestión de redes no es tarea sencilla, la complejidad de los procesos actuales las torna necesarias porque proponen y producen una nueva cultura organizacional, indispensable para la reforma y modernización del Estado.

La creación y el mantenimiento de la estructura de redes imponen desafíos administrativos fundamentales, vinculados a los procesos de negociación y generación de consenso, establecimiento de reglas de actuación, distribución de recursos e interacción, construcción de mecanismos y procesos colectivos

de decisión, establecimiento de prioridades y observación. En otras palabras, los procesos de decisión, planificación y evaluación adquieren nuevos contornos y exigen otra forma de abordarlos, cuando se trata de estructuras multicéntricas de gerencia (Fleury, 2003, p. 1; Redin, 2016, p. 5).

En tanto las redes se enfocan en el intercambio de información y conocimiento que puede provenir desde distintas especializaciones, en las CP se busca un crecimiento de habilidades en una práctica común (Cohendet *et ál.*, 2001). En efecto, quienes acuñaron el término las definieron como «grupos de personas que comparten una preocupación o una pasión por algo a lo que se dedican, y aprenden cómo hacerlo mejor interactuando regularmente» (Lave y Wenger, 1991). Estos autores, enmarcados en la teoría social del aprendizaje, identificaron tres dimensiones constitutivas e interrelacionadas de las CP. En primer término, debe existir el sentido de *empresa conjunta* (o propósito) comprendido y continuamente renegociado. Este proceso de negociación es clave ya que, si las personas no se sienten conectadas con el propósito y dominio de interés que se ha definido, no se comprometerán con el trabajo de la comunidad (Snyder *et ál.*, 2000). Esto nos remite de manera directa a la segunda dimensión: el *compromiso mutuo* que une a sus integrantes como entidad social, en cuyo marco construyen relaciones que les permiten aprender entre así. Ese aprendizaje tiene lugar a partir de una práctica que les es común, aunque no posean el mismo título o especialización y aunque no necesariamente trabajen juntos de manera continua. Pero el desarrollo de la práctica compartida, que vincula y compromete a quienes las integran, no siempre presenta los mismos niveles de autoconciencia:

No es lo mismo los técnicos que construyen una base de conocimiento común a medida que van aprendiendo, lo que es una construcción consciente, de lo que ocurre en las reuniones de nurses en la cafetería del hospital, donde

se producen regularmente conversaciones análogas, pero no deliberadas (Pluss, 2009, p. 99).

Por último, desarrollan a lo largo del tiempo un *repertorio compartido de recursos comunes* para la creación y puesta en común de conocimiento (Wenger, 1998) que incluyen rutinas, sensibilidades, artefactos, vocabulario, estilos, historias y significados compartidos.

Respecto de la identidad del colectivo, se construye en las interacciones y está influenciada por el contexto en el cual se despliega. Por ello, no hay separación entre el desarrollo de la identidad y el desarrollo del conocimiento: ambos interactúan recíprocamente mediante un proceso activo, dinámico e histórico que Lave y Wenger (2001) denominan participación periférica legítima². De esta manera, las CP constituyen un «currículo vivo» para sus integrantes y los aprendizajes se producen no solo a través de la relación maestro-principiante, sino 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). Esto explica los intensos procesos de aprendizaje colectivo³ situados dentro del dominio ocupacional, oficio o ámbito de práctica compartido y asignan un alto valor a los saberes de sus integrantes y a la disposición para compartirlos. Un miembro junior es reconocido por lo que sabe y

2 Para Lave y Wenger (2001) la participación periférica legítima involucra una perspectiva analítica que permite entender los aprendizajes en contexto al enfocarse en las relaciones que se establecen entre los recién llegados (principiantes/aprendices) y veteranos (expertos/antiguos miembros de la comunidad). Al iniciar su trayecto de participación, los recién llegados van incorporando creencias, aprenden los modos de pensar, actuar, debatir y relacionarse hasta convertirse ellos mismos en expertos en función de la práctica y el paso del tiempo compartido en el seno de la comunidad.

3 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.

aporta más que por el rango de su inserción funcional en la institución de pertenencia (Falivene y Silva, 2013).

Cuando las CP se despliegan en contextos organizacionales e interorganizacionales –tal el caso que estamos presentando– pueden existir actores institucionales que las impulsen o *cultiven*⁴. Estos promotores pueden ejercer distintos tipos de influencias y la relación que se establece es cualitativamente diferente a la que tiene lugar en las estructuras formales de reporte. Como veremos, una CP puede complementar o aportar a la misión y funciones de instituciones conformadas por unidades organizativas integradas por grupos de trabajo, equipos de proyecto, entre otros colectivos dedicados a la entrega de productos o servicios, y que asumen responsabilidad por la calidad y el valor público generado en el marco de las políticas públicas que gestionan.

Por otra parte, la posibilidad de vinculación entre estos colectivos depende en gran medida del desarrollo de una cultura organizacional o comunitaria que lo habilite (CIDEDEC, 2001). Esa cultura del conocimiento es la que genera pautas de comportamiento proclives a crearlo y compartirlo. En este sentido, al focalizar su acción en la práctica, el *cultivo* de una CP puede generar un intercambio de ideas y propuestas que opere como conector de las instituciones de origen de quienes participan, ya que las actividades de aprendizaje y resolución de problemas permiten, a quienes la integran, contextualizar y alinear sus proyectos e iniciativas en el marco del sistema de gestión mayor del que forman parte, al tiempo que profundizan sus dominios de conocimiento individuales y colectivos. Por ello, pueden constituirse en entidades de «cruce de fronteras» con alto potencial para el desarrollo de colaboraciones interinstitucionales e intersectoriales (Snyder *et ál.*, 2003).

4 Wenger denomina «cultivo» al desarrollo intencional de los elementos básicos que se combinan para constituir una CP: un dominio, una comunidad y una práctica (Wenger, 2002).

En estas instancias, entre los responsables político-institucionales y las CP pueden identificarse algunos de los componentes de las «alianzas estratégicas», lo cual permite expandir los límites de la organización formal, las habilidades, la confianza y la reciprocidad entre profesionales de distintos organismos y jurisdicciones de la administración pública que comparten una práctica.

En síntesis, la fortaleza y dinámica de las comunidades radica en que apuntan a conocer para hacer, transformando la realidad en ese hacer lo que, a su vez transforma a quienes hacen, sin las limitaciones del conocimiento abstracto y contemplativo (Pluss, 2009, p. 102).

En lo que refiere al *abordaje metodológico*, este trabajo de investigación asumió características similares a las de un estudio anterior⁵ ya que, como en aquella ocasión, se trata de reconstruir en sus principales características a un fenómeno, en términos de procesos multidimensionales donde optamos centrarnos en las voces de varios de sus principales protagonistas.

Recuperar sus percepciones, experiencias y puntos de vista a través del relato oral (entrevistas) y escrito (documentos de diversos tipos), constituye un importante desafío donde siempre queda la sensación de no haber podido plasmar en su totalidad y profundidad los distintos aspectos que hacen a este tipo de experiencias colectivas y al contexto en el cual tienen lugar.

5 Vázquez, N. y Silva G. (2020). Crisis, innovación y conocimiento en la Administración Pública. *CUINAP* 45.

Avanzar en la construcción de este tipo de conocimiento, requiere de un abordaje cualitativo que

consiste en descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones y comportamientos que son observables. Además, incorpora lo que los participantes dicen, sus experiencias, actitudes, creencias, pensamientos y reflexiones tales y como son expresados por ellos mismos y no como uno los describe (Pérez Serrano, 1994, p. 54 basada en Watson-Gegeo, 1982).

A lo que debe agregarse la importancia que adopta el entorno en el cual se desarrollan esas situaciones, comportamiento e interacciones (LeCompte, 1995).

Teniendo en cuenta este enfoque y el marco conceptual desarrollado, nos planteamos dos preguntas generales de investigación (referidas a identificar las características del Foro y sus aportes al actual contexto) y de ellas derivamos objetivos generales y específicos que orientaron inicialmente el proceso de indagación, adoptando una actitud abierta y flexible, atentos al surgimiento de temas emergentes.

Como ya adelantamos, se utilizaron de manera complementaria dos fuentes de información: informantes clave y documentos escritos, por lo que se recurrió a dos técnicas de investigación: entrevista y análisis de contenido.

La técnica de entrevista es una forma privilegiada de reconstrucción del fenómeno bajo estudio si tenemos en cuenta que «...la realidad social vivida conforma las experiencias que, interpretadas y re-interpretadas por los agentes sociales, se expresan en relatos, testimonios o respuestas a preguntas» (Sautu, 2007, p. 35).

Las personas entrevistadas fueron algunas de quienes protagonizaron desde la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) e INAP esta iniciativa durante el período de estudio 2002-2007:

1. José Carlini, responsable del Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional (en adelante, FRRII), Coordinador de Recursos Informáticos y Director de Recursos Informáticos de la ONTI respectivamente.
2. Graciela Falivene, responsable del Programa de Directivos Públicos del INAP desde donde se impulsaron los Foros Permanente de Macroprocesos Transversales de la APN
3. Ester Kaufman, contraparte del Programa de Directivos Públicos del INAP ante el Foro de RRII.
4. Luján Gurmendi, integrante del Foro de RRII y Coordinadora del Sistema de Información Universitaria (SIU), Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación.

Por su parte, el análisis de contenido se basa en la lectura –como instrumento de recogida de información– realizada de manera sistemática y metódica (Ruiz Olabuénaga, 2012) en un contexto de investigación orientado por los interrogantes y objetivos. Aquí trabajamos sobre veinte documentos (artículos y ponencias de los protagonistas del Foro) y en trece de ellos seleccionamos párrafos que sirvieron para complementar los testimonios obtenidos en las entrevistas.

Con el apoyo de la teoría, utilizamos las preguntas y los objetivos planteados para constituir una serie de categorías que nos sirvieron para elaborar la guía de entrevista y la guía de lectura de los documentos⁶; el proceso de

6 Las categorías a que hacemos referencia dieron lugar a los títulos de este documento.

indagación con una actitud flexible nos permitió identificar una categoría emergente que resultó de gran interés: «vínculo del Foro con otros actores dentro y fuera de la Administración Pública». El análisis cualitativo de contenido se asemeja en varios aspectos al que se realiza en las entrevistas cuando ya han sido desgrabadas.

Inicialmente contamos con una gran cantidad de material que asume la forma de relatos, situación en que «el investigador debe realizar las operaciones oportunas que le lleven a estructurar el conjunto de información en un todo coherente y significativo» (Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez, 1999, p. 200).

La lectura orientada y sistemática de los materiales dio lugar al inicio del análisis que consistió en «examinar sistemáticamente un conjunto de elementos informativos para delimitar partes y descubrir relaciones entre las mismas y las relaciones con el todo» (Ibídem), recordando en todo momento que nuestro objetivo fue reconstruir el proceso de creación del Foro y la forma de funcionamiento que adquirió en las estructuras del Estado.

El propósito que nos movió al realizar esta investigación fue identificar aportes que puede realizar esta experiencia al fortalecimiento de las capacidades estatales en el actual contexto, motivo por el cual el proceso de análisis, además de la fase de selección de párrafos⁷, la edición y el ordenamiento de los párrafos para establecer una línea argumental coherente, requiere de un proceso continuo de interpretación de los investigadores. En definitiva, en este tipo de investigaciones, análisis e interpretación forman parte de un mismo proceso ya que «la elaboración

⁷ Correspondiente al comúnmente denominado «proceso de reducción de datos» en los manuales de metodología de la investigación cualitativa.

del informe obliga a poner en orden las ideas, plasmando la información en un esquema organizado» (ibídem, pp. 203 y 204).

Finalmente, hay que señalar que el estudio abarcó los cinco primeros años del foro, desde su surgimiento en 2002 hasta 2007 cuando se redefinen las características y alcances de este ámbito de encuentro profesional.

2

Características que asumió el Foro

En cada una de estas experiencias en que se asocian integrantes de la administración pública para socializar experiencias, conocimientos y saberes en torno a la resolución de problemas de gestión que consideran importantes, se crean y recrean las comunidades de práctica. Más allá sus particularidades, propias del contexto en que se desarrollan y de las actividades a que se dedican, se espera que compartan ciertos atributos en diferentes grados o intensidades. En este sentido, es importante describir cada caso, por eso, recurriendo a las voces de algunos de sus principales protagonistas, a partir de aquí buscamos caracterizar al *Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional*⁸.

En primer lugar, resulta adecuado transcribir la forma en que presentan en una red social a este espacio sus protagonistas:

El Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional es un ámbito para el trabajo conjunto de los responsables de las distintas áreas informáticas de las jurisdicciones del Estado Nacional, que propicia las interacciones entre los sectores de organismos ligados a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y convoca, por primera vez transversalmente, a los niveles burocráticos gerenciales del Estado para

8 También denominado Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional.

resolver los problemas referidos al campo informático, apelando al saber hacer que da cada puesto de trabajo y la formación profesional. Es un espacio de gestión del conocimiento, planificación participativa y gestión asociada que, a los efectos de gestionar el conocimiento, estructura Comunidades de Práctica en el núcleo administrativo del Estado. Es de carácter participativo, transversal, intersectorial, no jerárquico y voluntario⁹.

Complementaria a esta descripción, puede agregarse que:

En su desarrollo, el Foro RRH se fue transformando en una red de gestión asociada intraestatal, sistema de trabajo que nace de la combinación de dos metodologías de Planificación Participativa y Gestión Asociada dando lugar a una nueva y específica para casos intrainstitucionales (Redin, 2016, p. 3).

Ante una experiencia colectiva en la administración pública de estas características cabe preguntarse, ¿cuáles fueron las circunstancias que abrieron el espacio para su surgimiento?, ¿a qué necesidades respondió su conformación?, ¿qué dinámica adoptó?, ¿qué logros generó y qué dificultades enfrentó?

2.1 Los servicios informáticos en el Estado

Los servicios informáticos en la Administración Pública Nacional son responsables de implementar la política informática estatal. Para el período bajo estudio, el organismo rector en esta materia era la Subsecretaría de la Gestión Pública de la JGM a través de la ONTI. Aún con esta rectoría formalmente reconocida, el conjunto de organismos se caracterizaba por su autonomía, disgregación y heterogeneidad en cuanto a capacidad

⁹ <https://www.linkedin.com/company/foro-de-responsables-inform-ricos/about/>

institucional para implementar las políticas públicas establecidas. Esta situación es de antigua data y su explicación responde solo en parte a una «aplicación argentinizada –drástica y miope, pero parcial– del *New Public Management* (NPM)» (Poggi *et ál.*, 2005, p. 1) ya que, para esa misma época, las reformas en otros sistemas transversales de la Administración Pública Nacional –entre ellos la gestión financiera– se orientaban en la dirección contraria, hacia la centralización y estandarización.

Hasta la mitad de la década de los 90 un financiamiento externo abundante, una gestión informática basada en el consumo desmedido y oneroso de nuevas tecnologías y una gestión tecnológica descentralizada en cada organismo, conceptualizada como «asunto de informáticos» –y no de políticas públicas– se traducían en situaciones de máxima diversidad (Pluss 2005, p. 4) y generaba «beneficios a empresas y a funcionarios, alguna mayor eficiencia en sectores muy puntuales de la APN y una disgregación total de la gestión informática estatal» (Kaufman 2003, p. 3).

En este contexto, la interacción entre los responsables de la gestión informática de los organismos de la APN era débil y se explicaba por relaciones personales más que por necesidades organizativas o estrategias institucionales, y las decisiones en materia tecnológica de cada organismo no consideraba los planes del resto.

En tal marco, la integración de sistemas de información representa un desafío difícil de afrontar exclusivamente por la estructura jerárquico-piramidal en cualquier situación y, es prácticamente imposible, para la Administración Pública Argentina luego de un proceso que ha corroído sus entrañas administrativas (Poggi *et ál.*, 2005, p. 2).

Respecto de las prácticas profesionales informáticas –que se constituyen en la materia sustantiva que aglutina al colectivo bajo estudio– cuando estas ocurren en contextos organizacionales suelen desarrollarse «bajo un paradigma o “sentido común” dictado por criterios ingenieriles, que ignora la dimensión social y humana del trabajo» (Pluss, 2008). No obstante ello, varios integrantes de la comunidad informática que convergió en el Foro bajo estudio formaban parte de la comunidad de software libre¹⁰, caracterizada por dinámicos procesos participativos de creación colaborativa de conocimiento.

2.2 El contexto macro de surgimiento

La crisis que estalló en nuestro país en el 2001 repercutió en la administración pública de manera tal que se vio paralizada la acción del Estado, dando lugar a la búsqueda de caminos alternativos para encontrar formas de ponerlo nuevamente en funcionamiento:

Frente a la situación de crisis por la que atravesaba el país, a finales del año 2001 y comienzos del 2002, y la pérdida de credibilidad social en las organizaciones estatales, el Estado Nacional resolvió impulsar, por medio de la Subsecretaría de la Gestión Pública, los Foros Permanentes de Dirección y Gestión de Macroprocesos y de Coordinación Interjurisdiccional de Políticas Públicas. Así se creó el Foro Permanente de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional, resultado de una cooperación entre el Programa de Formación de Directivos Públicos del INAP y la ONTI, organizado

¹⁰ Un *software* es «libre» cuando los usuarios tienen la libertad de ejecutar el programa, estudiar y modificar el código fuente del programa, redistribuir copias exactas y distribuir versiones modificadas. Sin embargo, *software* libre no es sinónimo de «no comercial», ya que todo programa que se considere libre debe estar disponible para el uso, la programación y la distribución de tipo comercial (Proyecto GPU, 2021). «Desde 1983 el movimiento del *software* libre defiende la libertad de los usuarios de ordenadores para que sean ellos quienes ejerzan el control del *software* que utilizan, y no al revés. Cuando un programa respeta la libertad de los usuarios y la comunidad, lo llamamos «*software* libre»» (Stallman, 2021).

con el objetivo de 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 (Poggiessse *et ál.*, 2008, p. 4).

Coincidiendo con estas afirmaciones sobre el contexto de inicio del foro, nuestros entrevistados aportan cuestiones específicas que dan mayor idea de la magnitud de la crisis y de las dificultades materiales que provocó al interior de la administración pública:

En el 2001 frente a la crisis hubo una decisión del entonces presidente Duhalde de formar con distintos sectores sociales la Mesa del Diálogo Argentino, entre ellos la Iglesia y el sindicalismo, porque estábamos atravesando una situación de escasez de recursos absoluta, para ver de qué manera, sin consultorías externas, podíamos empezar a encontrar respuestas desde la inteligencia colectiva a determinadas situaciones que eran muy específicas. Por ejemplo, no había tóner y había un montón de aparatos que no estaban funcionando, esto implicaba la imposibilidad de imprimir y de transferir las indicaciones, era una catástrofe en ese momento... había una parálisis total... Lo que se vio entonces es que dependíamos de nuestras computadoras, un funcionamiento armonioso entre los instrumentos tecnológicos, en ese contexto, se organiza el Foro de Responsables Informáticos. (Kaufman).

A su vez, es necesario señalar que la ausencia de recursos materiales, si bien fue un factor determinante, no fue el único:

El surgimiento de los foros tiene que ver con ese 2001, el «que se vayan todos» marcaba mucho... Primero estaba la cuestión de la autoridad y segundo no

había plata con lo cual, uno no podía recurrir a sus organismos y además no había dinero para hacer nada entonces no se podía repetir una lógica que se venía repitiendo desde siempre, entonces nos preguntamos ¿qué podemos hacer?, lo que se podía hacer era juntar a la gente (Carllinni).

En este contexto de crisis, ante la urgencia por recuperar el funcionamiento del Estado, para empezar a dar respuestas a problemas urgentes, una estrategia privilegiada fue la de constituir espacios colaborativos integrados por quienes desempeñaban funciones similares en distintos organismos. Durante el 2002, bajo el nombre de foros se constituyeron el de Directores de Personal, Responsables de Capacitación del Estado Nacional, Mesas de Entrada, de Unidades de Cooperación Internacional, de Directores y Responsables de Unidades de Información Documental, de Responsables de Programas Nacionales con Impacto Local y el de Responsables Informáticos, entre otros. Este último se constituyó en uno de los más pujantes y duraderos. En este sentido, quien fuera su coordinador sostiene:

¿Se puede pensar que la crisis dispara este tipo de respuestas, de mecanismos innovadores? Yo creo que no necesariamente una crisis genera esto... pero sí que una crisis puede ser un caldo de cultivo para que ocurran. Si se producen o catalizan determinadas condiciones, la crisis puede ser un momento más propicio que otros, pero no necesariamente es un disparador (Carllinni).

Si las crisis generan condiciones propicias, pero no necesariamente son disparadoras de respuestas innovadoras, es muy pertinente analizar el proceso de construcción de este espacio, cuáles fueron sus principales características y su alcance.

2.3 Motivo, necesidad o problema que dio lugar al Foro

El contexto de crisis y una serie de deficiencias acumuladas en la gestión de las TIC en la APN, obstaculizaban el logro de la misión de la Oficina en su papel rector en la definición de las políticas informáticas en la Administración Pública Nacional¹¹.

El escenario institucional se caracterizaba por la discontinuidad de personas y de políticas, falta de recursos materiales, carencia de instrumentos para coordinar conocimientos y resguardar la memoria institucional, dificultades de aplicabilidad de políticas diseñadas e implementadas centralizadamente, compartimentación de las áreas y falta de inserción y legitimidad de la ONTI como organismo coordinador y rector (INAP, 2003: 15)

La ya mencionada ausencia de recursos materiales provocada por la crisis dio lugar a la atención sobre problemas urgentes:

no había papel, no había tóner, las comunicaciones sin estos elementos estaban totalmente interrumpidas dentro de la administración pública, salvo que encontráramos un atajo y eso era las computadoras, los mails, estas otras formas informales (Kaufman).

¹¹ En 2002 las responsabilidades primarias de la ONTI eran: formular políticas e impulsar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado, promoviendo la integración de nuevas tecnologías, su compatibilidad e interoperabilidad de acuerdo con los objetivos y estrategias definidas en el Plan Nacional de Modernización del Estado; promover la estandarización tecnológica en materia informática, teleinformática o telemática, telecomunicaciones, ofimática o burótica y promover la utilización de Firma Digital en los organismos del Sector Público Nacional, actuando como autoridad certificante (Decreto 78/2002)

Esta situación abrió una ventana de oportunidades a los equipos técnicos de la administración pública, poniendo de relieve una cuestión de fondo: todas las soluciones informáticas que requiere el Estado ¿debe seguir proveyéndolas el sector privado?

Teniendo en cuenta la incidencia que tienen los avances tecnológicos en informática y en comunicaciones sobre los procesos laborales, esta cuestión comprende distintas dimensiones de análisis:

... desde el punto de vista informático, en la Administración Pública siempre hemos estado atrás de cada época, que ha tenido una metáfora directriz que viene desde afuera... (Carllinni).

... el foro de informático son informáticos que están, no en una pelea, sino en una confrontación colaborativa respecto del *software* libre, de los desarrollos abiertos, y es una característica muy fuerte en estas comunidades informáticas el respeto mutuo y la definición de jerarquizaciones en función del saber, esto permitió la pervivencia del foro a pesar de todas las dificultades que tuvieron (Kaufman).

2.4 Sentido del surgimiento de la iniciativa

El «sentido» de surgimiento de las comunidades de práctica es un tema de interés para quienes se dedican a su análisis, si consideramos que su estudio toma sentido al vincularlas con el problema que dio lugar, quién/es estuvieron a cargo de su ingreso a la agenda y de su definición, ¿pueden ser promovidas desde las autoridades de las organizaciones o, por su propia naturaleza, surgen y crean su identidad de manera informal a partir del interés e iniciativa de algunos de sus miembros?

Muy posiblemente, el sentido de surgimiento sea un factor que incide en las posibilidades de desarrollo y supervivencia de la comunidad, su adaptación a las estructuras existentes, su inclusión en la cultura organizacional.

Como ya señalamos, en cada una de estas experiencias en que se asocian integrantes de la administración pública, se crean y recrean las comunidades de práctica, por lo tanto, es de interés indagar en cada caso este tema.

La particularidad que aquí se dio involucra a ambos sentidos de la organización:

Ahora, yo no sé si surgió muy de abajo hacia arriba el foro, de hecho, a mí me llegó escrito que tenía que hacer un foro, después, los que tuvimos responsabilidad, definimos el formato, las reglas las definimos nosotros (Carllinni).

En el caso que nos ocupa, esta instancia propiciada formalmente desde la conducción del Estado sirvió para canalizar inquietudes del sector y tomó vida propia al interior de la estructura existente:

... cuando se crea la nueva estructura de la ONTI, en una dirección aparecía, eso fue cristalizado en las misiones y funciones, no es que pensamos quién se hace cargo, cuando me dicen que me tengo que hacer cargo de esa coordinación miro las misiones y funciones y ahí aparecía lo del ámbito de encuentro¹² y ahí es donde empiezan a jugar los actores, hay cuestiones que surgieron espontáneamente en función de los actores, la interpretación de

12 Dentro de las acciones formales de la ONTI se encontraba la de «Generar un ámbito de encuentro de los responsables de informática de las distintas jurisdicciones de la Administración Nacional, con el fin de coordinar y potenciar los distintos esfuerzos tendientes a optimizar un mejor aprovechamiento de las nuevas tecnologías aplicadas a la modernización de la gestión pública» (D. 78/2002, Anexo 2, ONTI acción 16.)

qué podía ser eso daba para muchas cosas (...) surge desde arriba desde lo formal, porque se detecta la necesidad, porque no había forma de entrarle a ningún colectivo de otra manera que no fuera tomándose de la mano, y ese punto viene desde arriba ahora, el desarrollo, tuvo que ver con los protagonistas, el desarrollo y la duración tuvo que ver con estructuras, con formas, con la ideología de los actores que había en ese momento en cada uno de los organismos rectores (Carllinni).

Esta experiencia de alguna manera interpela a distintas visiones sobre la relación existente entre comunidades de práctica y gestión del conocimiento. Hay quienes consideran que las comunidades de práctica tienen entidad por sí solas sin formar parte, a priori, de ningún sistema de gestión del conocimiento propiciado por las organizaciones (Sanz Martos, 2010), mientras que otra visión ve en las organizaciones que promueven el aprendizaje colectivo a las comunidades de práctica como una importante estrategia (Godói-de-Sousa y Eiko Nakata, 2013). Queda entonces por conocer cómo esta forma tan particular de surgimiento incidió sobre su funcionamiento al interior del Estado.

3

El Foro en funcionamiento

3.1 Características generales del espacio

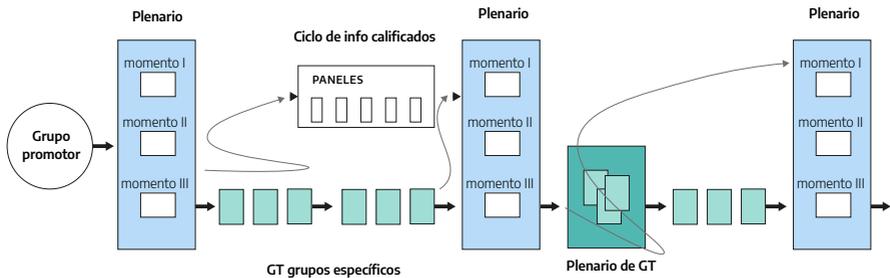
El análisis del funcionamiento del foro requiere tomar en consideración una variedad de aspectos: la modalidad de trabajo, la forma en que se constituye la agenda de temas, la dinámica de sus encuentros, las pautas de funcionamiento, los valores orientadores del espacio y sus vínculos con otros actores. Varias de estas cuestiones permiten identificar qué se mantiene y qué cambia cuando la forma de trabajo adoptada tiene que ver con una comunidad de práctica en el Estado.

Entre las características más sobresalientes del *Foro de Responsables Informáticos* se encuentra su capacidad de convocatoria: más de 150 personas en más de 90 encuentros anuales habla del interés de los técnicos y también del desafío que implica poder llevar a cabo de manera fructífera encuentros de tal característica: ¿cómo gestionar la libertad de opinión y la participación a la vez que se mantiene un orden necesario para el funcionamiento?, ¿qué desafíos y aprendizajes genera en la coordinación?

La dinámica de funcionamiento del Foro del RRII incluía plenarios periódicos y grupos de trabajo (ver Gráficos N.º 1 y 2) a partir de la adaptación de una metodología para la implementación estratégica o gestión intersectorial

de la complejidad o gestión de redes que formaba parte de la familia de metodologías de planificación participativa y gestión asociada (PPGA) de FLACSO¹³.

Gráfico N.º 1: Momentos y espacios participativos en la dinámica del Foro de RRII



Fuente: Redín (2016, p.9)

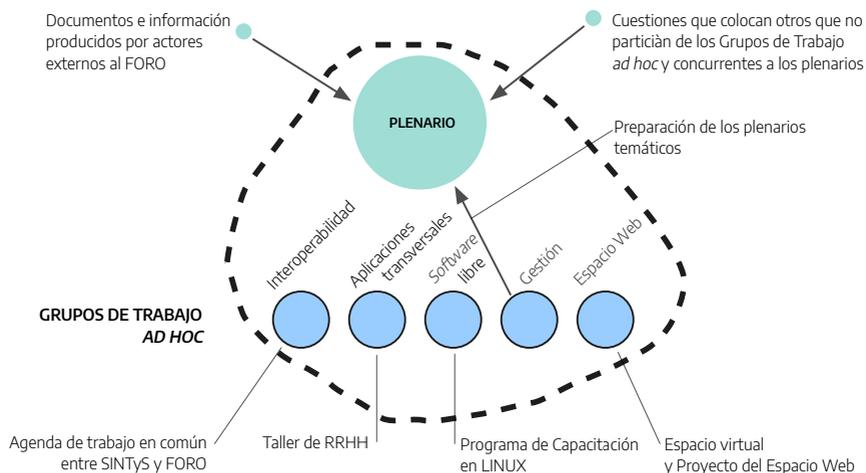
Según la explicación de algunos autores de la metodología y de los responsables del Foro (Poggiese *et ál.*, 2005, p. 6) el grupo que motorizaba de manera permanente este complejo proceso participativo se denominó *Grupo de Gestión*¹⁴, tenía carácter abierto y se ocupaba de la revisión y

13 En el 2003 la ONTI, Subsecretaría de la Gestión Pública de la JGM y FLACSO suscribieron un convenio marco de cooperación y asistencia técnica recíproca. Respecto de la metodología PPGA el convenio establece que «el desarrollo y aplicación de la familia de metodologías de Planeamiento Participativo y Gestión Asociada por parte de FLACSO constituyen un importante aporte a las necesidades actuales de la Administración Pública Nacional y es complementaria con la desarrollada por el INAP para la instalación y desarrollo de distintos Foros Permanentes». Asimismo, este convenio ratificaba los términos de una carta de intención suscripta en 2002 donde se puntualizaba «Que no obstante las restricciones de recursos que afectan a la ONTI como a las demás áreas de la APN, coinciden en la importancia de llevar adelante en forma conjunta el Foro Permanente de Responsables Informáticos de la APN como una instancia para: “La generación de un espacio enriquecedor, permanente y capitalizable de difusión, debate y consenso de los responsables de las Áreas de Tecnologías de la Información de la Administración Pública Nacional con el objeto de encauzar los esfuerzos y optimizar el uso de los recursos aplicados a dichas tecnologías» (Ver Redín 2016, p. 21).

14 Una vez afianzada su práctica y dinámica, este grupo comenzó a configurarse y denominarse como «Grupo de Gestión de la Gestión» (INAP *et ál.*, 2003, p. 10)

actualización del ciclo de planificación general, del monitoreo de estrategias, de la circulación de la información, al tiempo que brindaba apoyo a los grupos intra-Foro y gestionaba las relaciones con actores externos al espacio.

Gráfico N.º 2: Funciones y actividades del Foro de RRII



Fuente: Poggiese *et ál.* (2005, p. 8)

En las reuniones plenarias, un primer momento se dedicaba a la actualización del estado de situación presente y, sobre esa base, identificaban los problemas, ejes centrales y tendencias con mirada prospectiva. En un segundo momento, se conceptualizaban las temáticas y se debatían propuestas e ideas de manera abierta, para luego consensuar los criterios para el trabajo en grupos. Durante el tercer momento, la actividad se focalizaba en el tratamiento de las cuestiones específicas de cada grupo de trabajo y en el seguimiento de lo proyectado, todo lo cual podía dar lugar al surgimiento de nuevos grupos de trabajo. En algunos de los encuentros plenarios se organizaba un cuarto momento denominado «formación por

intercambio» orientado a compartir el aporte de especialistas externos al Foro, la presentación de casos, iniciativas o experiencias relacionadas con las cuestiones tratadas lo cual permitía profundizar temas consensuados como relevante para el colectivo.

Los grupos de trabajo (GT) se generaban ad hoc conforme las cuestiones específicas a resolver surgidas en los plenarios. Estas cuestiones podían ser de índole operativa, temática, disensos que requerían resolución. Las reuniones de los GT eran abiertas y se desarrollaban con una mayor frecuencia que las reuniones plenarias. Lo acordado y producido en cada grupo de trabajo se presentaba en el plenario siguiente. Los GT permanecían activos hasta el logro del objetivo que había dado lugar a su creación. En función del avance de general del Foro, el GT podía reformularse o renovarse. Algunos, incluso, fueron adoptando características de «grupo promotor» en función del devenir del abordaje temático específico. (INAP *et ál.*, 2003, p. 10)

En lo que respecta a la gestión de la información y conocimiento generados en los encuentros, es importante destacar que el Foro tenía un sistema de registro *ad hoc* de las interacciones y de las producciones que generaba: actas de las reuniones plenarias, informes de las reuniones de trabajo, documentos de base, síntesis de las mesas-panel, entre otros. La idea rectora con que se trabajó fue «generar el espacio para que las cosas sucedan».

Durante el período bajo estudio, se contó con un liderazgo importante, y con reglas claras –generadas desde la coordinación– que favorecieron la participación y pusieron en valor el conocimiento de los integrantes y no su posición jerárquica en las organizaciones a las que pertenecían. A partir de allí el trabajo se caracterizó por la construcción colectiva de la agenda de problemas y de propuestas de abordaje, junto con una planificación anual

flexible, procurando que en todo momento la información se encontrara al alcance de todos los integrantes; la implementación de las propuestas y soluciones generadas no se encontraba dentro de las atribuciones del grupo, por lo que adquirieron el carácter de «predecisionales». Algunas de las frases de los protagonistas ilustran muy bien esta apretada síntesis.

Algunos testimonios reflejan la importancia y características que adquirió el liderazgo en el foro:

Una cosa importante es el liderazgo, un liderazgo muy fuerte con José Carllinni, que después lo reemplazaron y no es lo mismo, porque ahí hay una cuestión de afectividad y de reconocimiento incorporado, independientemente de la motivación que podía tener la gente que reemplazaba a José Carllinni, en ese sentido fue irremplazable, esto tiene el liderazgo que es algo muy, muy relevante. (Kaufman)

Los que participamos en el foro sabemos de las ganas que ponía José para formar una verdadera comunidad en informática. Su iniciativa creó un espacio donde confluyen los grandes organismos y los chicos, las universidades, respetando al otro, escuchándonos, contándonos las diferentes experiencias, viendo lo que se hace afuera para aprender, pero implementado pensando en nuestra problemática. Y además (o por sobre todo) buen tipo... (Lia)¹⁵

Una acción inicial fue dotar de reglas de funcionamiento a este ámbito de encuentro «si el valor es la participación no puede haber cualquier regla, porque el riesgo es terminar en una “mesa chica”». (Carllinni). Una regla básica fue intervenir desde los argumentos sin descalificaciones a las personas:

15 Fundación Vía Libre 14-03-2008: <https://www.vialibre.org.ar/achiary-y-carllinni-dejan-onti/>

... lo primero que aprendí, la primera síntesis que hice es que la participación, la horizontalidad y que un espacio sea llano y tremendamente participativo como fue el nuestro, depende de que se cumplan las reglas en forma pretoriana. Por ejemplo, cuando alguien descalificaba una persona yo decía «acá se puede decir que un compañero del foro está diciendo algo inadecuado y fundamentarlo, lo que no se puede es descalificar a la persona» porque la descalificación no entra en las reglas, no se descalifica y se argumenta, uno puede contraargumentar cualquier cosa, pero no descalificar (Carllinni).

Este tipo de reglas dio lugar a un trabajo participativo de identificación de problemas, de identificación de formas de abordaje y de planificación anual de actividades, siendo importante conocer, ¿qué tipo de problemas?, ¿cómo se los identificaba y se planificaba?

... nos juntábamos en enero y planificábamos el año, ¿cuáles son los problemas centrales?, ¿con qué criterio vamos a seleccionar qué problemas trabajar? Lo que la masa definía que le dolía más... Ahora, sí, la planificación estaba, lo que no significaba que estuviera escrito sobre piedra, capaz aparecía una temática que impactaba (Carllinni).

¿qué es lo más importante de la planificación?: los problemas... generábamos un estado de problemas, que después sintetizábamos (...) trabajamos en interoperabilidad... hicimos un mapa con cuatrocientos nodos que era lo que los informáticos llaman mapa integrado de procesos problemáticos. El consenso básico era sobre cuáles de los principales problemas de las distintas instituciones podíamos hacer algo, ese era el problema de los problemas, el problema madre (Carllinni).

¿Cómo se llegaba a construir esos consensos? A partir de una forma de trabajo que fomentaba la participación, atípica para lo que se estaba acostumbrado en el ámbito laboral:

Había que acostumbrarse porque parecíamos chicos de jardín de infantes con papelitos y algunas personas decían «somos gente grande», pero estaba bueno, porque entonces esos eran los problemas, los poníamos a disposición de todos, cuando alguien aportaba una propuesta que parecía innovadora, modificadora, nos planteábamos por qué no la habíamos considerado, ¿por no ser una buena propuesta?, ¿por qué nos olvidamos de una parte del problema o cómo pegarle a un determinado problema o a qué problema le pegamos? Si un nuevo problema, entonces explícalo... como no es una construcción teórica académica, los problemas son los problemas que iban surgiendo de lo cotidiano (Carllinni).

En esta modalidad de funcionamiento una condición (que puede considerarse como otra regla básica de la horizontalidad), fue la de garantizar a todos los integrantes el acceso a los distintos espacios:

... no hay «mesa chica», todo se publica, todo el mundo es invitado a todas las reuniones, ¡todos! Si hay un grupo de coordinación promotor de gestión, o como quieran llamarlo, jamás tiene que ser la «mesa chica» (...) esas eran las reglas que había que respetar y que hacían que las personas confiaran, si había algo que no funcionaba se planteaba (Carllinni).

Esta forma de organización al interior de las estructuras del Estado, tuvo sus límites y consiguientes adaptaciones en vistas a lograr la convivencia necesaria con otras formas habituales de concebir el trabajo:

... ellos decían que elaboraban “pre-decisiones”, elaboraban consejos, eran instancias pre decisionales que la autoridad política podía tomar o no, eran una usina muy grande, algunos decían que era “una usina de amigos”, bueno, también eso, porque las relaciones afectivas son también muy importantes» (Kaufman).

Efectivamente, algunas de estas características que asumió el funcionamiento del Foro generó «extrañeza» en algunos sectores que denominaban al espacio como «un grupo de amigos» o también como una «comunidad hippie».

3.2 Los desafíos iniciales y fases del ciclo de vida

Recordemos que en los momentos iniciales del Foro de RRII el paradigma sobre TIC vigente concebía 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 y Valido (2007, p. 2).

Algunas de las cuestiones que entonces buscaban respuestas perentorias respecto de la política informática estatal eran:

¿Cómo llegamos a construir una arquitectura de Gobierno Electrónico que represente un salto cualitativo de magnitud en relación a la actual situación? (...) ¿Cómo podemos expresar esta arquitectura en un lenguaje comprensible para la mayoría? Poggi *et ál.* (2005, p. 2).

También apareció la impostergable necesidad de desarrollar un Marco de Interoperabilidad¹⁶, por lo cual se analizaron experiencias comparadas y a partir de allí se seleccionaron criterios orientados por la decisión de «no copiar literalmente ningún marco ya definido sino desarrollar un documento luego de completar un análisis situacional de la problemática de la información en la Administración Pública Nacional» (Carllinni y Valido, 2007, p.5).

La inclusión del concepto «interoperabilidad» en el primer plan de gobierno electrónico aprobado en nuestro país¹⁷, se constituye en un valioso logro de esta comunidad de informáticos, ya que era una de las principales apuestas que la ONTI había venido sosteniendo desde la conformación inicial de este ámbito de encuentro donde se promovió una concepción del gobierno electrónico «como proyecto colectivo, cuyo principal combustible debían ser el consenso y la gestión colectiva del conocimiento en la materia» (Carllinni y Valido, 2007, p. 5).

La incorporación gradual de actores fue delineando tres fases complementarias de implementación del Foro de RRII (ver Gráfico N.º 3). En palabras de sus responsables, las características centrales de cada una de ellas fueron:

Primera etapa, de carácter intra-estatal, de preparación y articulación entre áreas informáticas de la administración pública nacional, en la cual se reflexiona y se identifican las diferentes cuestiones (tendencias, problemas, propuestas, proyectos existentes), se sistematiza la información, se elaboran hipótesis

16 «Definimos interoperabilidad como la capacidad de un conjunto de organismos para elaborar y ejecutar coordinadamente procesos de negocio público que provean sistemáticamente servicios a la sociedad cumpliendo los principios de Simplificación Registral y Ventanilla única (...) Cuando se habla de Interoperabilidad inmediatamente aparece la referencia a la tecnología como su componente casi exclusiva. No obstante, resulta imposible avanzar en su desarrollo sin tener una visión compartida del Gobierno Electrónico, construida a través de consensos, y de los modelos de gestión que se pretende estructurar y viabilizar desarrollando una administración interoperable» (Resolución 99/2008).

17 Véase el Plan Nacional de Gobierno Electrónico (Decreto 378/2005 art 6º inc b).

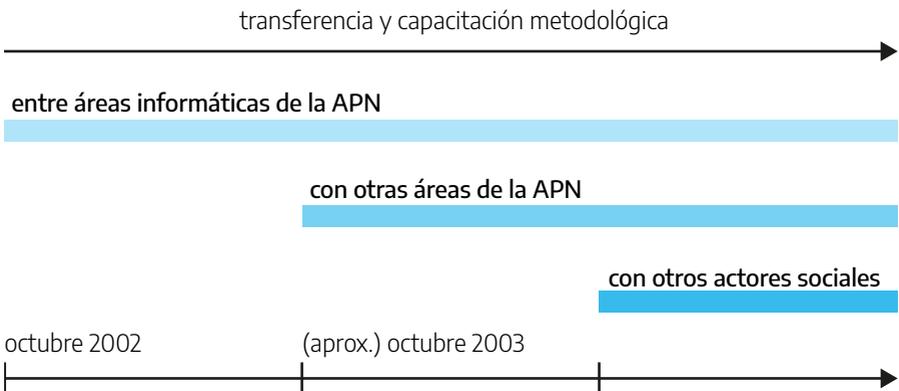
sobre las cuestiones trabajadas, se identifican los actores involucrados, y las dimensiones de abordaje.

Segunda etapa, también de carácter intra-estatal, de articulación con otras áreas de la administración pública nacional, a partir de la construcción de escenarios anticipatorios de planificación intersectorial, participativa y estratégica, sobre las diferentes cuestiones problemáticas identificadas.

Tercera etapa, de carácter ampliado y abierto a otros actores sociales, para el test y ajuste, de las diferentes cuestiones trabajadas.

Estas tres situaciones de trabajo se van dando y agregando a lo largo del tiempo en un proceso que se enriquece no solo con la agregación de actores (con la diversidad de miradas y aportes que esto implica), sino también, con complejizar y profundizar los trabajos y los modos de producirlos (Poggiese *et ál.* 2005, p. 5).

Gráfico N.º 3: Proceso de agregación de actores según fases en el Foro de RRH



Fuente: INAP *et ál.* (2003:2) 3.3 Vínculos del Foro con colectivos e instituciones: el juego de actos

El Foro tanto por su magnitud, como por su duración y dinámica, se fue constituyendo y consolidando como comunidad de práctica en un activo proceso de vinculación con otros actores colectivos e institucionales, tales como organismos rectores de la APN (entre ellos el INAP y la ONEP), jurisdicciones y organismos de pertenencia de los integrantes del Foro¹⁸, con otras comunidades de práctica (foro de responsables de centros de documentación, foro de responsables de personal, entre otras), instituciones no estatales (tales como FLACSO).

Esos vínculos se generaron en distintas direcciones (desde la ONTI hacia FLACSO, desde el INAP hacia ONTI), pero siempre como respuesta a necesidades y momentos del desarrollo de esta comunidad de práctica, contribuyendo al fortalecimiento de ambas, constituyendo experiencias no previstas en las estructuras y cultura administrativa predominante. ¿Cuáles fueron estos vínculos y qué aportes generaron?

Como ya señalamos, esta experiencia nació como un foro transversal en un contexto de crisis que brindó oportunidad formal para el desarrollo de experiencias asociativas, se fue construyendo sobre la marcha a partir del intercambio sobre problemas en común, necesidades y experiencias. En sus inicios, no recurrió a la teoría a la cual no conocía ni parecía necesitar en esa etapa, es interesante comprobar cómo, al igual que otras comunidades de práctica que se desarrollaron en el Estado, va surgiendo la necesidad de sistematizar y difundir esta experiencia, allí pasa a ser importante la

18 Las jurisdicciones y organismos que tuvieron mayor permanencia en el Foro –denominados actores plenos según la metodología a de planificación participativa y gestión asociada utilizada– fueron: «AFIP, ANSES, Ministerio de Justicia de la Nación, Registro Nacional de las Personas, Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, Registro de la Propiedad Automotor, ORSNA (Organismo regulador sistema nacional de aeropuertos), Senado de la Nación, Secretaría de Hacienda de la Nación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ONTI (Oficina Nacional de Tecnologías de la Información), INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social), Ministerio de Desarrollo Social de la Nación». (Redín, 2016, p. 8-9)

teoría que, a su vez, aporta recursos para enriquecer a la práctica, aquí, un sector de INAP tuvo un rol fundamental:

Ahora, ahí hay una cuestión: nosotros gestionábamos conocimiento y no lo veíamos. El haber tomado conciencia de esto se lo debemos a Graciela Falivene, con quien coincidíamos a menudo en el ascensor de la Subsecretaría y ella siempre me hablaba de la gestión del conocimiento, yo ni me acuerdo de los autores que mencionaba, pero pensaba «si yo coordino un foro de informáticos, ¿de qué me está hablando esta señora?» pero, cuando empecé a necesitar sistematizar, terminamos haciendo un plenario de gestión del conocimiento en el propio foro. Fuimos a comprar a la Feria del Libro y otros lugares los únicos ejemplares de Nonaka y Takeuchi¹⁹ y de Lave y Wenger²⁰ que se vendían en Argentina. Leíamos estos autores que ella nos recomendaba y, desde lo estructural del funcionamiento del foro, empezamos a hacer otra síntesis. De algo nos habíamos dado cuenta: «vayamos ya a la gestión del conocimiento» (Carllinni).

En el marco del proceso de reforma de las políticas de capacitación que estaban teniendo lugar como salida a la crisis del 2001, desde el Instituto también se buscó impulsar estas experiencias, considerando el estrecho vínculo existente entre comunidades de práctica y aprendizaje (por fuera del aula):

... el Programa de Directivos Públicos del INAP acreditaba los encuentros del Foro, lo que se producía evidenciaba un intenso proceso de aprendizaje y formación entre pares, esta conexión me parece que es importantísima, nosotros desde el INAP tratábamos de impulsarlo y fortalecerlo, y creo que eso jugó un papel en su continuidad durante bastante tiempo (Kaufman).

19 Refiere a la obra de I. Nonaka y H. Takeuchi (1999).

20 Refiere a la obra de J. Lave y E. Wenger (2001).

El Foro estableció también un importante vínculo con otras CP. Una de ellas es de larga trayectoria y continuo crecimiento: el Sistema de Información Universitaria (SIU). En realidad, el SIU se apoya en una constelación de comunidades de práctica que desarrollan sistemas informáticos para el Sistema Universitario Nacional. De esta forma, se relacionan estrechamente con los servicios informáticos de las instituciones de formación superior ¿cómo se dio este contacto con un organismo que se encuentra por fuera de la Administración Pública?, ¿qué beneficios generó?

¿Cómo me integré al Foro de Responsables Informáticos? supongo que algún integrante del foro le comentó a José (Carllinni) sobre nosotros y me invitó a las reuniones. Si bien el SIU²¹, que en ese momento estaba bajo mi coordinación, no encajaba estrictamente con «área informática de la APN» porque las universidades son autónomas, nosotros pudimos insertarnos muy bien en el Foro (...) Gracias a la participación en el Foro lo conocía a Aldo Rosemberg, hicimos muy buena empatía y pudimos gestionar desde el SIU un convenio con el Ministerio de Economía para tener el COMDOC²² y de ahí salió el convenio para que las Universidades nacionales tengan el COMDOC. Ahí hubo un ida y vuelta de beneficios que salieron a través de estas reuniones. También a partir de estos intercambios, concretamos la sesión de algunos de los softwares SIU a entidades que estaban representadas en

21 El Sistema de Información Universitaria (SIU) surge en el año 1996 como uno de los componentes del Programa de Reforma de la Educación Superior, con financiamiento del Banco Mundial. A partir de allí comienza a desarrollar sistemas informáticos para el Sistema Universitario Nacional, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y distintas áreas del Ministerio de Educación de la Nación. A finales del 2003 cuando caduca el financiamiento disponible, la SPU y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) acuerdan buscar esquemas de financiamiento que permitan la sustentabilidad del SIU y es así como –a finales del año 2007– se conforma un consorcio de universidades con adhesión voluntaria de 46 instituciones de formación superior. A partir de setiembre del año 2013 el SIU se incorpora al CIN. <https://www.siu.edu.ar/que-hacemos/>

22 ComDoc es un sistema Web de seguimiento electrónico de documentación, concebido para registrar y brindar todos los detalles importantes de la administración de los documentos (como expedientes, notas, resoluciones, memorándums, legajos o actuaciones) de una organización. [https://www.siu.edu.ar/comdoc/#:~:text=ComDoc%20es%20un%20sistema%20Web,o%20actuaciones\)%20de%20una%20organizaci%C3%B3n.](https://www.siu.edu.ar/comdoc/#:~:text=ComDoc%20es%20un%20sistema%20Web,o%20actuaciones)%20de%20una%20organizaci%C3%B3n.)

el foro. Como era un foro de técnicos hubo mucha ayuda mutua entre pares. El haber conocido a José (Carllinni) desde el lugar institucional que ocupaba, nos ayudó mucho, por ejemplo, a liberar el SIU Toba²³ como software libre (Gurmendi).

El aprendizaje de los responsables del Foro sobre cómo facilitar la actividad de producción colaborativa en comunidades numerosas, se fue dando sobre la marcha y fue reforzada a través del aporte de especialistas en metodologías de gestión asociada participativa de FLACSO. Este tipo de abordaje metodológico debió ser adaptado a las particularidades de la interacción intraestatal y a un espacio tan particular como lo fue este foro:

En el 2004, hicimos 97 reuniones a lo largo del año, el volumen era grande, entonces, ¿cómo hacíamos para trabajar así y que no sean charlas de café? Ahí fue cuando contacté al Área de Planificación Participativa y Gestión Asociada de FLACSO. Ellos realizaban sus desarrollos para la interface estado-sociedad, por ejemplo, se inundaba un barrio y ellos trabajaban en la planificación de la prevención. Si bien su método estaba pensado para otra cosa, ya que no tenía que ver exclusivamente con la administración pública, me dije «bien, por ahí vamos» porque necesitábamos el componente de planificación participativa, y fue un esfuerzo monstruoso, pero logramos adaptar esa

23 SIU-Toba es una herramienta de desarrollo que permite crear sistemas transaccionales en forma rápida, utilizando tecnología web open-source. Este software agiliza el proceso de construcción y el mantenimiento de los sistemas transaccionales, a través de la reducción de tareas repetitivas, permitiendo al desarrollador enfocar su actividad en la lógica del dominio. Basada en la experiencia de más de diez años desarrollando soluciones para el Sistema Universitario Nacional, esta herramienta fue declarada software libre a través de la Resolución Ministerial N.º 823/2007, convirtiéndose así en el primer software de código abierto desarrollado por el Estado argentino. Debido a sus características técnicas y funcionales, SIU-Toba ha sido adoptado como herramienta de desarrollo para innumerables proyectos, tanto en el ámbito estatal como en el privado. <https://www.siu.edu.ar/siu-toba/#:~:text=SIU%2DToba%20es%20una%20herramienta,utilizando%20tecnolog%C3%ADa%20web%20open%2Dsource.>

metodología para el Estado, y ahí aprendimos que esa metodología tiene cosas maravillosas (Carllinni).

... el foro de informática tenía una identidad muy importante y ahí contamos con la ayuda de algunos facilitadores de FLACSO que usaban el método de gestión participativa, y con la asistencia del Programa de Directivos Públicos del INAP que en ese entonces coordinaba. Desde INAP acreditábamos las actividades del Foro, solía asistir a muchos de los encuentros (Falivene).

Así se va constatando el aporte que hace la teoría a estas experiencias y, como señalamos anteriormente, las comunidades de práctica al crearse también se recrean en su propio accionar, mientras que su estudio a su vez permite un avance en la construcción de conocimiento teórico sobre la producción asociativa de conocimiento en las administraciones públicas.

El Foro de RRII también se vinculó con otros foros de macroprocesos transversales de la APN impulsados desde la entonces Subsecretaría de la Gestión Pública de la JGM. Dos casos son los más destacados de interacción en red fueron los puentes tendidos entre el Foro de RRII y el Foro de Responsables de Personal coordinado desde la Oficina Nacional de Empleo Público, para la creación de un sistema de gestión recursos humanos (Falivene, 2003 y Poggi *et ál.*, 2005) y la del Foro de Responsables de Centros de Documentación de la APN, para entre otras iniciativas, la elaboración de un manual de gestión documental.

... la comunidad de los responsables informáticos, cruzada por la gente del Foro de Documentación empezaron a elaborar conjuntamente un manual de gestión documental, ahí había dos saberes diferenciados que estaban colaborando para generar un producto. Con los años el foro se transformó en la denominada Agenda Digital y ahí había mucho cruce de saberes,

por ejemplo, la gente de estadísticas con los informáticos, la gente de georreferenciación, los abogados con los informáticos. No quiero centralizar todo en los informáticos, pero eran los más relevantes. Iban conformando áreas temáticas donde intervenían otras comunidades u otros expertos, estas son redes (Kaufman).

Como vemos, a estas actividades «interforo» se sumaba la intervención de otros expertos, dando paso a la construcción de redes profesionales intraestatales.

Estos ejemplos sirven para apreciar la potencialidad de este tipo de experiencias en la construcción de vínculos y conocimiento de manera horizontal, en la generación de nuevos saberes a partir de la complementariedad y el interés común no solo por solucionar problemas, sino también para construir nuevos caminos y propuestas, avanzando en el fortalecimiento de las capacidades estatales.

3.4 Factores que favorecieron y factores que obstaculizaron la permanencia del Foro

Entre los factores que coadyuvaron a la permanencia del Foro se destaca la voluntad política de la ONTI en tanto órgano rector –y, por ende, estructura formal de referencia– para auspiciar y aprovechar lo producido por el Foro como insumo en la elaboración de proyectos y la toma de decisiones de política pública.

Las reglas de funcionamiento provistas por la metodología de trabajo (PPGA) constituyeron otro elemento de peso ya que permitieron ir tejiendo una densa red interáreas.

La articulación con el INAP en aspectos vinculados al proceso de generación de nuevo conocimiento de forma colaborativa y participativa –a través del intercambio de experiencias y el aprendizaje entre pares– fue otro de los factores que favorecieron la permanencia de este ámbito concebido como una comunidad de práctica intraestatal. A lo largo del período bajo estudio esto se evidenciaba a través del gran interés de los niveles técnicos que lo integraban, renovado en cada encuentro, por formar parte de un espacio horizontal donde debatir, encontrar soluciones y realizar aportes sobre aquellos problemas de la gestión informática estatal que enfrentaban cotidianamente en sus entornos laborales «Desde el primer minuto de funcionamiento, la obsesión del Foro fue la identificación de las problemáticas centrales que no estaban hasta el momento en la Agenda de TIC de la Administración Pública Nacional». (Valido *et ál.* 2007, p. 2). Esta es una de las características distintivas de las comunidades de práctica: se mantienen mientras dura el compromiso e identificación con la *expertise* del grupo (Cohendet *et ál.*, 2001).

A su vez, a modo de incentivo y reconocimiento de los aprendizajes que tenían lugar en los espacios que conformaban el Foro, el INAP certificaba la participación a través del otorgamiento de créditos a los plenarios y reuniones de los principales grupos de trabajo, lo cual permitía a sus integrantes cubrir uno de los requisitos principales para el progreso en la carrera administrativa estatal.

Sin embargo, la pervivencia en contextos organizacionales de colectivos profesionales –tales como las comunidades de práctica– puede verse obstaculizada por circunstancias diversas. En este sentido, Pluss, quien fuera integrante del Foro de RRH, sostiene que las comunidades de práctica representan un concepto claro y sencillo, pero difícil de lograr.

Sobre las dificultades para sostener estos colectivos, este autor menciona:

1. Personas y organizaciones de apego emocional al sentido común del paradigma industrial, jerárquico, formal y orientado a tareas manuales en entornos estables, lo que les impulsa a rechazar al nuevo paradigma de la información, el que incorpora valores muy diferentes: facilitación, transversalidad, informalidad, orientación a tareas complejas y entornos cambiantes. Para estos casos se recomienda una estrategia persuasiva, y apoyarse en los impulsos de cambio en la organización que puedan debilitar dicho apego.
2. Dificultad para construir un clima de colaboración. Por el contrario, en la mayoría de las organizaciones prevalece un clima competitivo que alienta la desconfianza y la falta de colaboración (Pluss 2016, p. 316).

Otra situación de orden «cultural» que puede derivar en obstáculos es la propia forma de funcionamiento de las comunidades de práctica: cuando al interior de estos espacios se identifica cuáles son los problemas y necesidades significativos y a partir de ellos se construye la agenda de trabajo, se elige el orden y la forma abordarlos y el tipo de resultados que se busca lograr, es posible que los decisores políticos perciban a estas actividades como una instancia de cuestionamiento a sus funciones/poder.

porque juntábamos tanta gente que, siempre, empezando por los directores de la ONTI y más arriba, teníamos miedo de que pensarán que nosotros íbamos «a tomar la Bastilla», y yo decía «¿cómo les explico que es otra cosa?», entonces pensaba en cómo les explicaba que era otra cosa, que en el foro no discutíamos «cómo tomamos la Bastilla», que ahí no había nada de eso, entonces apareció la palabra «pre decisional» (Carllinni).

3.5 Logros, aprendizajes, aportes, «productos» que se generan, saberes/conocimientos que se construyen.

Los logros del Foro no necesariamente se cristalizaron en resultados «visibles», y esto es así porque los productos que se iban generando en su seno no eran plasmados en decisiones/transformaciones ya que las mismas estaban a cargo de quienes poseían el poder de decisión en cada momento. Para preservar estratégicamente su lugar como parte del Estado, como ya fuera señalado, el Foro se autodefinió como un espacio «pre decisional»:

... pre decisional, significa que nada de lo que se acuerde termina siendo mandatorio inmediatamente. Construíamos consensos y los que trabajan en el ámbito del foro se preguntaban «¿nosotros para quién trabajamos? A nosotros no nos van a dar bolilla» la gran angustia de los convocados era pensar que a nadie le interesaba lo que se discutía u opinaba. Pero la idea era que eso (lo que trabajamos, discutimos y consensuamos) va a quedar formalizado y registrado en documentos, eso queda, y la gente vio cómo eso era parte de la sangre que fluye en el estado, es el conocimiento. Si el estado no lo toma cuenta es una catástrofe porque se destruyen construcciones hechas con el conocimiento interno, se pierde mucho capital técnico social, que es conocimiento construido dentro de las instituciones, «los cómo», los «saber cómo» dentro del estado (Carlini).

Esos desarrollos y resultados/aportes pre decisionales, requerían de factores clave que son el apoyo y la decisión política para plasmarse:

La verdad es que trabajas el consenso gestionando el conocimiento y, por supuesto, acá hay una cuestión que es vital, la decisión del poder político (Carlini).

... lo que requiere es que haya algún apoyo de parte del Estado (...) (el aporte de las comunidades de práctica a la calidad de las políticas públicas) depende las conexiones, si no hay apoyo político... (Kaufman).

Sin la decisión de jugar a favor de quienes detentan el poder político, todo lo demás queda sin protección, no se puede construir poder que reemplace eso desde otro lado, gracias a Dios, también, porque estamos en un estado democrático en donde el único que es elegido es el Sr. Presidente y debajo de él hay una estructura de poder y eso es lo que garantiza el estado de derecho, que tres nos juntemos porque somos informáticos no vamos a reemplazar ese poder, porque estaríamos violentando la democracia que es una de las bases (Carllinni).

... vos tenés que tener algún aval, si no tenés un pequeño apoyo político no va a andar (...) obviamente cualquier proyecto de este tipo tiene que contar con apoyo político... (Gurmendi).

A mí me decían «Me haces discutir con la quinta línea» y ¡para eso estábamos! Cuando la gente empieza a sintonizar de otra forma, surgen cosas maravillosas, se configura un interés general técnico. Una colega me decía «esto es la vuelta de la racionalidad técnica por otros medios» (Carllinni).

Teniendo en cuenta la importancia decisiva del apoyo político como condición necesaria, hay varios aportes y logros que deben resaltarse, entre ellos, los que figuran a continuación.

Con foco en la definición de las políticas públicas como gestión asociada y a menos de un año desde su primera reunión formal, el Foro de RRII ya se encontraba trabajando de manera consistente en tres líneas prioritarias: software libre, gestión del conocimiento y aplicaciones transversales, a

su vez, debatía aportes para un proyecto de ley sobre Delito Informático que se encontraba en el Congreso y lideraba una producción «interforos» referida a la creación de un sistema integrado de recursos humanos y aportes (Falivene, 2003).

Una rápida y sucinta enumeración de aportes y productos de distintas temáticas trabajadas para el período bajo estudio y según los protagonistas del Foro que hemos venido referenciando se compondría de la siguiente forma:

Software libre (SL):

- Análisis de proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional sobre la obligatoriedad de la implementación del *software* libre (SL) en el Estado Nacional.
- Reutilización de *software* específico del Estado.
- 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, co-organizadas por el INAP y la ONTI (constituyéndose en una práctica intersectorial asociada de planificación curricular y de inventariado de recursos existentes, orientado a la constitución de una intraestatal de conocimiento en SL).

Aplicaciones transversales:

- Transferencia de aplicaciones entre áreas y organismos.

- Desarrollos conjuntos de soluciones tendientes a la estandarización de información, procedimientos e interoperabilidad de las aplicaciones.

Delito informático:

- Documento con objeciones y criterios de actuación que fueron tomados en cuenta por los autores del proyecto de Ley sobre delito informático.

Espacio Web:

- Generación y gestión de espacio web, contenidos, planificación de reuniones virtuales sobre las que se apoyó la actuación de esta comunidad de práctica, que se constituyó en un espacio comunicativo intraforo y que, por otra parte, operó como ámbito de comunicación hacia el exterior de la comunidad.

Interoperabilidad:

- Optimización de la operación entre organismos como requisito hacia la concreción del gobierno electrónico.
- 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), durante el lustro 2002-2007.

Para finalizar, hay que resaltar que subyace a estos logros puntuales otro de orden cultural, transversal a todo lo generado en este espacio que es una forma de gestión diferente:

surge un nuevo modelo de gestión cuya conceptualización fue una tarea colectiva. La estructuración de una Comunidad Dialógica que se apoyó en Comunidades de Práctica y la posterior profundización del proceso de Planificación Participativa permitieron producir resultados muy alentadores en términos de consensos extendidos, diseño de estrategias y conocimiento sobre materia y personas. Tal trayectoria orientó la propuesta de estructuración de un modelo que asiente sus reales sobre la estructura burocrática tradicional nutriéndola y nutriéndose de ella (Carllinni y Valido 2007, p. 1).

A modo de balance

4.1 El Foro, ¿constituyó una comunidad de práctica?

El caso estudiado comenzó y permaneció bajo el nombre de *Foro* y, si bien no existe una única (consensuada) definición teórica de qué es una comunidad de práctica, sí contamos con una serie de atributos básicos esperados en una experiencia para ser considerada como tal. En este sentido, aquí recuperamos algunas expresiones que permiten encontrar una respuesta fundamentada a la pregunta de si el *Foro* constituyó en una comunidad de práctica.

Una característica central de las comunidades de práctica es su propósito de trabajar sobre problemas de gestión en el contexto laboral en que se desempeñan:

Si vos no pones tu atención en los problemas llegás a cualquier lado, mucho más en informática donde uno está vendiendo siempre lo más moderno, y no siempre lo más moderno nos sirve. A veces necesitamos cosas mucho más simples. De vuelta: «problemas buscando soluciones», ahí es donde hay mucho más que una comunidad de práctica, hay construcción colectiva con este tipo de reglas, no es nada más que intercambio de la producción

individual. La producción colectiva tiene que ser hecha con la salvedad de que el conocimiento sobre los problemas es tan importante como el conocimiento sobre las soluciones, incluso, y el consenso sobre los problemas. Entonces, eso a una política pública le ayuda mucho (Carllinni).

Esta cualidad de centrarse en los problemas (identificarlos, definirlos y, a partir de allí, pensar su abordaje), requiere de una horizontalidad que permite poner en valor el conocimiento y los saberes más allá de las jerarquías:

... en el foro de informático participaron las autoridades, pero participaron como uno más, nunca participaron como autoridades, sí se sabía que eran autoridades, pero no tenían un espacio y un peso específico porque ahí lo que funcionaban eran interacciones organizadas a partir del saber (Kaufman).

Una modalidad de trabajo colectivo demanda un fuerte vínculo entre sus integrantes: el trabajo asociado, compartir problemas que se descubren comunes, poner a disposición del resto soluciones implementadas y resultados obtenidos, el saber que existe un espacio de pares en el que se puede consultar y pedir ayuda, crean un sentido de pertenencia y un compromiso con los demás participantes del espacio, cuestión que adquiere mayor relevancia en el Estado, donde su conformación a partir de organismos con cierta autonomía, puede llevar a la atomización y a la falta de conexión entre pares:

Tomando en cuenta la interacción entre los responsables de la informática, el aumento de sus compromisos mutuos y la valorización de su rol, el Foro constituye una comunidad de práctica. Se encuentran en el Foro las tres dimensiones que, definidas en la teoría, revelan la existencia de una comunidad de práctica:

a) el compromiso mutuo, porque dentro de una diversidad de posiciones estructurales e intereses profesionales existe una fuerte adhesión y suficientes acciones de mantenimiento de la comunidad

b) la empresa común, porque es un espacio estable que les pertenece a sus participantes, habilitado para la negociación de todas las situaciones y el afianzamiento de la responsabilidad mutua en el sostenimiento del propio espacio

c) el repertorio compartido, porque los participantes disponen de un conjunto de elementos comunes (actividades, símbolos, instrumentos) que posibilitan negociar significados respecto del compromiso mutuo. Es una experiencia metodológica aplicada a comunidades informáticas que combina procesos de planificación participativa con mecanismos de gestión compartida entre los más diversos actores, en donde la idea central es la de planificar mientras se gestiona y gestionar mientras se planifica, interviniendo con actores colectivos de manera continua en los procesos que modelan la realidad que se quiere transformar (Pogiesse *et ál.*, 2008, p. 11).

Esta sensación de compromiso compartido responde también a una de las necesidades que dio lugar a la creación del Foro y al éxito de su masiva convocatoria, esto es, la necesidad humana de comunicarse:

... mi idea acerca de qué pasó con el foro de responsables informáticos es que existía la necesidad de comunicarse, más allá de que el INAP o algún otro organismo lo promoviera (Kaufman).

la metodología de las comunidades de práctica representa un recurso innovador para las organizaciones estatales para mejorar, a través del aprendizaje compartido, el nivel de conocimiento individual y colectivo de

sus agentes, y facilitar de ese modo el proceso de mejora en la prestación de los servicios públicos. En el interior de las organizaciones, esta es una oportunidad para construir un clima de colaboración que permita reflexionar sobre *cómo hacemos lo que hacemos* y, a la vez, contribuir a mejorar la calidad de las relaciones interpersonales, al poner en valor a la colaboración, la confianza, el respeto mutuo y el compromiso Pluss (2016, p. 315).

Esta necesidad que encontró respuesta con el correr del tiempo, fue estrechando vínculos que impactaron positivamente en la permanencia del espacio:

... el foro sobrevivió bastante tiempo, ellos decían que elaboraban «pre-decisiones», elaboraban consejos, eran instancias pre decisionales que se podían tomar o no, eran una usina muy grande, algunos decían que era «una usina de amigos», bueno, también eso, porque las relaciones afectivas son también muy importantes (Kaufman).

En síntesis, poner en el centro los problemas cotidianos de funcionamiento es una cuestión que constituye la razón de ser de toda comunidad de práctica, se trata de problemas que solo pueden ser identificados por quienes tienen que lidiar con ellos cotidianamente (tema significativo ya que, en informática, muchas veces se centra la atención en la adquisición de novedades tecnológicas, pasando por alto las necesidades existentes). Por otra parte, poner en el centro a los trabajadores y a sus saberes y experiencias, es condición necesaria para potenciar estos recursos organizacionales desde el momento en que se generan espacios de socialización. Las comunidades de práctica son, por definición, espacios horizontales en los que circula el conocimiento tácito, transformándose en explícito.

4.2 ¿Constituyó un espacio innovador?

Considerando que las experiencias tienen que ser analizadas en su contexto, su carácter innovador tiene relación con las prácticas tradicionales de la organización en que nacieron y se desarrollan.

Puede afirmarse que este espacio fue innovador por varios motivos que se constituyen en factores relacionados entre sí de una manera coherente: el tipo y fuente de recursos utilizados; la forma en que circuló la información; el lugar asignado al conocimiento y al saber de los trabajadores; la planificación participativa y su vínculo sinérgico con el conocimiento; la colaboración como estrategia de trabajo, entre otros. Son todos atributos ya desarrollados a lo largo de este trabajo, pero ahora son vistos en relación con una forma de innovar los procesos productivos:

Como ya se observó en otro trabajo²⁴, las crisis crean ámbitos propicios para la innovación, siendo un aspecto central de la innovación la importancia que pasan a ocupar recursos que anteriormente no ocupaban un lugar protagónico:

En ese momento de crisis (...) en un contexto de ausencia de recursos, se empezó a trabajar sobre software libre, el Estado mayoritariamente siempre compra lo que ya está hecho y, a lo mejor, contrata consultoría para hacer lo que ya está hecho. En el foro se propiciaba transferencia de sistemas entre organismos para no duplicar el gasto, en ese contexto de crisis esto era realmente algo muy importante (Falivene).

24 Vázquez, N. y Silva G. (2020) Crisis, innovación y conocimiento en la Administración Pública. *CUINAP* 1(45).

En cuanto a la dirección en que circula la información en el Estado y el potencial de acceso por parte de los distintos niveles que conforman a la Administración pública, las comunidades de práctica que funcionaban como el Foro, representaban una innovación:

... porque transversalizan las interacciones y el Estado no está conformado para transversalizar, no está preparado para transversalizar, si uno toma a Weber, la información es siempre vertical y uno tiene que llegar hasta la autoridad máxima correspondiente para después conectarse a través de la máxima autoridad correspondiente para transferir información a tu organismo, pero hay que pensar en otro tipo de estructura que no sea la burocrática, es muy complicada la reunión de informáticos –o de la profesión que sea– de distintos organismos y se pasen información, ya ese hecho es una transgresión bastante grande a la normativa (Kaufman).

Creo que nosotros impactamos en lo que podría pensarse como la administración en red (Carlini).

Otro aspecto innovador, proyectado a la administración pública en general, pero asumido especialmente por el Foro, fue el lugar central que ocupó el conocimiento:

... el conocimiento es esencial para funcionar (sin sangre, me muero), y la administración se muere por falta de gestión del conocimiento, las micropolíticas se mueren porque cada una intenta reinventar la pólvora (...) una adecuada gestión del conocimiento puede generar un consenso y una adscripción a la política pública que se quiere implementar muy alta por parte de la administración (Carlini).

Al reconocer que ese conocimiento básicamente es el que poseen quienes están a cargo de realizar las tareas, fue importante encontrar las estrategias de trabajo para recuperarlo y ponerlo en práctica:

Entonces, si vos tenés que hacerte cargo de algo ¿dónde está el conocimiento construido y quién lo detenta?, atrás del reconocimiento del conocimiento hay una parte que es importantísima, es la adscripción y el consenso (Carllinni).

Nosotros construíamos el panóptico al revés, el panóptico que se construía en las cárceles era alguien en el medio que veía todo, y acá es al revés, en el medio poníamos lo que tienen que ver toda la comunidad de pares, y lo veían todos, todo el tiempo: «hasta el momento, el listado de preguntas y de respuestas, es este» (Carllinni).

se generaba una meritocracia apoyándonos en quienes más sabían y querían compartir ese saber y ahí hay un tema muy importante que es la oportunidad para reconocer a gente que es útil y estaba arrumbada, ignorada en su oficina pero que, cuando venía al foro era reconocida por su grupo de pares –no por ser pariente o tener amistad con alguien– sino por ser quien más ideas aportó para ver cómo se podía resolver algún problema. La meritocracia tenía que ver con cuánto el conocimiento de la persona aportaba al conjunto para resolver problemas que no eran una construcción teórica académica, sino problemas cotidianos de gestión (Carllinni).

Sobre este tópico, Carllinni y Valido (2007) sostienen que el Foro:

ha permitido que conocimiento crítico y técnicos del Estado con experiencia estratégica para el desarrollo de una temática, sean reconocidos y aprovechados por la Administración Pública en su conjunto (...) 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) (p. 18).

Otro aspecto para destacar es que el Foro centró su interés en los problemas antes que en las «soluciones», si bien este es el procedimiento que se espera en todo documento que refiera a la racionalidad en las organizaciones, no siempre es lo que se verifica en la realidad:

la prediccionalidad que es importantísimo, la planificación necesita de la gestión del conocimiento y la gestión del conocimiento necesita de la planificación estratégica. Ahora, ¿qué es lo más importante de la planificación?: los problemas (Carllinni).

Por último, pero no por ello menos importante, muchos de los aspectos configurativos de este espacio fueron definidos por sus propios integrantes:

Lo del foro me vino como mandato, lo estructural se definió en el marco de mi coordinación, pero el funcionamiento y la geometría variable que va teniendo tiene mucho que ver con los actores (Carllinni).

En definitiva, estas son algunas de las dimensiones que le dieron el carácter de innovador al Foro de Responsables informáticos.

4.3 A modo de cierre ¿Qué aporta el estudio de esta experiencia?

En este documento procuramos plasmar los resultados de una investigación aplicada, con lo cual, un objetivo que perseguimos fue el de identificar aportes significativos que dejó este espacio de trabajo colaborativo, considerando que este tipo de experiencias deben ser rescatadas como fuente de saberes

y aprendizaje que contribuyen a pensar estrategias para el fortalecimiento de las capacidades estatales.

El Foro representó la búsqueda de un correlato del Gobierno Abierto al interior de la Administración Pública:

... concebir al poder de la información de otra manera, es decir, más abierta, más compartida (...) seguramente hay cosas que no (deben ser de acceso abierto), hay niveles, pero cómo se gestiona la tecnología en cada organismo no me parece un secreto de estado, tenemos que diferenciar y, para eso, también tiene que haber una normativa sobre la información como bien público (Kaufman).

es una contradicción el gobierno abierto hacia afuera del estado con «silos» al interior del Estado (Carllinni).

Al igual que los bienes materiales, la información que produce el Estado, es un bien y debe ser considerado de importancia suprema en este contexto de la llamada *Sociedad del Conocimiento*:

La información no es un bien del Estado: si me llevo un libro, un escritorio, un armario, me detienen en la puerta y me hacen un sumario, pero si me llevo información, todavía el Estado no ha hecho un click de que estamos en otra época y de que la información que produce conocimiento tiene que ser lo más valorado en esta época y que realmente constituyen competencias y acervos de una importancia realmente grande (Kaufman).

Si se reconoce el lugar central del conocimiento, de los saberes y de la información para el fortalecimiento de las capacidades estatales, las

comunidades de práctica deben ser visualizadas como espacios estratégicos de construcción:

... muchas veces lo que se comparte en el foro es un saber hacer y esto se asemeja, para mí, a lo que son los artesanos de la edad media que van transfiriéndose conocimiento haciendo cosas, que no es un conocimiento explícito, es un conocimiento tácito que, si de alguna manera uno pide que se explicita, no se sabe explicitar. Todo conocimiento experto tiene estas formas de conocimiento tácito de cómo se hacen estas cosas (Kaufman).

A su vez, el camino recorrido por el Foro nos permite visualizar el importante rol que los cuadros medios de la administración pública con sus saberes y experiencias «situadas» pueden desempeñar en los procesos de generación de valor público:

«El Foro Informático (...) ha permitido que conocimiento crítico y técnicos del Estado con experiencia estratégica para el desarrollo de una temática, sean reconocidos y aprovechados por la Administración Pública en su conjunto (...) 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).

Pensando el presente y el futuro post pandemia, contextos en los que esta realidad inesperada ha llevado a privilegiar el desarrollo de reuniones interdisciplinarias, la entropía es un riesgo y el registro sistemático se presenta como un antídoto necesario. En toda reunión de este tipo se ponen de manifiesto problemas a enfrentar, circula información, saberes y experiencias que deben ser identificadas y adecuadamente sistematizadas como insumos para el aprendizaje:

es necesario establecer como criterio que la información que circula es relevante y que lo que acontece debe ser resguardado de alguna manera por cuestiones que tienen que ver con su aprovechamiento posterior, y esto tiene que ser una práctica habitual, para lograrlo hay que generar otro tipo de enfoque y jerarquizar la función del registro de la información (Kaufman).

A modo de cierre de este apartado, donde resaltamos la importancia de la información y del conocimiento en contextos como el actual y el aporte que pueden realizar para el Estado las comunidades de práctica, hay que señalar las contribuciones que pueden hacer estos espacios dependen en gran medida del apoyo político que reciban.

Respecto de la relación entre la promoción de CP en el Estado y la calidad de las políticas públicas involucradas, varios de los entrevistados sitúan la cuestión en el tipo de vínculo que logra construirse y sostenerse entre los decisores políticos y estas comunidades «si no hay conexión, sirven de muy poco, pero si la hay, si los aportes de estos colectivos se tienen en cuenta para las decisiones políticas, es obvio que son importantísimas» (Kaufman)

El *cultivo* de esta CP por parte de los organismos rectores de los macroprocesos transversales involucrados (ONTI e INAP) y la asociación con actores del ámbito académico (FLACSO, entre otros) permitió el despliegue de un colectivo que amplió la base de conocimientos en gran parte de los equipos profesionales de las direcciones de informática de la APN y de los organismos rectores mencionados.

El Foro de RRII fue un espacio pre decisional de participación voluntaria que complementó la gestión operada a través de la estructura formal del órgano rector (ONTI) y unidades organizativas rectoreadas (áreas de informática jurisdiccionales) en el marco de las políticas públicas de gestión

de TIC en el estado. En este sentido, mostró que es posible expandir las capacidades estatales para ofrecer servicios y soluciones TIC, con la consecuente generación de valor público para la implementación de los numerosos programas y proyectos públicos a los que esas tecnologías sirven de soporte.

La estrategia de concepción e implementación del Foro, basada en el impulso y promoción de la comunidad de informáticos estatales permitió aprovechar de manera sistemática las fortalezas de un colectivo profesional clave.

Otra contribución que debemos señalar fue la demostración de que este tipo de experiencias promueve el desarrollo de la confianza intra e interdisciplinaria de cuadros técnicos del Estado, el fortalecimiento de lazos sociales (capital social) y de identidad del colectivo profesional, sentando las bases de una infraestructura de apoyo al aprendizaje entre pares y la preservación de la memoria organizacional. En el corazón mismo de esta experiencia, encontramos un proceso transformador de aprendizaje abierto y resolución compartida de problemas por parte de cuadros profesionales de la Administración Pública Nacional. En este sentido, el estudio del Foro de RRH nos permite constatar el papel clave de las CP en la creación, actualización e intercambio de conocimientos en la Administración Pública, a través de las fronteras profesionales y organizacionales.

En relación con el aprendizaje, es de destacar que demostró que es posible identificar y poner en valor los procesos de formación generados en contextos de este tipo que llegaron a ser certificados por INAP, quien acreditaba los encuentros del Foro, de forma tal que pudieran dar respuesta a los requisitos de capacitación establecidos para el avance en la carrera administrativa pública.

Por último, consideramos que este estudio tiene varias implicaciones para los decisores políticos y directivos públicos interesados en promover CP orientadas a la gestión del conocimiento en sus respectivos ámbitos de gestión estatal. Por lo cual, consideramos importante seguir profundizando en el análisis de este tipo de experiencias ya que, el estudio de los procesos estructurantes de las CP puede proporcionar una base para la investigación futura y la evaluación comparativa de los logros y desafíos pendientes en el desarrollo de los procesos colaborativos transversales a gran escala en la administración pública.

Específicamente, se requiere más investigación aplicada para abordar cuestiones como la coordinación en el marco de las CP, los vínculos multiactorales en macroestructuras administrativas, la escalabilidad y sostenibilidad que requieren estos procesos., la viabilidad de este tipo de comunidades de práctica como instancias de generación de productos pre decisionales y el papel de la tecnología en la generación de valor público que ocurre al interior de este tipo de colectivos profesionales.

Referencias

- Carllini, J. (2003). Foro Permanente de Responsables Informáticos de la APN. El Desafío de planificar/ejecutar de un modo sustentable en el Estado. *Jornada Capacitación en el Estado: situación, perspectivas y propuestas*. INAP, 1-21.
- Carllini, J. y Valido, N. (2007, 30 de octubre-2 de noviembre). Nuevos modelos de gestión en la construcción de la interoperabilidad en la administración pública nacional Argentina. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- Carllini, J y Poggi, E. (2005, 18-21 de octubre). Foro de Responsables Informáticos: La forma hace a la esencia. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Cohendet, P.; Creplet, F. y Dupouët, O. (2001). *Communities of Practice and Epistemic Communities: A Renewed Approach of Organisational Learning within the Firm*, Université Louis Pasteur.
- CIDEC - Centro de Investigación y Documentación sobre problemas de la Economía, el Empleo y las Cualificaciones Profesionales. (2001). Construyendo la cultura del conocimiento en las personas y las organizaciones. *Cuaderno de trabajo N.º 34. Colección Formación, Empleo, Cualificaciones*. Donostia, San Sebastián. <http://www.cidec.net/cidec/pub/archivos/34.pdf>
- Decreto 78/2002. Estructura Organizativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Publicado en el B.O. el 15 de enero del 2002.
- Decreto 378/2005. Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico. Publicado en el B.O. el 28 de abril del 2005.
- Falivene, G. M. (2003, 28-31 de octubre). Reformas de las políticas de formación directiva para el fortalecimiento institucional en contextos de crisis: aprendizajes realizados. 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
- Falivene, G. y Kaufman, E. (2005). The potential of Communities of Practice (CoPs) in Argentina to articulate Public Organizations into networks. E. Coakes, y S. Clarke

(eds) *The Encyclopedia of Communities of Practice in Information and Knowledge Management*. Univ. Westminster / Hull. Idea Group.

- Falivene G. y Silva G. (2013). Una perspectiva organizacional para los proyectos de e- learning situado con enfoque 2.0 en la administración pública. *Documento de trabajo. Curso Iberoamericano de Formación de Equipos E-learning 2.0*. EIAPP-CLAD/INAP de Argentina.
- Godói-de-Sousa, E., Eiko Nakata, L. (2013). Comunidades de Práctica Una Innovación en la Gestión del Conocimiento. *Journal of Technology Management & Innovation*. Facultad de Economía y Negocios. Universidad Alberto Hurtado. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/jotmi/v8s1/art11.pdf>
- GNU.org. (2021). Filosofía del Proyecto GNU. <https://www.gnu.org/philosophy/philosophy.html>
- Gore, E. (2020). Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(16). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/41>
- Iribarren, E. (2002, 8-11 de octubre). El Instituto Nacional de la Administración Pública de la República Argentina en el contexto de la crisis de gobernabilidad. 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>
- Kaufman, E. (2005, 18-21 de octubre). Comunidades de Práctica y trastienda del gobierno electrónico. El gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: experiencia del Foro Informático. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. <http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/kaufman/publicaciones/kaufmanCLAD.pdf>
- Lave, J. y Wenger, E. (2001). Lave J. y Wenger, E. (1991). *Situated Learning. Legitimate peripheral participation*. Cambridge University Press.

- LeCompte, M.D. (1995). Un matrimonio conveniente: diseño de investigación cualitativa y estándares para la evaluación de programas. *RELIEVE*, 1(1). <http://www.uv.es/RELIEVE/v1/RELIEVEv1n1.htm>
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1999). *La organización creadora de conocimiento*. Oxford University Press.
- INAP/ONTI/FLACSO Sede Argentina (2003). Propuesta metodológica para el foro nacional de responsables informáticos de la APN. *Documentos de trabajo*. Buenos Aires.
- Pérez Serrano, G. (1994). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes*. Editorial La Muralla.
- Poggiese, H., Carlini, J., Cerezo, M., Redín, M. (2005). El Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional: Una Lectura Interpretativa. Secretaría de Gabinete y Gestión Pública (ed.) *Interoperabilidad en la administración pública*. http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/El.Foro.de.Responsables.Informaticos.de.la.Administracion.Publica.pdf
- Pluss, R. (2005). El foro de responsables informáticos, el *software* libre y la gestión de Conocimiento. Foro de Responsables Informáticos. ONTI. En Conocimiento libre o lo que está detrás del *software* libre. Recuperado el 10 de febrero de 2021 de <https://conocimientolibre.wordpress.com/documentos-publicados/>
- Pluss, R. (2008). La informática necesita del aporte de otras áreas de conocimiento. Conocimiento libre o lo que está detrás del *software* libre. <https://conocimientolibre.wordpress.com/la-informatica-necesita-del-aporte-de-otras-areas-del-conocimiento/>
- Pluss, R. (2016, 5-9 de setiembre). Construcción colaborativa de conocimiento en el Estado con comunidades de práctica. SIE 2016 - 10º Simposio de Informática en el Estado. 45º JAIIO - Jornadas Argentinas de Informática, UNTREF, Centro Cultural Borges, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Redín, M. E. (2016). El Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional (FRRII). Aportes para la ampliación democrática de la toma de decisiones en las políticas públicas. Trabajo Escrito Final (TEF). Diploma Superior en Conflictos Ambientales y Planificación Participativa. FLACSO. Recuperado el 10 de febrero de 2021 de <http://redpppp.org/wp-content/uploads/2017/07/GAI-Foro-de-Responsables-Informaticos-en-APN.pdf>

- Resolución 99/2008. Componente de Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico en el ámbito de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información. Publicada en el B.O. el 12 de enero de 2009.
- Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez (1999). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Ediciones Aljibe.
- Ruiz Olabuénaga, J. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. Universidad de Deusto.
- Sanz Martos, S. (2010). *Comunidades de práctica: fundamentos, caracterización y comportamiento*. Tesis doctoral. Programa de Doctorado en Sociedad de la Información y del Conocimiento de la Universitat Oberta de Catalunya. Recuperado el 10 de febrero de 2021 de <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/667131/Tesi%20Doctoral%20Sandra%20Sanz%20Matos-1.pdf?sequence=1>
- Sautu, R. (2007). Metodologías, métodos y diseños de investigación. En Ruth Sautu (comp.) *Práctica de la investigación cuantitativa y cualitativa. Articulación entre la teoría, los métodos y las técnicas*. Editorial Lumiere.
- Snyder, W.; Wenger, E. y de Sousa Briggs, X. (2003). Communities of Practice in Government: Leveraging Knowledge for Performance. *The Public Manager*, Winter 2003-2004, 32(4), 17–21.
- Subsecretaría de la Gestión Pública/JGM (2003). Informe de Gestión 2002 – 2003. Recuperado el 10 de febrero de 2021 de <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/ld1050.pdf>
- Stallmann, R. (2021). El software libre es ahora aún más importante. Proyecto GNU. Recuperado el 10 de febrero de 2021 de <https://www.gnu.org/philosophy/free-software-even-more-important.html>
- Vázquez, N. y Silva G. (2020). Crisis, innovación y conocimiento en la Administración Pública. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(45). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/78>
- Wenger, E. (2001). *Comunidades de práctica: aprendizaje, significado e identidad*, Paidós.
- Wenger, E.; McDermott, R. y Snyder, W. (2002). *Cultivating communities of practice: a guide to managing knowledge*. Harvard Business School Press.
- Wenger, E. y Trayner, E. (2019). *Comunidades de práctica. Una breve introducción*. PENT-FLACSO.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 2 – N.º 66 – 2021

Instituto Nacional de la Administración Pública

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

CP: C1035AAA – Tel.: 4343 9001

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro Solano

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Natalia Staiano

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y 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

Mayo 2021

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina