

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
FACULTAD DE LETRAS Y CIENCIAS HUMANAS



EL ROL DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL PROCESO DE  
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA PERUANA  
(2011-2016)

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL EN BIBLIOTECOLOGÍA Y  
CIENCIA DE LA INFORMACIÓN

**AUTOR:**

GUILLERMO ALAN GARCÍA CAPCHA

**ASESOR:**

ARMANDO EDILBERTO CASADO MÁRQUEZ

Lima, Julio, 2018

## **RESUMEN**

El propósito de la investigación es comprender lo que se busca con políticas de gestión de conocimiento en la administración pública peruana, tema poco investigado. En particular, se documenta cómo la gestión de conocimiento, como discurso y práctica, fue incorporada en la agenda y diseño de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública en el período 2011 - 2016. La gestión de conocimiento, como forma de gestión, busca mejorar la productividad organizacional, y sus estrategias de trabajo pueden involucrar el aprovechamiento del conocimiento del personal, la habilitación de espacios para la generación de ideas o la introducción de sistemas de información que incorporen el llamado “conocimiento tácito” de los expertos de una organización. A través de un estudio de caso, la presente investigación describe las expectativas de quienes diseñaron la referida Política al introducir el concepto de gestión del conocimiento como parte de los lineamientos. Además, se analizan los avances en la implementación de los instrumentos de gestión relacionados. Como principales conclusiones, se reconoce la introducción de la gestión del conocimiento como una idea novedosa en el desarrollo de un marco orientado a resultados que permita mejorar la gestión de instituciones públicas peruanas. Sin embargo, no existió una implementación concreta para la disponibilidad de herramientas y protocolos, a fin de introducir la gestión de conocimiento en la operación directa de las entidades públicas.

**Palabras clave:** Administración pública, gestión pública, política pública, gestión del conocimiento, Perú

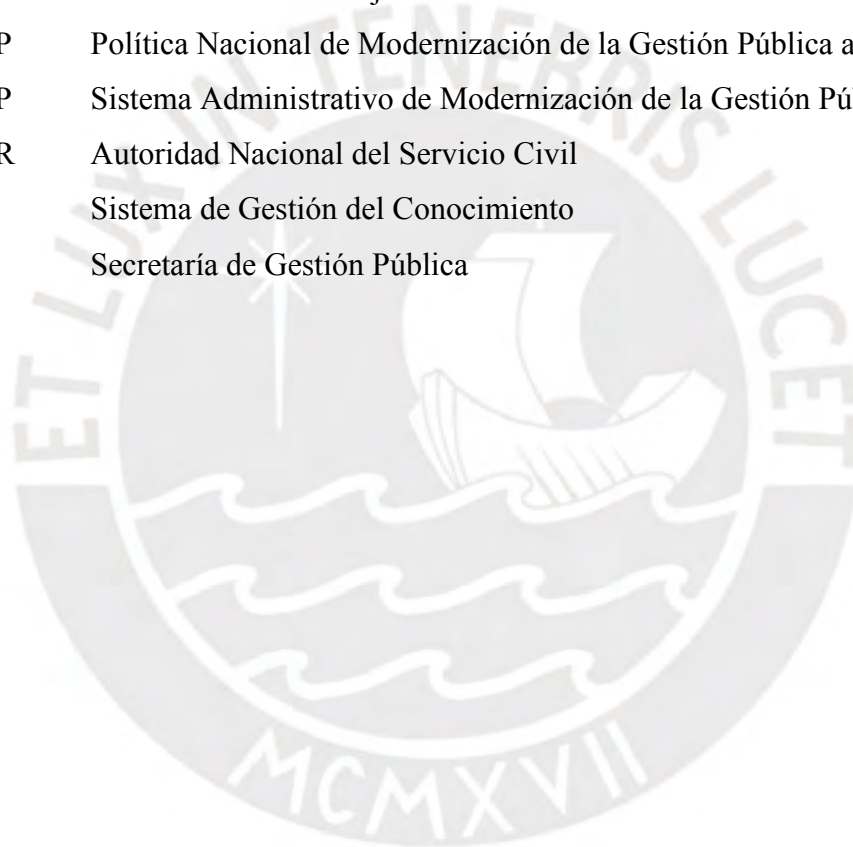
## TABLA DE CONTENIDOS

LISTA DE ABREVIATURAS.....	3
LISTA DE TABLAS.....	4
LISTA DE FIGURAS.....	5
1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.1. PROPOSITO DE LA INVESTIGACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	7
1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	9
1.3. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN .....	10
1.4. ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN .....	10
1.5. CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN .....	11
2. MARCO TEÓRICO .....	13
2.1. DATOS, INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO ORGANIZACIONAL .....	13
2.1.1. DATOS E INFORMACIÓN .....	13
2.1.2. CONOCIMIENTO ORGANIZACIONAL .....	15
2.2. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL ÁMBITO ORGANIZACIONAL.....	16
2.2.1. CAMBIOS ESTRUCTURALES Y AVANCES TECNOLÓGICOS.....	17
2.2.2. TEORÍAS DE ORGANIZACIÓN BASADA EN CONOCIMIENTO.....	18
2.2.3. TIPOS DE CONOCIMIENTO Y SU CONVERSIÓN.....	21
2.2.4. ACTIVIDADES DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO .....	25
2.3. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA .....	28
2.3.1. GESTIÓN PÚBLICA .....	29
2.3.2. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	32
2.3.3. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA .....	35
3. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASO .....	41
3.1. PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO .....	41
3.2. FUENTES DE INFORMACIÓN.....	43
3.3. POSICIÓN DEL INVESTIGADOR .....	44

4. ESTUDIO DE CASO: GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA .....	45
4.1. ANTECEDENTES .....	45
4.2. CAMBIO DE GOBIERNO Y CAMBIOS EN LA PCM [EA1, EA2] .....	47
4.3. FASE PRELIMINAR (DIAGNÓSTICO) [EC1].....	48
4.4. IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA PNMGP [EC2] .....	50
4.4.1. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS VINCULADOS A LA GC [E1] .....	52
4.5. FORMULACIÓN DE LA PNMGP [EC3].....	53
4.5.1. DISEÑO DEL ASPECTO RELACIONADO A LA GC EN LA PNMGP [E2] .....	55
4.6. IMPLEMENTACIÓN INICIAL DE LA PNMGP [EC4] .....	61
4.7. CAMBIO DE ACTORES DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PNMGP [EC5] .....	64
4.8. IMPLEMENTACIÓN DE LA PNMGP (CONTINUACION) [EC6] .....	65
4.8.1. DESARROLLO DE LINEAMIENTOS DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO [E3].....	66
4.9 RESUMEN DEL CAPITULO .....	72
5. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LA INCLUSIÓN DE LA GC EN LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN.....	74
5.1. DESARROLLO DE LA PROPUESTA DE GC EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN.....	74
5.2. DESARROLLO DE CONTENIDOS PARA UNA PROPUESTA DE GC.....	77
6. CONCLUSIONES .....	81
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84
ANEXOS.....	95
ANEXO 1: PREGUNTAS PARA EL RECOJO DE INFORMACIÓN ASOCIADAS A LA ESTRUCTURA NARRATIVA DE LA SECCION 3.1 .....	96
ANEXO 2: LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS.....	99
ANEXO 3: ESQUEMA GENERAL DE PREGUNTAS PARA LAS ENTREVISTAS .....	102

## LISTA DE ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
GC	Gestión del Conocimiento
GIT	Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Modernización
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NGP	Nueva Gestión Pública
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021
SAMGP	Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGC	Sistema de Gestión del Conocimiento
SGP	Secretaría de Gestión Pública



## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1:</b> Actividades incluidas en procesos de aprendizaje.....	27
<b>Tabla 2:</b> Variables de análisis para procesos de aprendizaje.....	28
<b>Tabla 3:</b> Justificaciones para implementar la gestión del conocimiento en la gestión pública.....	36
<b>Tabla 4:</b> Ejes de gestión de la dimensión Gestión del Conocimiento del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (Colombia).....	39
<b>Tabla 5:</b> Problemas de gestión pública identificados vinculados a la carencia de sistemas y métodos de gestión del conocimiento .....	52
<b>Tabla 6:</b> Dimensiones de un Sistema de Gestión del Conocimiento (SGC) para una gestión orientada a resultados .....	57
<b>Tabla 7:</b> Objetivos de la gestión de conocimiento en una organización.....	58
<b>Tabla 8:</b> Actividades de gestión del conocimiento que son mencionados en el documento de Política de Modernización.....	58
<b>Tabla 9:</b> Beneficios de la gestión del conocimiento .....	59
<b>Tabla 10:</b> Objetivos de GC en el Plan de Implementación de la PNMGP .....	62
<b>Tabla 11:</b> Aspectos para la implementación de un Sistema de Gestión del Conocimiento para una gestión orientada a resultados.....	70
<b>Tabla 12:</b> Avances en la agenda de gestión del conocimiento como parte de un proceso de modernización, años 2011-2016. ....	73
<b>Tabla 13:</b> Tipos de actores considerados para la selección de entrevistados .....	99
<b>Tabla 14:</b> Lista de entrevistas realizadas .....	99

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Taxonomía sobre tipos de información.....	14
<b>Figura 2:</b> Estructura narrativa para el propósito de la investigación .....	42
<b>Figura 3:</b> Relación de problemas de gestión pública identificados en el proceso de construcción de la Política de Modernización. ....	51
<b>Figura 4:</b> Los pilares para una gestión pública orientada a resultados, de acuerdo a la Política de Modernización. ....	55
<b>Figura 5:</b> Componentes del quinto pilar de la Política de Modernización .....	56



## 1. INTRODUCCIÓN

Existe una demanda de mejorar la gestión en el Estado Peruano. Proviene de la investigación especializada que apunta a la debilidad estructural en su gestión. Proviene de la opinión pública, que enfatiza lo débil que es el Estado a la hora de entregar servicios públicos, sea por la calidad de estos o por su limitada capacidad para cubrir demandas territoriales.

Ampliando la vista, está también la influencia de los organismos internacionales que comparan el desempeño de los Estados para luego brindar recomendaciones sobre qué innovaciones en la gestión de lo público es necesario realizar. Ahí está, por ejemplo, el índice de efectividad gubernamental del Banco Mundial (BM), el índice del servicio civil del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o los estudios de gobernanza pública publicados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Una respuesta del Estado Peruano ha sido sacar adelante reformas de modernización o iniciativas de cambio. Así se tiene como ejemplos las reformas estructurales de los años noventa, el enfoque del presupuesto por resultados implementado por el Ministerio de Economía y Finanzas o la reforma del servicio civil que busca profesionalizar al sector de empleados públicos. De forma más integradora, uno de los más importantes esfuerzos ha sido la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021<sup>1</sup>, publicada en el 2013. Dicha Política busca ofrecer lineamientos generales que permita orientar las distintas iniciativas y esfuerzos que se realizan en el Estado para mejorar el desempeño de las entidades públicas. Su marco conceptual promueve una gestión orientada al resultado y en beneficio del ciudadano, priorizando un enfoque de cadena de valor que optimice las actividades conducentes a la producción de un bien o servicio público.

La Política incluye un conjunto de componentes (o pilares, como se señala en el mismo documento) necesarios para facilitar la gestión por resultados, entre los que se encuentran la gestión de los recursos humanos, la orientación por procesos y el planeamiento estratégico.

La gestión del conocimiento (GC) se incluye como uno de los pilares en la gestión por resultados, complementando al seguimiento de información y la evaluación de la gestión.

---

<sup>1</sup> En adelante, para fines de concisión, el texto puede hacer referencia a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública usando las frases la “Política de Modernización” o la “Política”.



De acuerdo a la Política, la expectativa es que la gestión de conocimiento permita la administración del “conocimiento y los aprendizajes organizacionales para mejorar el funcionamiento de las entidades, tomando en cuenta buenas prácticas propias o de terceros para retroalimentar el diseño e implementación de sus estrategias de acción y asegurar así resultados positivos y relevantes” (Presidencia del Consejo de Ministros 2013a: 35). De primera impresión, contrastado con la literatura de gestión de conocimiento, la Política se adhiere a un modelo cuyo énfasis se centra en la transferencia de conocimiento y el aprendizaje.

Toda política requiere de estrategias específicas, planes de acción, instrumentos y sistemas que permitan consolidar las rutinas necesarias en la gestión operativa para lograr el cambio deseado. En ese sentido, de acuerdo a lo que aparecía en la Política, era la Secretaría de Gestión Pública (SGP), órgano de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la encargada de desarrollar los mecanismos necesarios para lograr que la gestión de conocimiento ayude a canalizar lo que se aprende en la operación de los asuntos públicos.

### **1.1. PROPOSITO DE LA INVESTIGACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El propósito de la investigación es comprender lo que se busca con políticas de gestión de conocimiento en la administración pública peruana. Para ello, se documenta cómo la gestión de conocimiento como discurso y práctica fue incorporada en la agenda y diseño de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. La gestión de conocimiento, como forma de gestión, busca mejorar la productividad organizacional. Las estrategias de trabajo pueden involucrar el aprovechamiento del conocimiento del personal, la habilitación de espacios para la generación de ideas o la introducción de sistemas de información que incorporen el llamado “conocimiento tácito” de los expertos de una organización. La presente investigación busca documentar las expectativas de quienes diseñaron la Política al introducir el concepto como parte de los lineamientos.

Además, se busca analizar los avances en la implementación de los instrumentos de gestión relacionados, cuyo propósito es permitir la introducción de la gestión de conocimiento en la operación directa de las entidades públicas.

Las preguntas de investigación consideradas son las siguientes:

**Pregunta 1:** ¿Cómo la gestión de conocimiento ofrece alternativas de gestión para abordar problemas públicos en el sector público peruano?

Como pregunta de investigación se indaga sobre la gestión de conocimiento en el ámbito de lo público, más aún considerando un contexto como el peruano donde hay limitaciones en la profesionalización de la burocracia y con poca articulación y colaboración entre entidades. Para responder la pregunta, se aborda la literatura sobre gestión de conocimiento en el sector público, además de documentar, bajo la forma de estudio de caso, el proceso de puesta en agenda y diseño de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, en su apartado de gestión de conocimiento (ver pregunta 2).

La intención de fondo es generar conocimiento sistemático sobre por qué implementar estrategias de gestión de conocimiento en un marco de gestión pública, a partir del reconocimiento de expectativas manejadas durante el desarrollo e implementación de la Política de Modernización en el Perú. Se pretende que esta sistematización aporte a los campos de conocimiento vinculados a gestión del conocimiento y gestión pública.

**Pregunta 2:** ¿Cómo la gestión de conocimiento se incorporó en la agenda, diseño e implementación de la Política de Modernización de la Gestión Pública del Estado Peruano?

Esta pregunta será respondida describiendo el proceso de diseño de la Política de Modernización en lo referente a la GC. Para articular la respuesta se sigue el método narrativo, enfatizando de forma secuencial los hitos que formaron parte de la elaboración de la política pública en cuestión, haciendo énfasis en el componente de la GC. La indagación puede considerar sub-preguntas tales como: ¿cómo se definió el problema público?, ¿qué diagnóstico se realizó?, ¿cómo la propuesta de solución fue incorporada en la agenda de modernización?, ¿sobre la base de qué evidencia y consenso se delimitó lo que se entiende por conocimiento?, entre otras. Asimismo, es relevante explorar quiénes intervinieron e influyeron para la incorporación de la gestión de conocimiento como elemento de la Política, así como cuáles fueron las expectativas acerca de cómo incorporarlo a nivel operativo en las actividades de la gestión pública.

La interrogante demanda una descripción sobre cómo sucedieron las cosas en un contexto particular de diseño de políticas administrativas. Es por eso, que se opta por un enfoque cualitativo que permita recoger las particularidades de los eventos en torno al diseño de

la Política de Modernización. De forma complementaria, y como insumo a la narración del caso, se realizó un análisis documental del material producido durante la época en que se diseñó e implementó la Política, entre los años 2011 y 2016.

La primera pregunta de investigación tiene un propósito de fondo, que es identificar cómo la GC ayuda a gestionar mejor. De igual manera, la descripción como respuesta a la segunda pregunta ofrece información sobre los elementos de GC tomados en cuenta en la introducción del concepto en una estrategia de cambio. En todos los casos se hará un contraste con la teoría, en cuanto lo que es necesario para gestionar conocimiento.

Por lo expuesto el objetivo general de la investigación es mostrar el reconocimiento dado a la gestión de conocimiento como parte de una propuesta de solución para los problemas recurrentes en la gestión pública peruana.

Como objetivos específicos, se plantea lo siguiente:

- Identificar cómo se considera en la PNMGP que la GC ayuda a un mejor ejercicio de la gestión pública.
- Identificar cómo se introdujo el concepto de GC en la PNMGP.

## **1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación busca contribuir a la literatura sobre la GC en organizaciones públicas. Puntualmente es una oportunidad de realizar un escrutinio académico sobre cómo se ha abordado el tema en el diseño de una política para la gestión administrativa y operativa de lo público, más aún si se considera que la investigación sobre aplicaciones de GC en contextos administrativos estatales es un campo que falta ser más desarrollado.

El trabajo se realizó para reconocer las interpretaciones de gestión de conocimiento de funcionarios y servidores que intervinieron en el proceso de formulación de la Política, que permita examinar a su vez por qué se consideró importante la incorporación de este aspecto. En ese sentido, el alcance de la investigación se centra en un solo componente del modelo de gestión público incluido en la Política. Esta aproximación atiende a una necesidad académica de descomponer el estudio del Estado Peruano, en este caso desde la perspectiva de la gestión organizacional y operativa, para así generar información relevante que contribuya a mejorar la mirada global de sus problemas (Dargent 2012: 19).

La investigación tiene también la intención de dirigirse a audiencias tales como gestores públicos y profesionales de la información. Para el primer grupo, se busca hacer una

llamada de atención sobre la importancia de las variables información y conocimiento práctico en los procesos de cambio y modernización administrativa. Para el segundo grupo, el trabajo se realiza para mostrar a los profesionales de la información la necesidad de mantener una atención académica a dos esferas de acción tales como la gestión de conocimiento y la gestión pública. Ambos planos requieren de servicios de información eficaces que establezcan sinergias con prácticas de gestión emergentes o tendencias nuevas de gestión. Se requiere entonces de profesionales que ayuden no solo a diseñar dichos servicios, sino que participen en el debate y reflexión para su creación.

### **1.3. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación realizada está enmarcada dentro del diseño e implementación de la Política de Modernización, la misma que fue formalmente publicada en enero del 2013. La forma de responder las preguntas de investigación es a través de un estudio de caso usando el método narrativo, donde el interés principal sea rescatar la reflexión realizada acerca de cómo es necesario que la GC se inserte en la gestión de organizaciones públicas.

La investigación fue realizada en el transcurso del año 2017. Se usaron como fuentes primarias documentos que fueron producidos mayormente por la Presidencia del Consejo de Ministros en el contexto de desarrollo e implementación de la Política, lo que implicó incluso la recolección de documentos internos de trabajo. Asimismo, se ha realizado entrevistas a determinados actores que participaron en el proceso. El capítulo 3 informa con mayor amplitud sobre los documentos utilizados y el método optado para la selección de entrevistados.

Por lo dicho, la presente investigación se orienta hacia el aporte de hallazgos de relevancia para el conocimiento sistemático sobre las formas de interpretación y aplicación de la gestión de conocimiento en un ámbito de gestión pública, a partir del reconocimiento de expectativas manejadas durante el desarrollo e implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Se pretende que esta sistematización aporte en los campos de conocimiento vinculados a gestión del conocimiento y gestión pública.

### **1.4. ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN**

El trabajo se enfoca en un aspecto particular del modelo de gestión propuesto para todas las entidades públicas del Estado Peruano a través de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Así, la atención es hacia el proceso de diseño y publicación de la Política que lideró la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) desde agosto del año 2011, hasta el esfuerzo de contar con instrumentos puntuales de GC entre los años 2015 y 2016, a partir de lo trabajado por la SGP bajo la dirección de Sara Arobes, Secretaria de Gestión Pública.

La investigación no revisa los avances de la implementación de la Política que se hayan realizado luego del cambio de gobierno en la Presidencia de la República y con un nuevo Premier en la PCM a partir de julio 2016.

Asimismo, la investigación no documenta ni analiza en detalle los aspectos de seguimiento de información y evaluación de gestión, que forma parte del componente donde es colocado la GC en el modelo de gestión pública planteado por la Política. Si bien sería interesante explorar los avances en estos puntos, viendo a su vez cómo se conecta con los esfuerzos realizados en torno a la GC, se ha optado por priorizar la reflexión directa que se realizó sobre la GC durante el proceso de formulación de la Política. En todo caso, si hay un esfuerzo de comparación que es necesario hacer, se realiza con respecto a la forma de conceptualizar la GC entre los dos mandatos de la SGP que abordaron el tema en el contexto de la Política de Modernización.

Es importante precisar que la investigación describe una serie de eventos que sucedieron en el desarrollo de una política, enfocados en torno al desarrollo de una idea como es la gestión del conocimiento. Para el análisis se usa conceptos que provienen mayormente de las ciencias de información y de las ciencias administrativas; en ese sentido, no hay un énfasis en la exploración sobre la capacidad de influencia de los actores que intervinieron en el proceso de toma de decisiones, donde sería necesario aplicar conceptos más relacionados a una disciplina tal como las ciencias políticas. Dicho esto, si bien las relaciones de poder están fuera del alcance del trabajo, no se puede negar su importancia como categoría de análisis para otros trabajos bajo el campo de las ciencias de la información, y en particular para la teoría sobre gestión de conocimiento, como refieren Land, Nolas y Amjad (2004).

### **1.5. CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN**

La presente investigación se ha dividido en varios capítulos. El marco teórico descrito en capítulo 2 busca otorgar claridad al concepto operacional de GC. Esto incluye definir la categoría “gestión pública”, en cuanto la gestión de conocimiento que se analiza está circunscrita a organizaciones públicas. El capítulo 3, por otro lado, documenta el

planteamiento metodológico usado para el trabajo, con la justificación del uso de herramientas tales como el estudio de caso y el método narrativo.

El capítulo 4 se centra en el estudio de caso propiamente dicho, tomando en cuenta lo sistematizado a partir del trabajo de campo y los alcances señalados en el apartado 1.4. El tramo final de la investigación, plasmado en el capítulo 5, se concentra en el análisis de contenidos de cómo se ha abordado la gestión del conocimiento en el proceso de modernización de la gestión pública peruana, entre los años 2011 y 2016. Son estos dos últimos capítulos los que responden principalmente a las dos preguntas de investigación señaladas en el apartado 1.2. Finalmente, el capítulo 6 presenta una serie de conclusiones con respecto al actual diseño de la gestión operativa del sistema de gestión de conocimiento y en general al proceso de implementación de la Política.



## **2. MARCO TEÓRICO**

El objetivo del capítulo es precisar cómo la GC es una alternativa de gestión, de acuerdo a lo que se documenta en la literatura relacionada. El apartado 2.1 aborda algunas delimitaciones conceptuales entre datos, información y conocimiento organizacional. La sección 2.2 se centra en la GC para organizaciones en general, mientras que la sección 2.3 desarrolla el enfoque de la GC en el contexto de gestión pública.

### **2.1. DATOS, INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO ORGANIZACIONAL**

#### **2.1.1. DATOS E INFORMACIÓN**

Datos e información como términos han sido relacionados con “conocimiento” en modelos y marcos teóricos, resaltando su interdependencia en el sentido de que el conocimiento es posible si se tiene a la información como insumo (Rowley 2007).

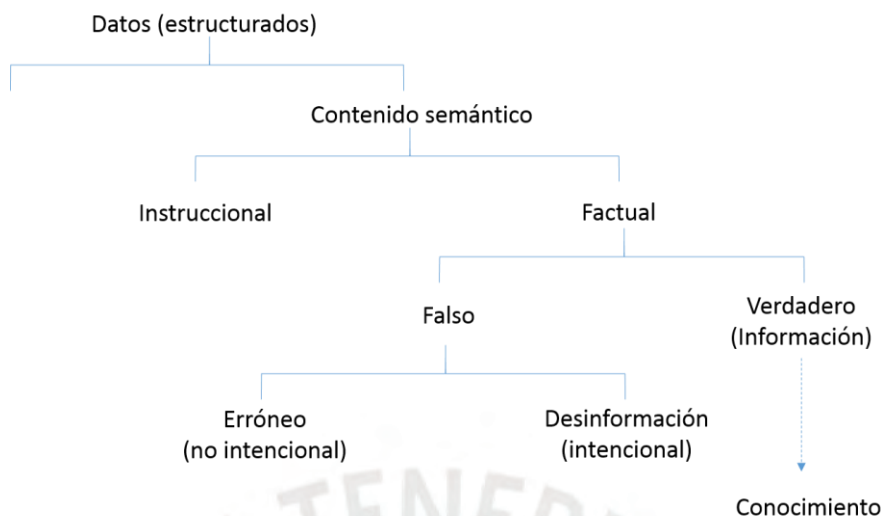
Los datos se definen como un patrón que organiza materia y energía<sup>2</sup>. Estos pueden haber sido producidos de forma espontánea o por acción de un agente; pueden estar estructurados y organizados, pero no han pasado por operaciones cognitivas, es decir, no han sido tomados en cuenta ni interpretados por un agente. Por otro lado, información es también un patrón que organiza materia y energía, al cual se le ha otorgado significado. Los datos en este caso han superado una etapa de operaciones cognitivas y se les ha asegurado una estructura y un cierto orden. Se les ha otorgado contexto con una descripción o con el uso de categorías, usando ciertos códigos, símbolos o lenguaje que faciliten la asignación de significado.

Más allá de la delimitación básica, información es un término polisémico que cuenta con innumerables definiciones dependiendo del contexto teórico o empírico en el cual se le usa. Una forma de aglutinar sus definiciones es bajo una taxonomía (Boisot y Canals 2003: 5). A diferencia de los datos, la información encierra un significado para quien lo procesa de forma cognitiva. Así, en vez de quedarse con una versión unívoca, se le define en función de sus diversos sentidos estableciendo una relación entre ellos. Para detallar la taxonomía de información a considerar, se toma en consideración las categorías de información planteadas por Floridi (2010) según se muestra en la Figura 1.

---

<sup>2</sup> La definición usada se inspira en Bates (2005) cuando refiere que información es un patrón que organiza materia y energía, en su argumento a favor de una teoría evolucionista para las ciencias de la información. La presente investigación opta por hacer una diferencia basado en Floridi (2010), restringiendo el patrón espontáneo para lo que se considera como datos y la característica semántica para el término información.

**Figura 1:** Taxonomía sobre tipos de información.



*Fuente:* Floridi (2010)

En esta taxonomía los datos pueden considerarse como información en la medida que cuenten con significado (Floridi 2010). Cuando este significado se produce sin intención directa de un agente, la información es ambiental. Cuando hay intervención, el contenido semántico se distingue entre lo instruccional y lo factual. El primero ofrece indicaciones sobre lo que hay que hacer para realizar una acción específica (Floridi 2010), no estando condicionado a acciones de verificación y confiabilidad. Ejemplos de este tipo de información: la orden realizada para cumplir con una tarea, la ruta sugerida por un aplicativo móvil sobre cómo llegar a un determinado destino, o las instrucciones que aparecen en un manual de uso de un aparato doméstico como una lavadora.

El contenido semántico factual tiene un carácter descriptivo. Informa sobre situaciones que tienen carácter de hecho, sea el tablero de ingresos y salidas de aviones en un aeropuerto o la historia clínica de un paciente de hospital. Está sujeto a verificación; es decir, la información transmitida puede ser verdadera o falsa (Floridi 2010). Cuando se verifica y se constata que este contenido factual no cuenta con un respaldo en evidencia o argumentación, se puede afirmar que los datos tienen un significado, pero sin embargo no califican como verdad. Cuando supera las operaciones de verificación, el contenido semántico es considerado como factual verdadero, condición necesaria para contar con conocimiento en la medida que estos datos tienen la posibilidad real de ser comparados o integrados no solo con otros contenidos semánticos, sino también con los valores, juicio y experiencia de la persona que está procesando (y asimilando) esta información.



En suma, lo que interesa resaltar es que la información es un patrón de datos con significado semántico, y que solo puede pasar a ser conocimiento si cumple al menos con la condición de ser información descriptiva que haya sido verificada y por lo tanto considerada como verdadera. Se ha optado por esta perspectiva taxonómica para marcar una diferencia con cierta literatura de gestión de conocimiento, que prioriza la idea de conocimiento pero opacando el concepto de información.

### **2.1.2. CONOCIMIENTO ORGANIZACIONAL**

Así como el término “información”, “conocimiento” ha sido definido de varias formas. La aproximación más inmediata es relacionarlo con información: conocimiento es información con un significado otorgado y verificado, integrado con otras formas de comprensión a nivel del individuo. Esto quiere decir que conocimiento es información al provenir de una misma familia conceptual, pero no relacionado con cualquier tipo de información sino con el contenido semántico que es considerado como verdadero, de acuerdo a lo referido en la sección anterior.

Se distinguen dos niveles cuando se refiere a la integración con otras formas de comprensión. El primero es cuando se articulan varias piezas de información. Para conocer, por ejemplo, la enfermedad de un paciente, un médico no solo atiende un solo síntoma, sino que puede tomar como información más de una señal expresada de forma física revisando incluso resultados de exámenes médicos. Conjugar estos elementos de información es lo que le ayuda al médico distinguir el problema en el paciente.

El segundo nivel es con respecto a la integración con la experiencia de persona, con sus valores y creencias. Davenport y Prusak, por ejemplo, expresan que el conocimiento (organizacional) es un fluido mixto de experiencias, valores, información contextual y juicio experto, que provee un marco para evaluar e incorporar nuevas experiencias e información (1998: 5). En ese sentido se enfatiza que, si bien información y conocimiento están relacionados, el segundo es mucho más que el primero, donde conocimiento no es solo acumulación de información. En esa línea, información pasa a considerarse como conocimiento cuando modifica los modelos mentales, las creencias o las expectativas de los individuos (Innerarity 2011).

Al margen de relacionarlo con información, el conocimiento también es delimitado en base a creencias. La epistemología, que estudia cómo las creencias son consideradas conocimiento, formaliza las propiedades requeridas para que una creencia alcance ese

estatus, tales como la condición de verdad y el requerimiento de justificación. Entonces, una forma sucinta de referirse a conocimiento es decir que se trata de creencia verdadera y justificada, transmitido a través de proposiciones. Sin embargo, en la literatura de la GC se puede observar que la referencia a conocimiento no queda solo en lo que es declarado, ya que por ejemplo hablar del conocimiento tácito incorpora elementos de corporalidad y competencias. Así, una investigación sobre la GC requiere en buena cuenta posicionar la definición de conocimiento desde sus distintos usos en la vida de organización.

El conocimiento organizacional es la capacidad que los miembros de una organización desarrollan para establecer distinciones al realizar su trabajo en contextos concretos y particulares, utilizando generalizaciones cuya aplicación depende de comprensiones y experiencias desarrolladas de forma colectiva (Tsoukas y Vladimirou 2005: 119-120). Dichas distinciones, cuando son realizadas por quienes asumen funciones gerenciales en una organización, ayudan a definir problemas y soluciones para el beneficio organizacional.

## **2.2. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL ÁMBITO ORGANIZACIONAL**

La gestión de conocimiento es un compendio de estrategias y actividades orientadas a aprovechar el conocimiento para crear valor en organizaciones. Se basa en premisas que asumen la preponderancia del conocimiento como factor de productividad, sea para resolver problemas o actuar en escenarios de incertidumbre o simplemente para ofrecer nuevos productos o servicios.

La reflexión sobre el conocimiento en el ámbito organizacional no es reciente, en cuanto ha sido resaltado en la literatura sobre innovación y gestión de organizaciones. Por ejemplo, Follet en 1929 resaltaba la obligación del ejecutivo en integrar el conocimiento de los trabajadores en beneficio de la organización (Czarniawska 2014: 92). Asimismo, el Taylorismo, como escuela que pregonaba la estandarización y secuencia de tareas al interior de unidades productivas, abogaba por trabajadores que cuenten solo con conocimiento específico y uniforme para realizar sus labores.

Pero la idea de gestionar conocimiento como elemento central para la competitividad alcanza notoriedad recién a mediados de la década del 90. Entre las razones para esa exposición, Prusak (2001) sugiere la influencia de los cambios estructurales a escala internacional tales como la globalización y la economía abierta, los avances en

tecnologías de la información, y recientes teorías de organización basadas en conocimiento que alcanzaron legitimidad.

### **2.2.1. CAMBIOS ESTRUCTURALES Y AVANCES TECNOLÓGICOS**

La centralidad otorgada al conocimiento no solo se justificaba para las organizaciones y unidades económicas, sino como parte de un ciclo más amplio de cambios económicos, sociales y tecnológicos luego de la Segunda Guerra Mundial. Las características emergentes, a propósito de estos cambios, incluyeron la posibilidad de transmitir información de modo dinámico a través de medios tecnológicos y la ampliación de los límites territoriales al servicio de la maximización de ganancias.

El relato sobre esta nueva era de cambios, expuesto por científicos sociales tal como Daniel Bell y promotores expertos como Peter Drucker, remarcó también la necesidad de que los trabajadores tengan que realizar operaciones más sofisticadas en el cumplimiento de sus labores. El término “trabajadores del conocimiento” alude a este perfil de empleo que exige mayor ejercicio cognitivo y analítico, destinado a personas que han recibido más años de educación formal y que demanda mayor autonomía en la relación laboral, lo que autores como Adler interpretan como un cambio estructural frente a la relación vertical predominante en la era de la industrialización (Karreman 2010: 1412).

Como contraparte a la emergencia de este nuevo perfil, la gestión requiere de estrategias distintas al estilo tailoriano de solo entregar las instrucciones y el conocimiento puntual para el trabajo repetitivo. Estas estrategias incluyen el establecimiento de nuevas formas de control menos intrusivas (pese a la autonomía que los trabajadores han ganado), donde se incluyen prácticas tal como la gestión de conocimiento que permiten “extraer” el conocimiento de estos (Fuller 2002: 8-9). También se desarrollan los sistemas expertos, cuyos diseñadores y estrategias tienen la aspiración final de que permitan reemplazar la actividad misma de los trabajadores especializados (Fuller 2002: 133). No obstante, hablar en forma categórica de trabajadores del conocimiento ha tenido sus críticas. Hislop (2005: 6-7) las recopila en parte cuando señala las dificultades de reconocer dicho tipo de trabajador cuando se examinan los efectos de la globalización, donde, por ejemplo, uno de los sectores en donde más se ha incrementado la fuerza laboral ha sido en el sector servicios, no reconocido en ese entonces por contar con puestos de trabajo que demanden un alto grado de sofisticación.

### 2.2.2. TEORÍAS DE ORGANIZACIÓN BASADA EN CONOCIMIENTO

Las teorías de organización y de gestión comenzaron a responder a los cambios económicos y tecnológicos, reconociendo la importancia del conocimiento. La literatura de gestión estratégica, por ejemplo, había comenzado a relacionar la maximización de ganancias a partir de lo que una empresa posee. En esa línea, la Visión de la Empresa basada en Recursos (o *Resource Based View* como es entendida en inglés) era una teoría que alentaba la gestión de recursos internos como modelo de gestión, sean estos materiales pero sobre todo intangibles. Se basa en la premisa de que la acumulación de intangibles es una fuente de riqueza (Wernerfelt 1984), en tanto que su explotación es decisiva para la mejora de la productividad y como eje diferenciador frente a la competencia.

De acuerdo a esta visión, los recursos intangibles deben compartir ciertas propiedades, tales como ser producto de aprendizajes internos y ser inimitables o difíciles de reproducir, con lo cual se asegura su no transferencia a las empresas competidoras. La promesa que ofrece esta teoría es que la gestión y uso de estos intangibles permite incorporar ciertos atributos y una mayor complejidad en los productos y servicios que ofrece cada empresa, lo que a su vez otorga una mayor sensación de bienestar al consumidor final (Barney 1991).

En esta lógica de priorizar la visión sobre los recursos, existió una corriente que se preocupó en remarcar que el conocimiento era el recurso intangible más preponderante. Starbuck (1992) ya anotaba que el conocimiento esotérico (aquel que no es general y que está sujeto a la experticia y experiencia del individuo en un contexto de trabajo) podía repercutir de manera positiva en una organización, señalando que se podía adquirir una ventaja competitiva si cada organización encontrara la forma de explotar e institucionalizar este tipo de conocimiento. La respuesta que encontraba Starbuck para este aprovechamiento era el aprendizaje organizacional.

Por su parte, Leonard-Barton (1992) también da énfasis al conocimiento cuando lo relaciona con las capacidades de acción que construye una firma. Para saber operar, crear valor y resolver problemas, una empresa apela a un conjunto acumulado de conocimientos visto desde cuatro dimensiones: los conocimientos y habilidades de los empleados, los conocimientos y habilidades insertados (*embodied*) en sistemas técnicos,

los sistemas de gestión que fomentan la creación de conocimiento, y los valores y normas asociados con las formas de creación de dicho conocimiento.

En ese contexto, además de planificar, desarrollar líneas de producción y evaluar operaciones, hay una función gerencial que radica en sostener la acumulación de conocimiento, en la medida que contribuya al desarrollo de capacidades de organización para la productividad sostenida. Para dicho objetivo, Leonard-Barton (1995) precisa que hay que aprovechar y gestionar determinadas fuentes de conocimientos, donde hay una necesidad de desplegar acciones en torno a:

- La experiencia personal de quienes asumen las funciones ejecutivas.
- La integración de conocimiento de miembros de la organización.
- La búsqueda de información externa.
- La consulta a expertos.

Además de resaltar al conocimiento como un recurso crítico o como base para la construcción de capacidades, la literatura de gestión también concibió a la organización en sí como un sistema de conocimiento. La Visión de la Empresa Basada en el Conocimiento (Knowledge-Based View o KBV por sus siglas en inglés) planteaba que toda estrategia u operación dentro de una organización involucra el uso de conocimiento, que demanda a su vez de gestión en cuanto es el recurso clave para el éxito de la empresa. La organización adquiere sentido a partir de conocimiento, además que es inevitablemente incorporado en los productos y servicios producidos, ayudando a establecer una diferencia relevante frente a la competencia (Grant 1996; Spender 1996). De acuerdo a esta teoría, es el conocimiento que se genera o adquiere en una organización lo que permite tener respuestas para la adaptación organizativa en un contexto de mercado.

Como recurso organizativo decisivo, el conocimiento mantiene los atributos que fueron señalados al hablar de los recursos en la Visión de la Empresa Basada en Recursos. Es decir, tiene que ser difícil de imitar, como precisa Spender, aunque eso no implica que tenga una naturaleza estática (Styhre 2004: 179). Localizado en un determinado contexto organizacional, se valora la utilidad del conocimiento justamente porque los enunciados que ofrece no son los mismos en toda situación, sino que se adaptan a la coyuntura y a las formas emergentes de crearlo y compartirlo.

Así el valor y naturaleza del conocimiento demanda un tratamiento especial, y para empezar hay que reconocer dónde se crea valor en una organización. Grant (1996), quien fue uno de los autores que más ayudó a articular la Visión de la Empresa Basada en Conocimiento, resaltaba el aspecto individual: el individuo es el responsable de esa creación, además de ser el principal repositorio de este conocimiento. A su vez, concebir a la organización en función al componente conocimiento requiere que las capacidades organizacionales estén orientadas a crear las condiciones y las facilidades no solo para aprovecharlo sino para capturarlo y transferirlo en el ámbito organizacional considerado. El resultado es el conocimiento plasmado en rutinas, registros, documentos y sistemas de información, los mismos que forman parte de los procesos de la empresa y que contribuyen a la creación de valor continua, de tal modo que no favorece a un solo sector de la organización (donde haya sido generado o compartido) sino de manera transversal, de forma ubicua y en el momento oportuno. De acuerdo a esta visión, hacer gestión en organizaciones significa aplicar conocimiento específico en determinadas coyunturas y eventos de trabajo, mientras que al mismo tiempo se contribuye a su creación, justificación y respaldo (Spender 1996).

El desarrollo de estas visiones de empresa no estuvo exento de críticas. Una de ellas tuvo que ver con su aproximación funcionalista, que asume que el conocimiento organizacional conduce a buenos resultados en una empresa u organización por el solo hecho de tenerlo como recurso. El argumento da cuenta de efectos directos: si se tienen los recursos intangibles, en particular lo que se reconoce como conocimiento, se generan condiciones para maximizar ganancias o crear valor. Asimismo, estas aproximaciones opacan la intervención de las personas y no considera la ambigüedad de los resultados. Alvesson (2011) recuerda que la incertidumbre y el azar son factores que también juegan en los resultados y beneficios que obtenga una empresa u organización, y en ese sentido una gestión apropiada del conocimiento crítico no asegura completamente una consecuencia deseada.

Por otro lado, se critica la objetivación del conocimiento. Concebir la productividad de organizaciones a partir de la gestión de recursos críticos asume que el conocimiento puede existir de forma independiente a las personas, al ser alojado en dispositivos o artefactos que permite su retención o desplazamiento. Esta manera de entender conocimiento no toma en consideración la dificultad de delimitar lo que es conocimiento por su connotación ambigua (Alvesson 2011) o su carácter tácito. De hecho, bajo la perspectiva

de conocimiento objetivado, importa más el conocimiento que pueda plasmarse de forma explícita, dejando de lado las creencias o habilidades que guardan un carácter más tácito.

La presente investigación reconoce que el conocimiento sí puede ser objetivado, mientras que a su vez busca no dejar de lado sus dimensiones contextuales, tácitas e idiosincráticas.

### **2.2.3. TIPOS DE CONOCIMIENTO Y SU CONVERSIÓN**

Las investigaciones de Nonaka (1994), y en particular las de Nonaka y Takeuchi (1995), se enmarcan en el desarrollo de organizaciones posicionando al conocimiento como factor principal de productividad. La distinción en Nonaka es la articulación epistemológica de varios niveles de conocimiento en una organización, que integrados a través de su conversión forman el conocimiento organizacional necesario para toma de decisiones y realizar innovación.

#### ***2.2.3.1. Conocimiento explícito y tácito***

Para Nonaka (1994), contar con conocimiento organizacional depende de distinguir las fuentes de conocimiento internas y combinar su producción. En la literatura vinculada a la GC, la distinción común de estas fuentes se vincula con conocimiento explícito y conocimiento tácito. Lo explícito es lo evidente, que se plasma en conceptos y que se manifiesta en datos, documentos y registros. Lo tácito es lo que no se distingue, pero que sin embargo puede ser revelado.

Cuando se aborda lo tácito, Nonaka toma como referencia la distinción realizada por Michael Polanyi (1962), que describe cómo se relaciona la estructura de los actos conscientes de un individuo con una zona no consciente de la mente, que es importante para que justamente se den dichos actos. El primero se lo identifica con lo explícito mientras que el segundo con lo tácito.

Nonaka (1994) los explora como elementos epistemológicos que se diferencian entre sí. De hecho, el modelo que propone sobre creación de conocimiento en la organización se centra en la conversión de lo tácito hacia lo explícito. A su vez, Nonaka y Takeuchi (1995) subdividen este conocimiento en dos tipos. Por un lado, están las habilidades y formas de hacer que son aprendidas en la práctica; por otro, está el aspecto cognitivo que engloba la capacidad individual de contar con esquemas, modelos mentales, percepciones y creencias.

El uso que se ha hecho de la dimensión tácita en la literatura de la GC ha sido amplio, incluso llegando a lo ambiguo bajo el mantra de “conocimiento difícil de articular” (Virtanen 2014: 44). Virtanen (2014: 65) resume el uso del concepto de conocimiento tácito en tres direcciones:

1. Representaciones conscientes que pueden ser plasmadas de forma lingüística, a través de información declarativa, proposiciones, textos.
2. Representaciones conscientes que son difíciles de articular, sea por limitaciones del vocabulario, la riqueza de la misma representación o una representación aún incompleta.
3. Contenido no consciente e inalcanzable, en cuanto no se puede convertir en representaciones conscientes.

De acuerdo a Virtanen, la literatura de gestión de conocimiento se centra en los puntos 2 y 3 cuando habla de lo tácito, mientras que para Polanyi el concepto comprende solo en la tercera definición. Con todo, asumir la separación entre las dos características de conocimiento tal y como lo hace Nonaka es una lectura equivocada del concepto de conocimiento que postulaba Polanyi (Virtanen 2014: 64; Czarniawska 2014: 74), afirmando que el conocimiento es indivisible, donde lo explícito y tácito no son propiedades separadas sino relacionadas en un continuo. Para usar el conocimiento explícito siempre se requiere de un segundo plano, donde opera lo tácito.

Lo anterior se puede ilustrar mediante el aprendizaje de un instrumento o artefacto. Para usarlo, se requiere un nivel de adaptación en los planos cognitivo y sensorial; una vez que la facilidad de la interacción con el artefacto está asegurada, entonces se puede ampliar la vista y tomar atención a otros elementos que enriquecerán la experiencia de uso. Así, por ejemplo, cuando se ha aprendido a manejar, cada vez la atención estará centrada menos en cómo operar el auto (que pasa a formar parte de lo tácito), y más bien se enfocará la atención y procesamiento en otro tipo de información contextual (Tsoukas 2005: 150), tales como las condiciones de la pista o usar un teléfono celular a la vez que se maneja.

El propio Nonaka, en colaboración con Von Krogh, suscribió la idea de continuidad de ambas dimensiones en escritos posteriores (2009: 638), aclarando en todo caso que no todo lo tácito se puede convertir en conocimiento explícito, pero eso no cambia el hecho



que para crear conocimiento organizacional sea de todos modos necesario “externalizar” conocimiento proveniente de lo tácito e individual.

Así, todo conocimiento explícito tiene su base en la experiencia vivida (Collins citado en Stephens, Atkinson y Glasner 2011: 797), la cual no puede ser expuesta y explicada en su totalidad, y donde el conocimiento tácito es el soporte personal que permite encontrar correspondencias entre las reglas organizacionales y la operación en la práctica.

### ***2.2.3.2. La conversión del conocimiento***

Expuestos los conceptos de conocimiento explícito y tácito, el modelo de Nonaka plantea la posibilidad de crear conocimiento en base a una conversión de lo tácito a lo explícito. El objetivo es que el conocimiento personal de los individuos pueda traducirse y justificarse socialmente, de tal modo que el conocimiento de la organización se expanda y difunda. Nonaka realiza el planteamiento bajo el paradigma de las teorías de la organización basada en recursos. Así, el autor resalta la necesidad de entender cómo construir de forma efectiva el conocimiento organizacional como recurso que puede ser replicado y difundido, tal como lo alienta la Visión de la Empresa Basada en Conocimiento.

El énfasis en el modelo está en asegurar la representación del conocimiento creado para beneficio de toda la organización. Es también una crítica al enfoque de procesamiento de información externa para la toma de decisiones, ya que este esquema no alienta o recupera los resultados de espacios de creatividad que se pueden dar en una organización (Nonaka, von Krogh y Voelpel 2006).

A continuación se resume de forma breve los procesos involucrados en el modelo de conversión de conocimiento tácito a explícito y viceversa (Nonaka 1994: 18-19):

- **Externalización:** el conocimiento tácito se convierte en explícito a través de representaciones que puedan ser comprendidas por terceros a través de mecanismos tales como la metáfora, la analogía, las hipótesis y los modelos.
- **Socialización:** el conocimiento tácito se convierte en nuevo conocimiento a través de la experiencia compartida, transmitiéndose como modelos mentales en común y habilidades técnicas, a través de observación, imitación y práctica.
- **Internalización:** el conocimiento explícito se convierte en tácito; el aprendizaje se produce en el quehacer donde el conocimiento es verbalizado y diagramado con la ayuda de documentos o historias orales.

- **Combinación:** el conocimiento explícito se convierte en nuevo conocimiento explícito mediante el proceso de sintetizar conceptos e incorporarlos en un sistema, donde los individuos pueden combinar conocimiento con el soporte de documentos, reuniones y conversaciones. La información que queda plasmada se puede reconfigurar a través de la categorización y la combinación.

La creación de conocimiento organizacional, como instancia distinta al conocimiento individual, se da cuando los cuatro procesos son gestionados de forma orgánica y en un ciclo continuo (Nonaka 1994). El resultado no es que se cuenta con conocimiento de por sí, sino que una organización mejora su capacidad para actuar a partir de la acumulación de conocimiento que se logra. A su vez, este nuevo conocimiento creado debe ser integrado con los sistemas de conocimiento e infraestructura disponible en la organización, sean sistemas de información, archivos, procedimientos y rutinas (Nonaka, von Krogh y Voelpel 2006).

Hay que anotar que existe una revisión crítica a la posibilidad de la conversión, relacionado con las características del conocimiento tácito. La disponibilidad de nuevo conocimiento explícito a partir de lo revelado en la socialización o en la internalización asume lo tácito como lo que está disponible para hacer generalizaciones y representaciones. Por ejemplo, cuando Nonaka y Takeuchi (1995) explican cómo en un programa de entrenamiento se adquirió conocimiento a través de la socialización, se da a entender que solo bastaba con visibilizar bajo la forma de proposiciones lo que estaba oculto pero previamente disponible. Entonces, el mecanismo de adquisición de conocimiento (socialización) podía ser diferente a la externalización pero el resultado era el mismo (Tsoukas 2005: 154). De ser así, la conversión apuntaría más a la transmisión de conocimiento técnico, antes que “convertir” lo tácito no consciente.

En su revisión de qué conocimiento se puede convertir hacia lo organizacional, Tsoukas (2005) comenta que lo que se trasmite solo puede ser el conocimiento relevante, que se puede abreviar en proposiciones, pero no el conocimiento detallado de la práctica, que permanece en lo tácito (p. 156). En otras palabras, hay un ámbito inefable que no se puede comunicar, lo que no descarta el aprendizaje de lo tácito siempre y cuando el interesado se interne en el contexto de procedencia donde los miembros de la organización trabajan apoyándose en dicho conocimiento tácito (Tsoukas 2005: 156). Adicionalmente, el conocimiento organizacional creado, que pueda ser recogido e internalizado por terceros

que también forman parte de la organización, no es lo que directamente se aplica de nuevo en la práctica, sino las versiones revisadas que lo conjugan con conocimiento personal y tácito de otros miembros de la organización (Tsoukas 2005: 142).

Nonaka, y por extensión Polanyi, rescatan el aspecto subjetivo como la dimensión que no se debe dejar de reconocer al visualizar dónde se crea conocimiento y se produce innovación. No basta con solo reconocer al conocimiento como lo que se puede sintetizar en proposiciones que puedan estar sujetas a operaciones de verificación y justificación social. Ambos análisis se proponen en contextos académicos que priorizaban lo objetivo: en el caso de Polanyi, desarrollando una crítica a no solo mirar el descubrimiento científico como un esfuerzo cuyos resultados sean solamente las ideas probadas con lógicas de inducción y deducción; en el caso de Nonaka, cuestionando las teorías de organización sobre toma de decisión organizacional basado en procesamiento de información externa, sin considerar la experiencia de los integrantes. Así, ambos análisis pretendían explicar situaciones de innovación con el uso de recursos del saber tácito (Virtanen 2014: 70).

Resumiendo el sentido de conversión para Nonaka, su modelo racionaliza la posibilidad de crear conocimiento organizacional a partir de la experiencia individual. Este conocimiento es entendido como la capacidad para distinguir situaciones o problemas y la capacidad para actuar sobre la base de esa distinción, en beneficio de la organización. En el camino, se construye y se amplía la base organizacional de recursos de conocimiento y se asegura contar con una infraestructura que justamente permita acumular estos recursos.

#### **2.2.4. ACTIVIDADES DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO**

Por lo expuesto, la gestión del conocimiento apareció como una necesidad de gestión a partir de los cambios económicos y tecnológicos, junto al desarrollo de teorías de organización que enfatizaban la importancia del conocimiento para la creación de valor.

La GC como práctica de gestión busca mejorar las capacidades de una organización para actuar y hacer distinciones que sean relevantes para la toma de decisiones. En ese sentido, como discurso ofrece dar facilidades no solo para los niveles gerenciales, sino también para que las personas involucradas en las tareas de organización puedan hacer mejor su trabajo, reconociendo conocimiento explícito, mejorando el bagaje de conocimiento

tácito y rescatando conocimiento práctico que pueda ser generalizado, legitimado y aprovechado organizacionalmente.

La práctica de GC se descompone en un conjunto de procesos (Alavi y Leidner 2001: 115-116), que permita por un lado contar con la capacidad absorptiva deseada para no solo adquirir conocimiento adicional -sea desde fuera de la organización o aprovechando fuentes internas-, sino para que los miembros de esa misma organización aprendan o desaprendan lo necesario para lograr objetivos de trabajo. Cada proceso puede involucrar determinadas actividades de promoción de aprendizaje o gestión de información. Para ofrecer un marco general de estos procesos, la literatura de GC ofrece varios modelos<sup>3</sup>, incluyendo el modelo de conversión de conocimiento expuesto en la sección “2.2.3. Tipos de conocimiento y su conversión”.

La presente investigación usa el modelo de Figueiredo (2001). Si bien está pensado hacia el aprendizaje dentro de unidades productivas, que no son el foco de este trabajo, se usa por tres razones. Primero, ofrece variables que ayudan a informar sobre las particularidades de un proceso de GC que sea realizado en una organización; por ejemplo, determinando la variedad de actividades o la frecuencia de operación. Asimismo, la intención del modelo es reconocer procesos que conducen hacia el aprendizaje en beneficio de la entidad, antes que quedarse como una gestión de conocimiento entendida solo como gestión de recursos<sup>4</sup>. Así, si bien los procesos son categorizados como procesos de aprendizaje, se incluye los procesos de adquisición de conocimiento externo e interno (Leonard-Barton 1995) y la socialización y codificación como parte de una conversión de conocimiento (Nonaka 1995).

Como tercera razón, se toma en cuenta la racionalidad que se tuvo en la construcción del modelo. Figueiredo (2001) lo usa para analizar la influencia del aprendizaje organizacional en el desarrollo tecnológico de unidades productivas procedentes de países emergentes económicamente. Este tipo de empresas no aporta conocimiento que contribuya a una vanguardia tecnológica; más bien busca adquirir conocimiento externo para fortalecer su capacidad tecnológica en aras de ser más productivos. Si se extrapola hacia la realidad de organizaciones públicas, lo que se espera en proyectos de

---

<sup>3</sup> Para un listado de modelos se puede revisar Auernhammer y Hall (2014: 156), aunque se centra en modelos que relacionan los conceptos de conocimiento, creatividad e innovación. Ver también Heisig (2009).

<sup>4</sup> Para una crítica a la gestión de conocimiento solo como gestión de recursos observar Swan y Scarbrough (2001) y Duguid (2004)

modernización es que dichas entidades mejoren su capacidad de tomar decisiones y resolver problemas. Su productividad se valora en función del valor público que entreguen y para eso se requiere que estas entidades aprendan a adquirir y retener conocimiento, sumado a su aprovechamiento para mejorar capacidades organizacionales. Esta necesidad de “dar el salto”, donde el conocimiento sea catalizador de capacidades, es una premisa del modelo, por ello su pertinencia para ayudar a analizar en el capítulo 5 el discurso de la GC en el proceso de modernización en el Estado Peruano.

De acuerdo al modelo expuesto, las actividades vinculadas con la GC se agrupan conforme a lo mostrado en la Tabla 1:

**Tabla 1:** Actividades incluidas en procesos de aprendizaje

<b>Procesos de aprendizaje</b>	<b>Actividades incluidas</b>
<b>Adquisición de conocimiento</b>	
Adquisición de conocimiento externo	Contratación de expertos bajo consultorías. Capacitación externa. Visitas técnicas externas. Adquisición de literatura técnica. Proyectos con clientes.
Adquisición de conocimiento interno	Cursos in-house. Estrategias de aprender haciendo. Tinkering (mejora de un sistema o método de manera casual y experimental). Ingeniería inversa. Formación de equipos para proyectos de estandarización o experimentación o intercambio de conocimiento tácito.
<b>Conversión de conocimiento</b>	
Socialización de conocimiento	Formación de grupos de trabajo ad-hoc (para resolución de problemas, identificación de anomalías o de buenas prácticas). Entrenamiento <i>on-the-job</i> . Reuniones periódicas de análisis. Diagnósticos del trabajo operativo. Auditoría de procesos.
Codificación de conocimiento	Sistematización de experiencias. Reportes de visitas técnicas o capacitación externa. Reportes de anomalías o de buenas prácticas. Estandarización de actividades y procesos. Desarrollo de manuales, protocolos y documentación de actividades y procesos.

Fuente: Figueiredo (2001)

Además, los valores y variables que pueden dar cuenta de incidencias y cambios en la forma de abordar las actividades se listan en la Tabla 2:

**Tabla 2:** Variables de análisis para procesos de aprendizaje

<b>Variable</b>	<b>Alcance</b>	<b>Valores</b>
Variedad	La existencia o no de actividades que formen parte del proceso (Ausencia o presencia). En caso existan actividades, la variedad de actividades se determina desde 'limitado' a 'diverso'.	Ausencia  Presencia (Limitado / Moderado / Diverso)
Intensidad	Por cada actividad, la frecuencia en su ejecución.	Única Intermitente Continuo
Funcionalidad	Por cada actividad, la disposición de procedimientos y rutinas para que la actividad sea operativa.	Pobre Moderado Bueno Excelente
Interacción		Débil Moderado Fuerte

*Fuente: Figueiredo (2001)*

Entonces, para analizar cómo se desarrolla alguna actividad, se puede observar a partir de las variables. Por ejemplo, para la promoción de grupos de trabajo ad-hoc (incluido en el proceso socialización de conocimiento), se puede observar si su presencia está solo localizada en áreas puntuales de la organización (presencia limitada); si la frecuencia de las reuniones es una vez por mes (intensidad continua) o solo de manera excepcional (intensidad única); o si el desarrollo del grupo (o los grupos) cuenta con criterios y procedimientos para asegurar su propia creación u operación (funcionalidad).

El modelo planteado permite observar cómo los procesos vinculados a la GC involucran la realización de actividades en torno a la gestión de información, los sistemas de información y la experiencia personal de miembros de la organización. A través del uso conjugado de conocimiento explícito y tácito se define ese conjunto de creencias y proposiciones que será considerado conocimiento organizacional. Se configura así una alternativa de gestión no solo para mejorar funcionamiento sino para imaginar nuevas realidades para tomar acción.

### **2.3. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

Habiéndose expuesto que la GC está llamada a fortalecer la capacidad del saber actuar y producir en una organización, toca explorar el rol de este enfoque de gestión en organizaciones públicas. Para ello, se hace una revisión de la literatura que aborda la

gestión pública y la GC, pero primero se hace una delimitación básica sobre el campo de la gestión pública, y cómo se busca su modernización con el uso de políticas públicas.

### **2.3.1. GESTIÓN PÚBLICA**

La gestión pública es el “proceso permanente de decisiones y acciones públicas (adoptadas o realizadas por funcionarios) cuya finalidad es cumplir las funciones y las metas prefijadas por las políticas y los planes gubernamentales, así como las normas vigentes, para garantizar el funcionamiento del Estado y la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos” (Presidencia del Consejo de Ministros 2012a: 7). Dos perspectivas útiles para examinar lo que esto involucra es situarlo en el contexto de la administración de organizaciones públicas y en el marco de implementación de políticas.

#### ***2.3.1.1. Administración de organizaciones públicas***

Desde el plano de existencia de organizaciones, la gestión pública es el conglomerado de acciones que se realiza para el funcionamiento de una o más organizaciones públicas, bajo el contexto de un Estado Administrativo. Se entiende por Estado Administrativo a la perspectiva de Estado como productor de bienes y servicios<sup>5</sup>, legitimado desde tres planos, el político, jurídico y económico (Guerrero 2011). En el plano político, se justifica la intervención del Estado en beneficio del ciudadano. Desde lo jurídico, se configura una estructura legal que se distribuye en un conjunto de organizaciones públicas que reciben mandatos y reglas. Luego, en el nivel económico, la consideración se centra en la eficiencia en función al uso de dinero público.

Cada organismo público despliega su forma de organizar y actuar de acuerdo al mandato recibido. Si bien se puede identificar funciones gerenciales como planificación, control y desarrollo de capacidades en organizaciones en general, más allá si son públicas o privadas, existen algunas diferencias de operación frente a lo que sucede en el sector privado. Por ejemplo, cada entidad pública se circunscribe dentro de un Estado Administrativo, con principios legales y una estructura que todos cumplen, lo que también implica el desarrollo de relaciones entre entidades. Estas relaciones pueden tener una lógica de competencia cuando deben competir por los mismos fondos públicos o cuando cuentan con “misiones” similares. De contraparte, también puede existir una necesidad

---

<sup>5</sup> El Estado como concepto puede ser definido enfatizando determinadas funciones que cumple, sea de control, regulación, desarrollo de infraestructura o fiscalización (Gamboa 2015). La presente investigación se interesa más en su rol en la provisión de servicios públicos.

de cooperación; por ejemplo, cuando deben articular acciones en un contexto de implementación de una política pública (Franco 2016: 94-95).

Estas características influyen no solo en la relación entre entidades públicas, sino sobre cómo cada organización plantea su organización y estrategias de logro hacia su misión respectiva. Son algunas de estas características mencionadas las que justamente hacen diferente la gestión pública con respecto a la gestión de organizaciones privadas (Stone, Bigelow y Crittenden 1999).

### ***2.3.1.2. Desarrollo e implementación de políticas públicas***

Las políticas públicas es el conjunto de decisiones y actividades realizadas para responder a un objetivo de gobierno o para posibilitar un cambio positivo, sea para el bien común o para contrarrestar problemas públicos (Subirats y otros 2008). En ese marco, la gestión pública se puede considerar como el conjunto de actividades que se realiza para que las políticas públicas se ejecuten y puedan cumplir con el propósito de la clase política gobernante.

Las políticas públicas suelen ser conceptualizadas o explicadas bajo un esquema que comprende las siguientes etapas:

- Puesta en agenda: Se reconoce un problema o situación en el ámbito de lo público que requiere intervención. Asimismo, se identifica la existencia de un grupo objetivo en el origen del problema público (Subirats y otros 2008; Kingdon 1994).
- Fase pre-decisional: Se establece una forma de organizar la acción gubernamental con miras a definir la estrategia que incida en el problema público (Kingdon 1994).
- Diseño de política: Se delinear alternativas de cambio y se opta por una de ellas. No se afronta directamente el problema, sino se determina lo necesario para afrontarlo, a nivel de recursos, diseño organizacional, alianzas y secuencia de pasos. Definida la estrategia, se determina también el argumento que defienda el programa o solución, en aras de su viabilidad política (Majone 1997). De manera formal, como resultado del proceso, puede existir una norma publicada como parte de un conjunto de “evidencia de actos formales” (Subirats y otros 2008).



- **Implementación:** Se profundiza en cómo desplegar la política. Se requiere mayor detalle sobre la secuencia de acciones para la ejecución y el cambio de rutinas a nivel de organismos públicos y a nivel de involucramiento de interesados o actores externos. Esta etapa es la que menos atención ha recibido en las prácticas y estudios de políticas públicas. Conceptualmente, también fue objeto de un enfoque mecanicista, donde lo que importa es aplicar lo que ya fue decidido en el diseño. Luego estudios posteriores remarcaron la complejidad necesaria para hacer viable el dictado de políticas (Cortázar 2005; Subirats y otros 2008; Majone 1997)
- **Evaluación de políticas:** Los resultados del programa o propuesta de cambio son observados desde el plano cuantitativo (indicadores medibles), o cualitativo (lecciones aprendidas), que informan sobre cómo los productos de la política repercutieron en la realidad o en la solución del problema pública previamente delimitado.

Estas divisiones en el ciclo de políticas responden más a fines didácticos (Alza 2012) que a un reflejo directo de lo que sucede en la práctica, donde las etapas se traslapan. En todo caso, las divisiones en cuestión muestran una faceta técnica sobre el diseño y aplicación de políticas públicas, donde se asume un proceso racional, con su establecimiento de problema, descomposición de causas, interconexiones y consecuencias (Montecinos 2007). Pero los límites entre las actividades de diseño e implementación pueden ser difíciles de delimitar en la observación. Después de todo, el proceso de política pública es un cúmulo de esfuerzo contingente, que se va ajustando o cambiando a partir de la interacción y negociación con varios tipos de actores. En otras palabras, no es algo que acontece de una vez por todas, sino que tiene una connotación más procesual. En ese sentido, por ejemplo, mencionar que el diseño culmina con la publicación de una norma es restringir la complejidad de un proceso de política. No obstante, es necesario acotar y establecer discrecionalmente unos parámetros de descripción para exposición y explicación de los procesos involucrados. Así, esta aclaración de etapas será de ayuda en la exposición del estudio de caso en el capítulo 4.

Tradicionalmente, la gestión pública ha sido considerada como una mera gestión administrativa de lo que ya se ha diseñado y establecido en una política pública (Aguilar 1993), pero luego ha aparecido literatura en las ciencias políticas y en las administrativas sobre la complejidad de esta gestión. Por un lado -conforme se mencionó al describir la

etapa de implementación de políticas-, se ha cuestionado la dualidad enfatizada entre diseño y aplicación de política, donde se asume que la inversión de esfuerzo radica en el diseño, sin reconocer el esfuerzo político y estrategias de consenso que son requeridos al momento de que las organizaciones públicas tengan que asumir ciertos compromisos o tareas para que las políticas delineadas funcionen. Por otro lado, se critica la falta de mención sobre las dificultades que aparecen para que los gerentes públicos o servidores cambien rutinas y compaginen normativa e instrucciones que reciben desde varios lados del sector público (Cortázar 2005, Cejudo y López 2014). Todo esto para concluir que la elaboración o diseño de políticas también demanda de la gestión pública. Así, la gestión pública y la elaboración de políticas son procesos dinámicos que se interrelacionan estrechamente, o para decirlo metafóricamente, son dos caras de una misma moneda (Alza 2014).

### **2.3.2. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

Se mencionó en el apartado previo que el propósito de las políticas públicas es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Para lograr este propósito también se cuenta con reformas que no tienen incidencia directa en la población, sino que preparan el terreno organizacional para justamente mejorar la efectividad de las políticas que sí inciden de cara a la ciudadanía.

Las políticas de modernización son las reformas realizadas en la forma de gestionar y organizar los recursos de la gestión pública. Su objeto de cambio se puede dividir, en líneas generales, en alguno de los siguientes aspectos de gestión (Barzelay y otros 2002: 3-4):

- Organización de gobierno
- Proceso de planeación del gasto y compras
- Presupuesto público y gestión financiera
- Recursos humanos y dirección pública
- Operación de organizaciones, métodos
- Supervisión y auditoría

Así, la idea de modernización demanda un proceso de cambio, con políticas públicas y estrategias, para los aspectos organizativos y administrativos, incluyendo prácticas gerenciales que forman parte de lo que se conoce como gestión pública. En lo que respecta

al estudio de caso que se aborda en el capítulo 4, se analiza una política que se centra en el penúltimo aspecto listado, en mejora de la operación de organizaciones públicas.

Para examinar en detalle los cambios que forman parte de un proceso de modernización se puede examinar los argumentos usados para realizar dichos cambios. Después de todo, un proceso de política pública puede también observarse desde el punto de vista cognitivo, donde la persuasión es un elemento relevante para el logro de consensos y la viabilidad en la introducción de nuevas estrategias (Subirats y otros 2008).

Al examinar los argumentos hay que observar que los mismos se pueden dividir en sub-argumentos<sup>6</sup>. Luego, cada sub-argumento encierra una propuesta de cambio, que en el caso de una modernización de gestión pública puede ir en dos sentidos: o diseño organizativo para el control y la evaluación, o mejora en el rol de la burocracia y los recursos humanos que operan en lo público (Barzelay 2000). El sub-argumento no se completa solo con la propuesta, sino que involucra un proceso de argumentar, donde se recurre a ciertas justificaciones o circunstancias que ayudan a respaldar dicha propuesta.

Las justificaciones usadas pueden apelar a ciertos valores normativos. Hood (1991: 10-11) refiere que las oleadas de cambios en administraciones públicas se han basado históricamente en tres tipos de valores: eficiencia, integridad y control de riesgos. De hecho, es el uso de algunos de estos valores lo que influye en la manera de definir los problemas públicos y la forma de solucionarlos. Por ejemplo, lo que puede activar cambios en una gestión pública es la comprobación de que los servicios públicos no cumplen con expectativas ciudadanas por falta de cobertura (problema de eficiencia) o porque se descubre indicios de corrupción y prácticas patrimonialistas en el uso de dinero público (problema de integridad).

Por lo expuesto, los discursos de modernización se pueden descomponer en argumentos administrativos que contienen propuestas de cambios, justificaciones y valores relacionados. En todo caso, qué reformar, bajo qué enfoque y el cómo pueden estar influenciados por discursos o modas que enfatizan ciertas ideas o aspectos necesarios para el cambio<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Para análisis sobre las estructuras argumentales usadas en reformas de modernización o administrativas se puede revisar Barzelay (2000).

<sup>7</sup> Nótese que cuando se habla de “moda” no se expresa una intencionalidad negativa, sino como una corriente contemporánea de ideas que influyen el quehacer de organizaciones. Como ejemplo del uso del concepto de modas como forma de difusión de ideas en gestión se puede revisar Grant (2011).

Un grupo de argumentos que lograron legitimidad para cambios en la gestión pública en los últimos treinta años se engloban bajo el paraguas de la Nueva Gestión Pública (NGP). La NGP enmarca el escenario de cambios administrativos que se realizaron a partir de reformas políticas en países anglosajones como Australia, Nueva Zelandia y Reino Unido, con la consiguiente repercusión en países de América Latina. Entre las doctrinas que trascendieron como parte de esta corriente está el modelo gerencial de eficiencia y control en las operaciones públicas, la mirada a las estrategias del mundo privado para ser replicadas o importadas, y el énfasis en los atributos de calidad para con los productos o servicios a ser entregados al ciudadano (Waissbluth 2002). La argumentación para dichas acciones recurre a valores de eficiencia y ahorro de costos, donde son señalados como problemas la repetición de tareas y la falta de calidad en los productos finales que reciben los ciudadanos.

Dichos discursos con énfasis en la eficiencia han recibido respaldo y han influenciado las administraciones públicas alrededor del mundo. En contraposición han aparecido argumentos como respuestas o críticas al discurso de la eficiencia. Está por ejemplo el argumento de la gobernanza, que incorpora la necesidad de la participación y la incorporación de ciudadanos y terceros en el diseño de las políticas de gestión pública (Jiménez 2015). Asimismo, el enfoque de gestión no se tiene que centrar en la organización atendiendo solo las operaciones internas, como enfatiza la NGP, sino que puede ampliarse hacia aspectos inter-organizativos, donde es necesario la articulación entre instituciones para responder a escenarios más complejos (Rhodes 2005).

La mención a estos enfoques de modernización no quiere decir que la observación sobre sus distintas aplicaciones sea clara de distinguir, donde se establece qué organización pública o Estado Administrativo sigue un enfoque en particular. Lo que predomina más bien es la convivencia de estilos y la sobrevivencia de formas, los mismos que se van acumulando en normativa, estrategias, instrumentos y rutinas.

Con todo, lo que más ha influido al menos para América Latina ha sido el paradigma de la eficiencia, conforme se observa en los procesos de modernización que se han venido realizado en diversos países. Puede involucrar una connotación ideológica, tomando en cuenta una tendencia marcada desde los años ochenta de reducir las capacidades del Estado para aumentar la importancia del mercado como articulador de las relaciones sociales en la sociedad (Ramió 2001). Pero también ha existido una necesidad concreta

de actualizar la forma de organización burocrática en los sectores públicos. Como una forma de resumir las características de este paradigma se puede mencionar:

- Se introduce el gerencialismo que prioriza atributos económicos en la gestión, en cuanto la administración se entiende como una productora de bienes y servicios y donde los ciudadanos toman características de clientes (Guerrero 2011: 191).
- Ocurre un cambio de valores sobre el objetivo del trabajo, donde no se trabaja para cumplir funciones delegadas por una autoridad, sino en beneficio de los ciudadanos-clientes.

Como se observará en el estudio de caso del capítulo 4, el énfasis en el caso peruano sigue el patrón de la eficiencia en los argumentos usados para la Política de Modernización. Es en dicho marco que se recurre a la GC.

### **2.3.3. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

Con miras a continuar contextualizando el estudio de caso, se describe la GC como concepto en el marco de los discursos de gestión pública.

En su momento, algunos autores reconocían la falta de una literatura extensa sobre la aplicación de la GC en organizaciones públicas (Willem y Buelens 2007; Riege y Lindsay 2006), por lo que no se conocía del todo cuáles son los factores que pueden funcionar en este tipo de organización. Pese a ello, hay una tendencia creciente en la publicación de artículos académicos que sí lo abordan en los últimos años, aunque su influencia es limitada como lo evidencia el bajo impacto a nivel de citación (Massaro, Dumay y Garlatti 2015). Por lo demás, los trabajos de investigación abarcan más estudios en organizaciones que ofrecen un servicio público (como por ejemplo las universidades) pero que no necesariamente tienen un control gubernamental directo. Asimismo, el mayor tipo de estudios radica en centros de educación e investigación (Massaro, Dumay y Garlatti 2015). Luego, en la observación de investigaciones desde el punto de vista geográfico, la procedencia de los estudios se ubica en el continente asiático, con pocos estudios en Sudamérica (Massaro, Dumay y Garlatti 2015).

Es decir, aún existe la necesidad de entender cómo la GC está evolucionando dentro del contexto variado de organizaciones públicas (Garlatti y otros 2014). Desde lo ya trabajado, el análisis realizado se puede descomponer desde las características y

condiciones que ofrece el sector público para la GC, las justificaciones usadas para argumentar su aplicación y los factores que inciden en su éxito como práctica de gestión.

Las organizaciones públicas ofrecen características particulares sobre el uso del conocimiento. Así, se comenta que son organizaciones intensivas de conocimiento (Huang 2014), sea por el despliegue involucrado de políticas públicas, sea por la necesidad de involucramiento e interacción con la ciudadanía, o por la necesidad de articular y colaborar entre entidades públicas (Jennex y Smolnik 2011), como fue referido en la sección “2.3.1.1 Administración de organizaciones públicas”. Por estas señas, las estrategias de GC a seguir no necesariamente tienen que seguir las tendencias asumidas en el sector privado (UNPAN 2003).

Yendo más hacia los discursos que promocionan la GC para la gestión pública, se puede observar algunas tendencias en las justificaciones usadas para su implementación. Como se ha examinado en la sección “2.3.2 Modernización de la gestión pública”, una de las tendencias de la NGP ha sido la incorporación de instrumentos de gestión que favorecen la eficacia, importados de la lógica de las organizaciones privadas. La justificación se centra en que hay que operar bajo nuevos modelos de gestión que prioricen la efectividad en la entrega del servicio público. No obstante, como se ha observado en la citada sección, la forma de administrar lo público también ha recibido enfoques más relacionados a la integridad y a la gestión de riesgos. Si se extrapola a los argumentos usados en la necesidad de implementar GC en la gestión pública, se puede identificar el sumario en la literatura relacionada conforme se muestra en la Tabla 3.

**Tabla 3:** Justificaciones para implementar la gestión del conocimiento en la gestión pública.

<b>Justificación</b>	<b>Autores referenciados</b>
<b>EFICIENCIA</b>	
Eficiencia y efectividad	Mbhalati (2014); Organisation for Economic Co- operation and Development (2003)
Necesidad de incorporar instrumentos que apoyen el logro de resultados, con énfasis en el ciudadano-cliente.	De Angelis (2016)
Reducir costos y tiempos en la gestión (eficiencia)	Sandhu, Kishore y Umi (2011) Mbhalati (2014)

<b>Justificación</b>	<b>Autores referenciados</b>
Orientado a la mejora en los servicios, productos o procesos.	Organization for Economic Co-operation and Development (2010: 12)
Maximizar eficiencia a través de todo servicio público, conectando silos de información a través de diferentes niveles de gobierno.	Riege y Lindsay (2006)
Puede maximizar productividad en diferentes niveles de gobierno.	Jain (2009)
Una respuesta a la rigidez de la burocracia, priorizando procesos en vez de jerarquía.	Batista y otros (2005)
Asegurar servicio público efectivo	Wiig (2002)
Si el paradigma post-burocrático resalta la flexibilidad en organización en pos de efectividad, introducir GC se justifica por la necesidad de administrar relación en espacios no tradicionales al establecer un lenguaje facilitador	Peluffo y Catalán (2002: 9).
Mejorar la organización de conocimiento intensivo en el contexto del desarrollo de políticas.	Winter y Traummuller 2004: 45 (Citado en Purón-Cid 2013).
<b>INTEGRIDAD</b>	
GC ofrece oportunidad para recuperar la confianza en el Estado.	United Nations (2007)
Diseminar y aplicar conocimiento significa compromiso por la transparencia.	Batista y otros (2005)
GC puede contribuir en la lucha contra la corrupción.	Elkadi 2013; Tung y Rieck 2005 (Citado en Pérez 2016).
GC puede mejorar la relación y fortalecimiento de cooperación con la ciudadanía.	Riege y Lindsay (2006)
Oportunidad para involucrar a ciudadanos en procesos de reforma.	Wiig (2002).
<b>GESTIÓN DE RIESGOS</b>	
Tratar de manera adecuada desafíos inesperados y desastres	Batista (2004)

Hay que mencionar que el cuadro anterior no pretende exhaustividad, sino parte de una muestra de artículos especializados en la intersección de la GC en lo público. Permite observar el énfasis en la eficiencia, en particular en la importancia de mejorar la entrega

de servicios públicos. No obstante, pese a dicha atención, está pendiente que las investigaciones relacionadas aterricen con mayor detalle sobre cómo el conocimiento es esencial en la mejora de servicios públicos (Dumay 2012).

También se aprecia el uso de argumentos orientados a la necesidad de mejorar la transparencia y la relación con la ciudadanía, las cuales son actitudes más relacionadas con la apreciación de la integridad. Finalmente, se evidencia la escasez de argumentos que se hayan basado en la gestión de riesgos. En todo caso, más que revelar las razones para exponer el uso de la gestión del conocimiento, la muestra de artículos informa sobre la fuerza de una tendencia que va más allá de la GC, si se toma en cuenta que este es uno más de los instrumentos “importados” de la literatura de gestión estratégica en un contexto que prioriza fines vinculados a la eficiencia y productividad.

Uno de los aspectos que más explora la literatura de GC en la gestión pública es acerca de las condiciones o factores que influyen en el éxito de proyectos de GC. Y esto está directamente relacionado con las capacidades y con los recursos con los que pueda contar una organización pública, sea a nivel de recursos humanos, las estructuras o formas de organización que faciliten u obstaculicen los proyectos, la manera de enfocar y usar los sistemas de información de apoyo, además de los procesos de gestión que se establecen para que las prácticas de GC sean incorporadas como rutinas organizacionales.

En cuanto los factores humanos, lo que se ha estudiado son las condiciones que promueven la motivación para el intercambio de conocimiento entre servidores. Existen autores que resaltan la condición de la confianza, aunque también hay evidencia de que este valor no es definitivo para compartir (Amayah 2010). Se requiere entonces estudiar a nivel micro situacional cómo los servidores públicos realmente están compartiendo lo que aprenden, o al menos cómo están siendo informados sobre la utilidad de la GC<sup>8</sup>.

En lo que se refiere a los problemas de implementación de los diseños organizacionales vinculados a la GC, la literatura informa de ciertos problemas. Por ejemplo, cuando se implementa un tipo de GC basado en una lógica de comunidad de práctica, pueden existir barreras estructurales vinculadas a la forma de organización tradicional burocrática. Harvey y otros (2013) reportan la dificultad de implementar métodos de comunicación y organización de trabajo para compartir conocimiento en estructuras jerarquizadas y

---

<sup>8</sup> Un ejemplo de una estrategia de GC en un sistema público con una estrategia comunicacional deficiente se puede encontrar en Sandhu, Kishore y Umi (2011).



rígidas, con funciones definidas. Así, en un ambiente de procedimientos dentro de una organización pública, una comunidad de práctica no funcionaba como espacio de aprendizaje. Igualmente, Ardichvili y otros (2006) informan también de cómo el contexto de una organización burocrática limita formas de compartir conocimiento.

Con todo, se pueden encontrar algunas experiencias del uso del concepto de GC no solo en organizaciones públicas sino como parte de una dinámica de modernización. En particular, se puede señalar la intervención que está llevando a cabo el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en Colombia. El gobierno colombiano cuenta con un Modelo Integrado de Planeación y Gestión, que ofrece elementos para una mejora de desempeño de organizaciones públicas del país, con la finalidad de mejorar los beneficios ofrecidos a los ciudadanos (Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional: 2017). El modelo incluye 16 políticas administrativas lideradas por diversas entidades. En una reciente actualización de dicho modelo, la DAFP incluyó la política de Gestión del Conocimiento e Innovación, donde se invoca a las entidades públicas a incluir procesos de GC a partir de cuatro ejes, tal como se muestra en la Tabla 4.

**Tabla 4:** *Ejes de gestión de la dimensión Gestión del Conocimiento del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (Colombia)*

<b>Ejes de gestión</b>	<b>Alcance</b>
Generación y producción del conocimiento	Reconoce e involucra las siguientes actividades: Ideación, investigación, innovación, experimentación.
Analítica institucional	Busca identificar y ofrecer herramientas en torno a cómo las entidades analizan sus datos (operativos, misionales y estratégicos), así como formas relevantes de visualizar los mismos.
Herramientas para uso y apropiación	Mostrar y compartir herramientas tecnológicas y sistemas de información para la sistematización, preservación y acceso de la información que se produzca.
Cultura de compartir y difundir	Ofrecer formas y herramientas que permita la divulgación, la capacitación y el trabajo de equipo para el aprovechamiento del conocimiento producido. Entre la sugerencia de buenas prácticas en este eje figura la elaboración de memorias, banco de éxitos, líneas de tiempo, establecimiento de redes y comunidades de práctica.

Fuentes: Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional (2017: 75-76);

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/conocimiento/index.html>

Elaboración propia

Lo que se precisa en el modelo anterior es la interrelación necesaria entre los ejes, ya que por ejemplo las actividades para la generación de conocimiento contribuyen con insumos para la operación de los procesos relacionados con los otros ejes. Por lo demás, la DAFP se encuentra en un proceso de sensibilización para que las entidades incorporen dichos ejes a través de procesos y herramientas<sup>9</sup>. Esto lo hace a través de una de sus direcciones, la Dirección de Gestión del Conocimiento, que justamente fue creada para dar una respuesta organizacional que permita integrar el conocimiento que era producido por la DAFP, pero que a su vez ayuda a ofrecer un ciclo de gestión del conocimiento que complemente en general el ejercicio de la función pública<sup>10</sup>.

En suma, la GC es una alternativa de gestión en el sector público a nivel de discurso e intentos de implementación, conforme la literatura y experiencia que se ha referenciado. Como argumento, mayormente se ha apelado a cuestiones de eficiencia. Como cambio introducido en rutinas o reglas organizacionales, se ha reconocido problemas de implementación por problemas estructurales o por el enfoque de GC que colisiona las formas imperantes de organización en lo público. En el estudio de caso a examinar en los capítulos siguientes se contrastará la propuesta de Política de Modernización con el enfoque particular de GC propuesto.

---

<sup>9</sup> Hay incluso un sitio web que complementa esa sensibilización:  
<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/conocimiento/index.html>

<sup>10</sup> Entrevista 9: 4-5, 12-13.

### **3. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASO**

Se siguió un enfoque cualitativo y descriptivo, bajo la forma de un estudio de caso. El estudio de caso es un método de investigación cualitativo, que toma como unidad de análisis un hecho o evento concreto, válido como fuente de conocimiento (Cibangu 2013: 203). Describe lo que pasó en el hecho delimitado para el análisis, enfatizando el qué y el cómo, conforme a lo esperado para un recojo de información siguiendo una metodología cualitativa (Silverman 2010).

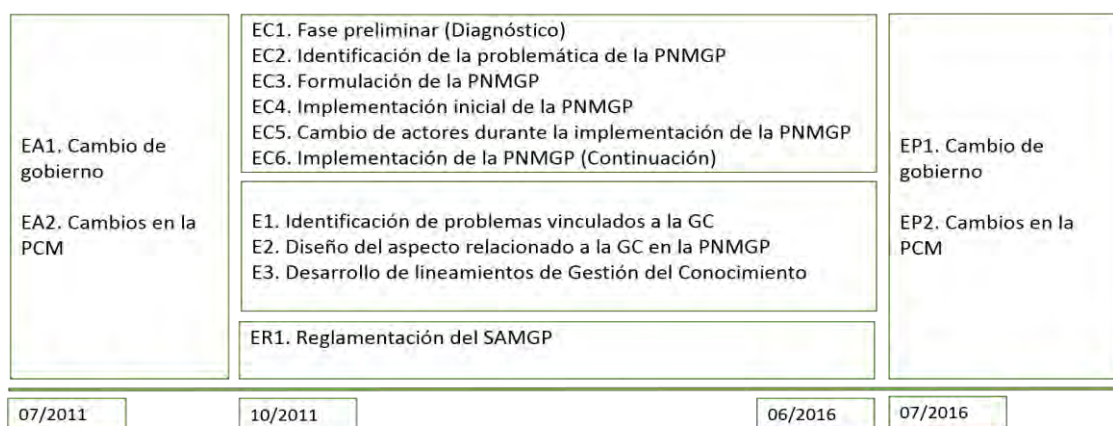
#### **3.1. PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO**

Para realizar la descripción del estudio de caso, se utilizó un método narrativo conforme al modelo propuesto por Barzelay y Cortázar (2004: 27-28). Dicho método permitió secuenciar y priorizar los hechos más importantes del proceso a analizar, lo que favoreció la exposición sobre cómo evolucionó el diseño de la Política de Modernización. El énfasis en ese sentido es procesal, donde se resaltan los eventos que se fueron produciendo, entendiendo el desarrollo de la política en cuestión como un proceso antes que realizar un análisis de actores o institucional. Es necesario precisar que no se realizó una evaluación del diseño e implementación del componente GC en la Política de Modernización. Lo que se hizo más bien fue describir la justificación y expectativas de introducir la GC en dicha Política<sup>11</sup>.

Conforme al modelo antes mencionado, la figura 2 muestra la estructura narrativa diseñada para la presente investigación.

---

<sup>11</sup> Si bien la prioridad es la descripción procesal, no se deja de lado la exploración de causas para ciertos resultados; por ejemplo, el hecho que el aspecto de GC demoró en verse plasmado como lineamientos concretos para ser seguidos por toda entidad pública en el Estado Peruano. Se buscó también informar por qué no funcionó dicha parte de la Política.

**Figura 2:** Estructura narrativa para el propósito de la investigación

E: Evento principal  
 EA: Evento anterior  
 EP: Evento posterior  
 EC: Evento contemporáneo  
 ER: Evento relacionado

En esta estructura, los eventos codificados sólo con “E” son las unidades más importantes que requieren aparecer como preguntas en las fichas de entrevistas y al momento de hacer el análisis documental. Además, los datos que se recogieron luego en el trabajo de campo facilitaron la relación entre sub-eventos en el análisis. Por ejemplo, se pudo constatar qué cambios ocurridos en la Presidencia de Consejo de Ministros, así como en la Secretaria de Gestión Pública [EC5], tuvieron relación directa con el desarrollo de lineamientos de GC en el marco de la Política [E3].

En el ámbito de los eventos contemporáneos se agrupó el desarrollo de la Política de Modernización en general, incluyendo sus diversos componentes. Uno de los objetivos de la Política era articular lo que ya se estaba reformando en la administración pública peruana, como por ejemplo el enfoque de servicio civil y el de gestión por resultados con otros aspectos tales como la gestión de conocimiento. Los eventos contemporáneos hacen referencia a todo lo que no es GC dentro de la Política, tomando en consideración además que ya se contaba con una investigación que abordaba cómo fue el diseño de esta Política desde el punto de vista de las ciencias políticas (Benites 2013).

Entre los eventos contemporáneos se cuenta con la estrategia general seguida en el desarrollo de la Política, tanto en la etapa de diseño como en la implementación. Esto incluye una descripción breve sobre cómo se lograron acuerdos con actores que fueron involucrados en el proceso, a través del Grupo de Trabajo Interinstitucional que fue constituido para dicho fin. También se incluye los acontecimientos que sucedieron luego de la publicación de la Política, como una manera de visibilizar qué acciones se

priorizaron en la Secretaría de Gestión Pública, que permita dar cuenta del contexto y priorización que se asumió en paralelo a la necesidad de desarrollar los lineamientos de GC que aparecían en la Política.

Asimismo, los eventos anteriores son aquellos que anteceden al desarrollo de la Política. Están vinculados al ingreso de nuevos funcionarios en el 2011 con el cambio de gobierno en la Presidencia de la República y la selección de problemas de gestión calificados como prioritarios en ser resueltos tanto por el nuevo gobierno como la opinión pública. Por otro lado, los eventos posteriores son aquellos que suceden luego de haberse concluido el diseño y primera etapa de implementación de la Política, vinculados a la serie de cambios que se han dado en la Presidencia del Consejo de Ministros luego de la entrada de un nuevo gobierno producido en julio 2016.

Con el enfoque descrito, se armó el grupo de preguntas para el recojo de información, planteadas por eventos y sub-eventos tal como se muestra en el anexo N° 1, donde el énfasis radica en las preguntas en torno al evento principal. Algunas preguntas fueron más descriptivas, indagando sobre qué sub-eventos se dieron, quiénes lo promovieron y cómo se desarrollaron; mientras que otras preguntas fueron más de carácter explicativo en cuánto se buscaba identificar en el relato por qué ocurrieron algunos hechos o cuál fue la lógica de hacerlo de ese modo (Barzelay y Cortázar 2004: 34-35).

### **3.2. FUENTES DE INFORMACIÓN**

Las principales fuentes de información usadas involucran los documentos de trabajo generados durante el diseño de la Política, complementado con entrevistas a actores que estuvieron involucrados en el desarrollo de la misma, sea quienes propusieron directamente incluir a la gestión de conocimiento como componente, o quienes participaron en los talleres que organizó en su momento la Secretaría de Gestión Pública como parte del proceso de desarrollo de la Política. Para lograr el acceso a las fuentes documentales se solicitaron los permisos necesarios amparado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806).

Por otro lado, las entrevistas buscaron profundizar la identificación de tensiones o posiciones contrarias en torno a la gestión de conocimiento durante el diseño de la Política, además de las razones por las cuales se consideró importante incluir este aspecto. La lista final de personas entrevistadas figura en el anexo N° 2, incluyendo una descripción de las razones de su selección y una clasificación por tipos, a fin de triangular

información (Silverman 2010: 287) y evitar el sesgo particular de alguno de estos, contrastando sus declaraciones con las fuentes documentales..

Las entrevistas ayudaron a identificar cuáles fueron las acciones, propósito y contexto existentes; específicamente, cuál fue el problema que se enfrentaba en torno a los aspectos de información y conocimiento, por qué se escogió la estrategia de gestión del conocimiento, y qué derrotero posterior se siguió luego de la aprobación de la Política<sup>12</sup>. Por otro lado, el diseño de las preguntas para las entrevistas fue de carácter semi-estructurado y se elaboró en función a los eventos interrelacionados en el diseño e implementación de la Política, con el énfasis respectivo en la introducción del tema gestión del conocimiento y tomando como referencia las preguntas segmentadas en torno a los eventos y sub-eventos de la Figura 2. En el anexo N° 3 figura el esquema general de la ficha de entrevista que se usó en el trabajo de campo.

### **3.3. POSICIÓN DEL INVESTIGADOR**

El investigador ha sido un actor interesado y atento al desarrollo de instrumentos que permitan dilucidar cómo las rutinas organizacionales en organizaciones públicas pueden cambiar con la ayuda de la GC, luego de que se publicó la Política; esto, en razón de haber formado parte de un equipo funcional de gestión del conocimiento en una entidad pública durante los años 2015 y 2017. En ese sentido, el investigador tiene un punto de vista particular sobre cómo evolucionó el desarrollo posterior de la Política por parte del órgano rector involucrado, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, que no necesariamente coincide con los entrevistados o las fuentes de información relacionadas.

La posición laboral, por un lado, ha ayudado en la identificación de entrevistados – dos de ellas se las conocía de antemano por relación laboral. Por otro lado, permitió participar en el proceso de construcción de los lineamientos de gestión del conocimiento al asistir a uno de los talleres que fueron organizados por el ente rector en materia de modernización.

Por ello, para que la presente investigación no esté basada sólo en el punto de vista del investigador o de un entrevistado, se realizaron triangulaciones tal como se mencionó previamente, buscando contrastes entre los testimonios y con lo que aparece en las fuentes documentales.

---

<sup>12</sup> En adelante, cuando haya referencia directa a alguna de las entrevistas realizadas, se incluirá una nota al pie de página indicando el número de entrevista consignado en el anexo N° 2, seguido del número de página de la transcripción precedido por dos puntos.

## **4. ESTUDIO DE CASO: GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

El propósito del presente capítulo es describir y comprender lo que se buscó al incluir a la gestión del conocimiento como componente en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que fue publicado en el 2013. La organización de este capítulo (salvo la sección 4.1) está alineada con la estructura narrativa de la Figura 2, donde en cada subtítulo se indica el código del evento respectivo entre corchetes. No se incluyen aquí los eventos ER1 (reglamentación del sistema de modernización), EP1 (cambio de gobierno) y EP2 (cambios en la PCM). El primero se usa como información contextual vinculado a las razones por las cuales no se publicaron los lineamientos de GC (sección 4.8.1), y los EP se usan para marcar el límite de hasta dónde llega el estudio de caso.

### **4.1. ANTECEDENTES**

Las políticas de modernización en el Estado Peruano tienen una ruta visible luego de las reformas estructurales realizadas en la década de 1990. Aquellas reformas establecieron una nueva relación entre el Estado y el mercado: siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington, el Estado pasaba a tener un rol de facilitador y regulador con miras a que el mercado pueda funcionar libremente sea con la inyección de la inversión privada y con el crecimiento de la capacidad de consumo<sup>13</sup>. En ese marco, los esfuerzos de modernización estuvieron ligados a crear un mejor clima de negocios, con disposiciones orientadas a, por ejemplo, la reducción de trámites administrativos para el funcionamiento de empresas o para los permisos de construcción (Llona 2012:8).

Si bien se puede documentar la intención de cambios administrativos en el Estado durante la década del 90 más allá de la apuesta por las islas de eficiencia<sup>14</sup>, lo que interesa englobar como antecedentes son algunos hitos vinculados a intenciones de modernización administrativa entre los años 2001 y 2011. En el 2002 se declaró “en emergencia el Estado Peruano en sus diversas instancias [...] y procedimientos” y se designó a la Presidencia del Consejo de Ministros como la institución co-responsable de liderar los cambios

---

<sup>13</sup> Abusada (2000) y Guerra-García (1999) ofrecen una ampliación de conceptos sobre la relación Estado-mercado en el Perú a partir de la década del 90.

<sup>14</sup> Las islas de eficiencia eran la forma de denominar a las unidades administrativas consideradas como ejemplares en funcionamiento, en la medida que promovían la mejora de condiciones para que el mercado funcione, y que aparecieron en la década durante los años 90. Para revisión de su configuración y repercusión, ver Dargent (2009).

necesarios a nivel administrativo<sup>15</sup>. El encargo no era unívoco, ya que había una contraparte responsable en el ámbito legislativo, a saber, la Comisión de Descentralización del Congreso de la República.

En el 2007 se publicó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)<sup>16</sup>. Su objetivo era delimitar competencias en ese poder del Estado, precisando las funciones a ser realizadas por agentes tales como el Presidente de Consejo de Ministros (en adelante Premier), ministros o secretarios generales de ministerios. En esa dirección, la Ley informó que la PCM es el organismo que tiene como mandato principal ser el ente coordinador con los ministerios del Poder Ejecutivo para ejecutar las políticas de gobierno, teniendo al Premier como el principal responsable de dicha coordinación. Además de las funciones reconocidas como articulador intersectorial o facilitador de la descentralización, el Premier es también responsable de coordinar y liderar la modernización de la gestión pública en el Poder Ejecutivo.

La norma además establecía una serie de sistemas administrativos, considerados como los conjuntos de principios, normas, procedimientos e instrumentos que permiten organizar actividades cuya finalidad sea la utilización eficaz y eficiente de recursos. Siendo 11 en su totalidad, cada sistema se enfoca en regular la utilización de recursos dentro de algún tipo de materia, entre ellas la modernización de la gestión pública. Además, por cada sistema el Poder Ejecutivo asigna una entidad pública, denominada Ente Rector, responsable de establecer las reglas e instrumentos que permitan la operación del sistema respectivo en cada entidad del Estado<sup>17</sup>.

Uno de los sistemas creados fue el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (SAMGP), donde la PCM se constituye como ente rector y por lo tanto debía asumir el liderazgo del sistema. Por correspondencia, en aquel mismo año 2007 se publicó una nueva versión del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM<sup>18</sup>, donde se señala que la SGP es el órgano de línea encargado de coordinar y dirigir el proceso de modernización de la administración pública (artículo 36) y se especifica con mayor detalle sus funciones en materia de modernización (artículo 37), en el entendido

---

<sup>15</sup> Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública, publicado el 29 de enero de 2002.

<sup>16</sup> Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicado el 20 de diciembre de 2007.

<sup>17</sup> Para ampliación sobre la estructura y operación de los sistemas administrativos en el Estado Peruano, revisar Martínez (2015).

<sup>18</sup> Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, publicado el 14 de julio de 2007.



que era el órgano interno asignado para representar a la PCM en su función de ente rector del SAMGP creado.

Con posterioridad, hasta el año 2011 la SGP cumplió con su función rectora en modernización priorizando determinadas actividades. Así, se centró en asesoría y desarrollo de herramientas en torno a estructuras organizativas (cómo los organismos públicos del Poder Ejecutivo se organizan o reorganizan) y en simplificación administrativa (Llona 2011; AC Pública 2012: 62). Por otra parte, más allá de la declaración de la existencia de un sistema administrativo vinculado a la modernización en la LOPE, lo que faltaba era darle contenido, precisando el marco orientador, las reglas y forma que tendría dicho sistema para que opere en cada entidad pública (Ledgard: 2012: 4).

De manera paralela, y más allá de las labores de la SGP, el Poder Ejecutivo continuó con otros cambios vinculados a modernización. En el aspecto de gestión de empleados públicos, se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el 2008, para asumir la rectoría del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos<sup>19</sup>. Mientras, el MEF comenzó a probar formas de mejorar la eficiencia en la gestión de los presupuestos públicos una vez que eran entregados para ejecución. En ese sentido, desarrolló un esquema de Presupuesto por Resultados que permitía priorizar presupuestos basados en resultados y evaluación<sup>20</sup>.

#### **4.2. CAMBIO DE GOBIERNO Y CAMBIOS EN LA PCM [EA1, EA2]**

En julio del 2011 Ollanta Humala asume la Presidencia de la República y nombra a Salomón Lerner Githis como Premier y responsable de la PCM. Como consecuencia, ocurrieron varios cambios a nivel de funcionarios y puestos de confianza en el Poder Ejecutivo. En lo que respecta a la SGP, Mariana Llona ingresó como Secretaria y responsable de su operación en agosto del 2011<sup>21</sup>. En el marco de su gestión y tomando en consideración las funciones establecidas para la Secretaría, se divide la función de gestión en cuatro componentes de trabajo (Presidencia del Consejo de Ministros 2012a: 6), asignando un responsable por cada uno:

---

<sup>19</sup> Decreto Legislativo N° 1023 que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Publicado el 20 de junio de 2008.

<sup>20</sup> Para una ampliación de antecedentes y desarrollo sobre el Presupuesto por Resultados, ver Casas (2012a)

<sup>21</sup> Resolución Ministerial N° 226-2011-PCM designan Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, publicado el 13 de agosto del 2011.

1. Políticas de Modernización de la Gestión Pública,
2. Estructura y funcionamiento del Estado,
3. Mejor atención al ciudadano, y
4. Ética, transparencia y participación ciudadana.

El primer componente comprendió la construcción de lineamientos para dar dirección al SAMGP. De hecho, fue el componente que organizó el trabajo necesario para desarrollar y aprobar la futura Política de Modernización. El segundo y tercer componentes agruparon buena parte de las funciones que hasta el momento se realizan en la Secretaría; esto es, asistencia técnica y opinión para la creación o fusión de ministerios, entidades o dependencias públicas, detección de duplicidad de funciones o procedimientos administrativos, y asesoramiento en materia de simplificación administrativa. Finalmente, el cuarto componente se ocupaba de las normas vinculadas con acceso a la información pública, fomento de la ética pública y transparencia.

En lo que sigue del estudio, cuando se mencione a la organización del trabajo para cumplir con los objetivos de desarrollar y publicar la Política de Modernización, la mención a la SGP es, en el fondo, una mención a lo que constituyó el primer componente de trabajo durante la gestión Llona.

#### **4.3. FASE PRELIMINAR (DIAGNÓSTICO) [EC1]**

La SGP tenía dos retos importantes para cumplir con su encargo de liderar el proceso de modernización. Por un lado, había que “echar a andar” el SAMGP o reglamentarlo, como se mencionó en la sección anterior. Para ello, se necesitaba fortalecer a la propia SGP en términos de capacidad política y técnica, en vista que existía la impresión, fuera de la PCM, que esta no había hecho lo suficiente para asumir su rol rector en la materia (AC Pública 2012: 62).

De esta forma, la gestión de la SGP consideraba que era necesario contar con una política, que oriente el proceso de modernización para toda organización dentro del Poder Ejecutivo en una fase inicial (Presidencia del Consejo de Ministros 2012b). Esta orientación debía incluir la declaración de objetivos, la visión de administración que se quería lograr, y bajo qué marco conceptual era deseable que las entidades desarrollen sus respectivas mejoras de gestión. Para empezar, se definió modernización de la gestión pública como:

El proceso político-técnico de transformación de los procesos administrativos en el aparato del Estado en los tres niveles de gobierno, a través del cual las organizaciones y los funcionarios se adecúan al cumplimiento de objetivos de políticas articuladas por una estrategia de desarrollo coherente cimentada sobre tres pilares fundamentales: 1. El servicio al ciudadano; 2. La descentralización del poder; y 3. La consolidación de una democracia real e inclusiva” (Presidencia del Consejo de Ministros 2012a: 7).

En esta definición se pueden observar algunas ideas orientadoras que permanecieron después en el desarrollo de la Política como parte de su justificación; en particular, la necesidad de contar con una estrategia articulada y coherente, la valoración del ciudadano como eje de los cambios y el énfasis de los cambios hacia los aspectos administrativos de gestión.

Luego se realizó un diagnóstico preliminar para reconocer y contextualizar el estado de la cuestión en materia de modernización. Se buscaba investigar qué se había hecho hasta el momento en el país, cómo se estaba en comparación con países vecinos, y bajo qué marco conceptual se debía apuntalar el proceso (Presidencia del Consejo de Ministros 2012a: 11-12). Para responder la primera y última pregunta se contó con la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mientras que la segunda fue respondida a partir de estudios comparados realizados por el propio equipo del componente de políticas<sup>22</sup>.

La propuesta de marco conceptual resaltó la cuestión de la eficiencia, donde prime una atención oportuna al ciudadano al menor costo posible (Casas 2012b: 14, 18). Esto a través de una gestión por resultados, entendido como un esquema de producción que fracciona la operación en insumos, transformación y productos en elementos de una cadena de valor que no esté necesariamente circunscrito a los límites de una sola entidad pública. La producción de bienes y servicios públicos en ese sentido debía ser transversal, y con el objetivo final de generar un impacto positivo en los ciudadanos (Casas 2012b: 42-43).

A la par de la asistencia técnica, la SGP realizó una identificación de antecedentes que se habían trabajado de manera previa en la PCM en lo relacionado a modernización. En particular, se sabía del Programa de Modernización y Descentralización del Estado, financiado por el BID y que tuvo a la PCM como órgano ejecutor de parte del Estado

---

<sup>22</sup> Entrevista 2: 13

Peruano. El componente de políticas tuvo conocimiento de los documentos producidos a partir de comentarios de representantes de la Cooperación Internacional, pero sin embargo no pudieron encontrar documentos que informen de procesos o resultados obtenidos por la PCM y en general por el Estado Peruano con la ayuda del programa financiado por el BID. Para la gestión de la SGP en ese momento, tales situaciones hacían ver que la falta de registro e información sobre experiencias previas de gestión era un tema álgido en el desarrollo de políticas para la gestión pública peruana<sup>23</sup>.

También se realizaron algunos talleres para recoger opinión experta sobre cómo la SGP debía asumir la función de liderar el proceso de modernización. Así, en el taller de diciembre 2011 los asistentes resaltaron la debilidad en gestión que existía en los directivos públicos, con problemas para planificar y controlar, además que las acciones de evaluación sobre los resultados de gestión pública era prácticamente inexistentes. También se hizo una retrospectiva sobre lo avanzado hasta ahora en la materia, valorándose los esfuerzos de la SGP en el desarrollo de herramientas de gestión y organización de estructuras, Sin embargo, era evidente que no había una visión articuladora de las iniciativas de modernización que se podían estar dando en algunas entidades.

En estos talleres también se resaltó la falta de profesionales idóneos, en particular en los gobiernos locales. Esta situación inadecuada conllevaba a una alta movilización de directivos y servidores, dada la falta de incentivos para permanecer en sus puestos. Se mencionó que una consecuencia había sido la pérdida de memoria institucional relacionada a la gestión, situación que era perjudicial cada vez que un directivo público asumía un puesto que requería dicha memoria (AC Pública 2012: 62-63). Se reconocieron así problemas de información y de falta de conocimiento, lo que hacía evidente la necesidad de contar con un servicio civil que ayude a mantener una estabilidad en la gestión de cada organización pública.<sup>24</sup>

#### **4.4. IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA PNMGP [EC2]**

Las actividades conducentes hacia una Política de Modernización continuaron con la identificación más detallada de cuáles eran los problemas concretos de gestión, que dan pie luego al desarrollo propiamente dicho de la propuesta de política. Para apoyar esta

---

<sup>23</sup> Entrevista 1: 3-4

<sup>24</sup> Entrevista 3: 2

parte del proceso, se contó con el apoyo financiero de la Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ a través de su Programa de Buen Gobierno y Reforma del Estado. La ejecución de las actividades de apoyo fue realizado a través de una consultoría ofrecida por Apoyo Consultoría Pública (AC Pública 2012: 5).

Como parte de la recolección de información se realizaron tres talleres descentralizados con autoridades y servidores en el primer semestre del 2012. El objetivo era rescatar la experiencia directa de gestores públicos sobre sus problemas cotidianos, siguiendo así una recomendación de los expertos consultados en su oportunidad. Como parte de la retroalimentación recibida, se identificó que muchas veces los servidores de gobiernos regionales y locales desconocen normas relacionadas con los sistemas administrativos, en particular cómo realizar compras públicas y cómo establecer medidas de control (AC Pública 2012: 35).

La definición detallada de los problemas recurrentes de gestión pública que finalmente realizó la SGP se enfocó en la falta de capacidad institucional para entregar servicios públicos. Se usó el concepto de cadena de valor para descomponer las falencias, dando continuidad al modelo conceptual de gestión por resultados que se había trabajado en la etapa anterior. En ese sentido se delimitaron los problemas que se muestran en la Figura 3:

**Figura 3:** Relación de problemas de gestión pública identificados en el proceso de construcción de la Política de Modernización.



Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros 2013a: 12-16  
Elaboración propia

#### 4.4.1. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS VINCULADOS A LA GC [E1]

El problema relacionado a gestión del conocimiento fue definido a partir de una ausencia de sistemas y métodos; en ese sentido, en el mismo enunciado del problema ya se estaba anunciando cuál era el arreglo organizacional que hacía falta. Para observar en detalle esta “carencia de sistemas y métodos”, se resume en la Tabla 5 lo mencionado en los documentos producidos durante el proceso de formulación de la Política, así como la retroalimentación de los actores que estuvieron involucrados en el mismo.

*Tabla 5: Problemas de gestión pública identificados vinculados a la carencia de sistemas y métodos de gestión del conocimiento*

<b>Aspectos</b>	<b>Problemas identificados de gestión pública</b>
<b>Contexto de los problemas</b>	<p><u>Indicados en fuentes documentales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal no es permanente a lo largo del tiempo (AC Pública 2012: 41)</li> <li>• No se resuelve el equilibrio pendiente entre el personal de confianza y el personal de carrera (AC Pública 2012: 38)</li> <li>• Personal con carencia de calificaciones requeridas para el puesto, conocimiento o experiencia (AC Pública 2012: 39)</li> </ul> <p><u>Indicados en entrevistas realizadas por el investigador:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionarios rotan o se retiran. No cualquier tipo de rotación, sino la que no se justifica racionalmente (Entrevista 1:15)</li> <li>• Producción de información que no se articula, es decir que se queda en la organización (Entrevista 3:7), donde no se comparte o se usa, en un contexto de gestión que sí produce conocimiento (Entrevista 1:2)</li> </ul>
<b>Problemas de gestión relacionados</b>	<p><u>Indicados en fuentes documentales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problema vinculado a la pérdida de memoria institucional se amplía en gobiernos locales (AC Pública 2012: 18)</li> <li>• Información para la toma de decisiones no necesariamente pasa por procesos rigurosos de control de calidad (Presidencia del Consejo de Ministros 2013a: 15)</li> </ul> <p><u>Indicados en entrevistas realizadas por el investigador:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operadores no cuentan con información oportuna, confiable, homogénea (Entrevista 1:1)</li> <li>• Producción de información no homogénea (Entrevista 1: 1)</li> <li>• Conocimiento se va con el servidor público (Entrevista 1:1), se llevan el conocimiento (Entrevista 3: 2)</li> <li>• Entidades pierden memoria institucional, pérdida de conocimiento de manera cíclica (Entrevista 2: 4)</li> <li>• Ante una nueva gestión, información pérdida o no sistematizada (Entrevista 4: 9)</li> </ul>

<b>Aspectos</b>	<b>Problemas identificados de gestión pública</b>
<b>Premisas</b>	<p><u>Indicados en fuentes documentales:</u> El personal de carrera es quien posee (AC Pública 2012: 37):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La memoria institucional</li> <li>• La experiencia</li> <li>• Conocimiento de las normas de los sistemas funcionales y administrativos</li> </ul> <p><u>Indicados en entrevistas realizadas por el investigador:</u> El conocimiento está en las personas. Por eso el riesgo cuando hay rotación de servidores (Entrevista 1: 15; entrevista 3: 5).</p>
<b>Consecuencias de los problemas de gestión</b>	<p><u>Indicados en fuentes documentales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reinventa la rueda varias veces (AC Pública 2012: 18)</li> <li>• No se continúa lo avanzado por anteriores administraciones (AC Pública 2012: 18)</li> <li>• Cada nueva administración empieza casi todo de cero (AC Pública 2012: 41)</li> <li>• Se pierde el tiempo averiguando cómo se hizo antes (AC Pública 2012: 41)</li> <li>• Se cometen los mismos errores (Presidencia del Consejo de Ministros 2013a: 15)</li> <li>• Altos costos de transacción para obtener información de calidad (Presidencia del Consejo de Ministros 2013a: 15)</li> <li>• Las mejores prácticas no se aplican ni se comparten (Presidencia del Consejo de Ministros 2013a: 16)</li> </ul> <p><u>Indicados en entrevistas realizadas por el investigador:</u> Por la “reinvención de rueda”, curva de aprendizaje en pleno proceso de gestión (Entrevista 2:4)</p>

La Tabla 5 muestra algunas premisas identificadas en las entrevistas. Se menciona la importancia otorgada a contar con personal de carrera que permanezca de manera estable trabajando en instituciones públicas, ya que es este personal el que asegura estabilidad en la operación y el cumplimiento de funciones. Asimismo, otra premisa encontrada es la idea de que el conocimiento está en las personas, con lo cual si los servidores se retiran de sus puestos de trabajo se llevan el conocimiento adquirido durante el tiempo de labores en los mismos.

#### **4.5. FORMULACIÓN DE LA PNMGP [EC3]**

Luego de la identificación específica de los problemas de gestión, la SGP se abocó a la formulación de la Política. Para apoyar el proceso se estableció un Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Modernización (GIT) (Presidencia del Consejo de Ministros

2013a:8)<sup>25</sup>. El objetivo era contar con una instancia que diera retroalimentación al desarrollo de la propuesta de política, y que estuviera conformado por actores que tuvieran algún interés y funciones en materia de modernización, siendo la manera establecida por la SGP para construir legitimidad y consenso en torno al desarrollo de política (Benites 2013: 101). Así, se contó con representantes de los sistemas administrativos, ministerios, Congreso de la República y la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales. De esta manera, la definición final de la Política no fue solo un esfuerzo de la SGP con apoyo de la consultora AC Pública, ya que los diversos aspectos de la propuesta fueron compartidos y puestos a discusión con el GIT a través de cinco reuniones de trabajo (Benites 2014: 120). El punto central era establecer lo que implicaba contar con una organización pública que genere valor, sea a nivel de principios, de objetivos y finalmente de componentes.

El argumento administrativo que finalmente queda en la Política podría resumirse del siguiente modo: las entidades públicas de los tres niveles de gobierno debían aspirar a un diseño organizacional orientado a resultados. Eso implicaba pensar la gestión bajo un esquema productivo (cadena de valor) que derive en productos y servicios relevantes para los ciudadanos (Presidencia del Consejo de Ministros 2013a: 32), en conformidad al marco conceptual que se había definido durante la etapa de diagnóstico. Así, la gestión de cada organización pública debía enfocarse hacia la acción gubernamental orientada, antes que al mero cumplimiento de procedimientos administrativos.

El diseño organizacional, bajo el enfoque de cadena de valor orientado a resultados, era justificado por la presencia de los problemas mencionados de gestión que obstaculizaban la entrega de los productos y servicios hacia los ciudadanos de manera transversal en el Estado. Constatar estos problemas conllevaba a afirmar la ausencia continua del Estado en la atención oportuna de necesidades sociales y económicas. Pese a las circunstancias particulares del Perú (estabilidad macroeconómica lograda en el último decenio), había así una falta de eficiencia y efectividad en la forma de entregar servicios públicos (Llona 2011).

¿Qué implicaba contar con un modelo de gestión orientado a resultados? El diseño que se presentó en la Política se componía de cinco pilares (Figura 4), entendidos como secuencias de actividades necesarias para que cada entidad pública produzca de forma

---

<sup>25</sup> También mencionado en entrevista 2: 3.



adecuada los productos y servicios que tendrán algún nivel de impacto en la ciudadanía. La expectativa era que esta forma de gestión, considerando los pilares, sea implementando de forma progresiva con iniciativas de modernización a lo largo de los tres niveles de gobierno.

**Figura 4:** Los pilares para una gestión pública orientada a resultados, de acuerdo a la Política de Modernización.

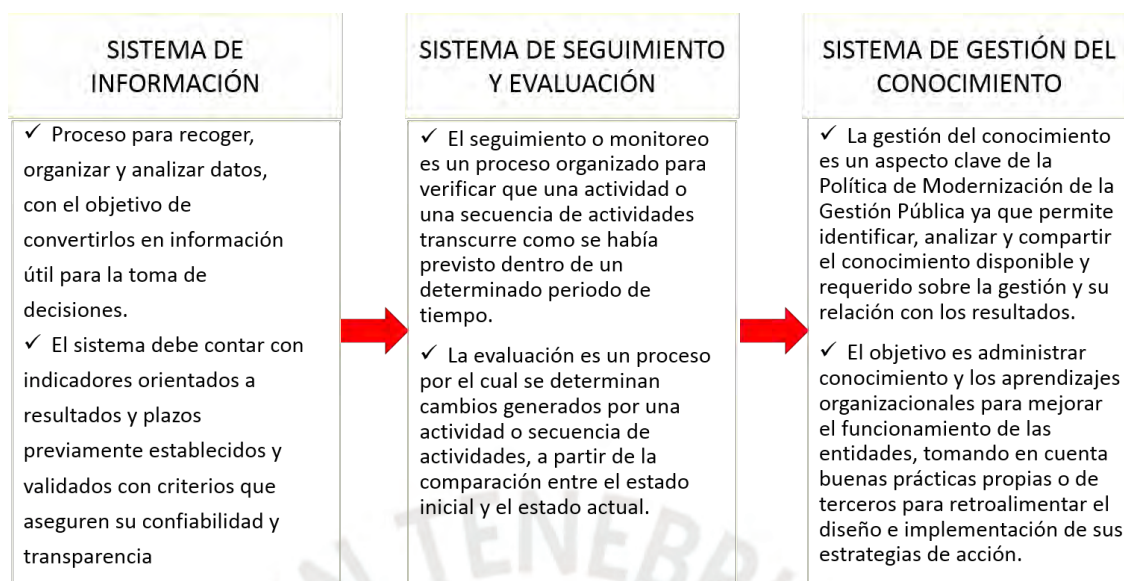


Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros 2013a: 35

#### 4.5.1. DISEÑO DEL ASPECTO RELACIONADO A LA GC EN LA PNMGP [E2]

Por cada uno de los pilares se delineaba un sub-argumento sobre cómo hacer gestión pública, como un conjunto de propuestas de solución antes los problemas señalados anteriormente (Figura 3). En el caso del quinto pilar, se englobaron tres propuestas de cambio, conforme se detalla en la Figura 5. Así, una dinámica esperada e ideal de gestión debía incluir la recolección de información como parte del monitoreo de actividades, que a su vez sirva como insumo para realizar evaluación en la gestión y, por extensión, identificar lecciones que puedan ser aprendidas e influyan en una retroalimentación hacia todas las actividades de la cadena de valor (Presidencia del Consejo de Ministros 2013a: 34, Presidencia del Consejo de Ministros 2013c: 71).

**Figura 5: Componentes del quinto pilar de la Política de Modernización**



*Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros 2013a  
Elaboración propia.*

Los elementos de la Figura 5 son integrados en un esquema de cadena de valor pero en una sola categoría de pilar. De hecho, los documentos preliminares durante el proceso<sup>26</sup> ya establecían la vinculación entre los sistemas de información que son útiles para el seguimiento y monitoreo de la gestión, con la necesidad de contar con un sistema de gestión del conocimiento.

En el contexto del modelo planteado, la GC pudo quedar como concepto en otra posición, por ejemplo como uno de los ejes transversales que también aparece en la Figura 4 (gobierno abierto, gobierno electrónico, gobierno institucional), pero se le dio sentido en relación con los datos necesarios para tomar decisiones<sup>27</sup>, sea a nivel de gestión como a nivel de construcción de políticas públicas.

Como se ve, la propuesta de una gestión pública orientada a resultados incorporaba acciones que contribuyen a una gestión de conocimiento organizacional. Pero, ¿qué implicaba en detalle un sistema de GC para la Política de Modernización? La Política estableció los límites listados en la Tabla 6.

<sup>26</sup> La referencia es a AC Pública (2012) y a la versión preliminar de la propia Política de Modernización (Presidencia del Consejo de Ministros 2013a) a octubre 2012.

<sup>27</sup> Entrevista 2: 6.

**Tabla 6:** Dimensiones de un Sistema de Gestión del Conocimiento (SGC) para una gestión orientada a resultados

<b>Aspectos</b>	<b>Detalle</b>
<b>Objetivo específico N° 7</b>	Desarrollar un sistema de gestión del conocimiento integrado al sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública.
<b>Características del SGC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrar conocimiento y aprendizajes organizaciones.</li> <li>• Tomar en cuenta buenas prácticas propias o de terceros.</li> <li>• Asegurar que toda persona en la organización sepa donde se encuentra disponible el conocimiento en una entidad pública.</li> <li>• Sistematizar los aprendizajes institucionales.</li> </ul>
<b>Resultados esperados del SGC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que permita obtener lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos.</li> <li>• Que permita establecer mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión.</li> <li>• Para retroalimentar el diseño e implementación de las estrategias de acción por entidad pública.</li> <li>• Para que todos los miembros de la organización, así como otras entidades públicas, puedan capitalizarlo para mejorar su desempeño en el ejercicio de sus responsabilidades.</li> </ul>
<b>Alcance</b>	La gestión del conocimiento es un proceso cuyo alcance no debe circunscribirse a cada organización pública, sino que debe ser capitalizado por el conjunto del Estado.
<b>Refuerzo argumental</b>	La gestión del conocimiento es un aspecto clave de la Política de Modernización de la Gestión Pública.

*Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros 2013a  
Elaboración propia.*

Para continuar con una descripción sobre lo que implica una gestión del conocimiento, la Política señala los objetivos esperados de dicha gestión en una organización pública (Tabla 7).

**Tabla 7: Objetivos de la gestión de conocimiento en una organización**

- Administrar el flujo de información para brindar la información correcta a la gente que la necesita, de tal manera que pueda usarla rápidamente.
- Formular e implementar una estrategia de alcance organizacional para el desarrollo, adquisición y aplicación del conocimiento.
- Monitorear y evaluar los logros obtenidos mediante la aplicación del conocimiento.
- Divulgación del conocimiento [...] para que todos los miembros de la organización y del sistema puedan utilizar el conocimiento en el contexto de sus actividades diarias.
- Asegurar que el conocimiento esté disponible en el sitio donde es más útil para la toma de decisiones.
- Facilitar la efectiva y eficiente generación de nuevo conocimiento.

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros 2013a

Estos objetivos y estados deseados en un contexto de gestión de conocimiento organizacional son viables en la medida que se cuente con actividades concretas que involucre la introducción de nuevas rutinas. En la Tabla 8 se enumeran las actividades de GC que aparecen en el documento de Política, agrupados en función a los procesos de aprendizajes establecidos en esta investigación en la sección 2.2.4 “Actividades de gestión del conocimiento”.

**Tabla 8: Actividades de gestión del conocimiento que son mencionados en el documento de Política de Modernización**

<b>Procesos de aprendizaje</b>	<b>Actividades de gestión del conocimiento</b>
Adquisición de conocimiento externo	Apoyar la adquisición de conocimiento de fuentes externas y desarrollar la capacidad de asimilarlo y utilizarlo; adquirir conocimiento de fuentes externas.
Conversión de conocimiento	Facilitar la efectiva y eficiente generación de nuevo conocimiento (por ejemplo: actividades de investigación y desarrollo, aprendizaje a partir de casos históricos, etc.).
Socialización de conocimiento	Sistematización e intercambio de experiencias en redes interinstitucionales de aprendizaje.  Apoyar iniciativas de intercambio de experiencias e inter aprendizaje con otras entidades públicas.
Codificación de conocimiento	Divulgar el conocimiento (lecciones aprendidas, mejores prácticas, estrategias efectivas, etc.) por medio de reportes, informes, publicaciones, portal web, entre otros.  Sistematización y el almacenamiento de la información relativa a los: - Estándares de trabajo que mejor funcionaron

Procesos de aprendizaje	Actividades de gestión del conocimiento
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesos más eficaces y eficientes</li> <li>- Formatos más amigables</li> <li>- Términos de referencia o el alcance de los proyectos</li> <li>- Los contratos más seguros</li> <li>- Los precios y costos pactados</li> <li>- Los perfiles profesionales que mejor se desempeñaron</li> <li>- Las empresas consultoras con las que se trabajó y una evaluación de su desempeño.</li> </ul>

*Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros 2013a  
Elaboración propia.*

En el documento de Política no aparecen muchas actividades en detalle que puedan ser asumidas por las entidades públicas, pero ya se enumeraban algunas que podían dar pie a un desarrollo más profundo en la elaboración posterior de lineamientos. Cabe mencionar que, en lo que respecta al proceso de adquisición de conocimiento externo, si bien aparece la mención al proceso no hay un detalle concreto sobre dicha actividad.

Finalmente, la Tabla 9 muestra la argumentación que aparece en el documento de Política, justificando los beneficios que trae una GC de acuerdo a lo que menciona la teoría relacionada.

**Tabla 9:** Beneficios de la gestión del conocimiento

<p>Cuando la gestión del conocimiento se implementa formalmente en el sector público:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ los sistemas se vuelven cada vez más interconectados,</li> <li>✓ los procesos se hacen más visibles y dinámicos,</li> <li>✓ se pueden optimizar los recursos</li> <li>✓ y mejora la transparencia en el manejo de los asuntos públicos.</li> </ul>
---

*Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros 2013a: 35*

Como se hizo con todos los pilares, el pilar 5 -donde aparecía la GC- fue presentado ante el GIT antes de la publicación final de la Política. Se expuso sobre la importancia de recolectar información de forma sistemática, hacer evaluación de la gestión e identificar conocimiento relevante que pueda luego retroalimentar las cadenas de valor involucradas.

No hubo mayor observación a la introducción de la GC como parte de un modelo de valor para la gestión de parte del GIT. La observación principal al concepto la realizó el MEF: lo que pedía su representante era una explicación más clara sobre la vinculación entre las ideas de evaluación y GC<sup>28</sup>. En general, no le parecía una propuesta convincente ya que

<sup>28</sup> Entrevista 2: 5

toda información que eventualmente se recoja luego de una evaluación debería tener un propósito ulterior, no bastando que solo quede en un repositorio. Visto en retrospectiva, lo que procedía para él era definir los procedimientos para establecer qué información en específico recoger y cómo debería utilizarse posteriormente. Sobre esto último, consideraba que la forma más eficaz de usarlo era como retroalimentación para un proceso de presupuesto público<sup>29</sup>.

Luego, como parte del proceso de aprobación, había que someter a consulta pública el documento de Política, con la finalidad de que terceros provenientes de la sociedad civil o ciudadanos realicen observaciones sobre la propuesta. Esta se realizó en conformidad entre los meses de octubre y noviembre del 2012 pero se recibieron pocos comentarios, sin la profundidad temática deseada<sup>30</sup>. En esa medida tampoco hubo observación o cuestionamiento al uso de conceptos tales como la GC, por ejemplo.

El proceso de aprobación continuó dentro de la PCM entre los meses de noviembre y diciembre de 2012. La Política apareció finalmente aprobada y promulgada el 09 de enero del 2013<sup>31</sup>.

En suma, tanto para exponer los problemas recurrentes en gestión como para articular las propuestas de cambio, la Política recurre a un modelo de proceso productivo para informar los pilares necesarios para una gestión por resultados, que iba en consonancia con un marco conceptual que había sido seleccionado en la fase preliminar de diagnóstico. La gestión de conocimiento se incorporó en uno de los pilares desde la ausencia de información relevante de gestión, donde la premisa es que una gestión moderna involucra también realizar GC, ya que de lo contrario se pierde oportunidad de identificar aprendizajes que provengan de las operaciones productivas.

Para lograr consenso sobre la orientación de modernización que debía realizarse en las entidades públicas, las reuniones con el GIT fueron la plataforma donde la SGP informó y acomodó sus propuestas de cambio y justificaciones con miras a lograr consenso con otras instituciones con poder político vinculado a temas de modernización (Benites 2013). En ese espacio, la GC fue introducida como concepto necesario de cambio, donde no tuvo mayor objeción sea por falta de interés o falta de comprensión de su implicancia.

---

<sup>29</sup> Entrevista 5: 1

<sup>30</sup> Entrevista 2: 11

<sup>31</sup> Aprobado con el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

#### **4.6. IMPLEMENTACIÓN INICIAL DE LA PNMGP [EC4]**

El Plan de Implementación (en adelante el “Plan”) fue el documento posterior desarrollado y publicado por la SGP para especificar los objetivos y acciones que se debían seguir para impulsar la apropiación del modelo de gestión, planteado en la Política, de parte de las entidades públicas del Estado Peruano.

Si la Política ofrecía el “qué”, el Plan debía informar del “cómo”. La organización de trabajo de parte de la SGP involucró reuniones con otros entes rectores de sistemas administrativos y entidades con facultades relacionadas a los objetivos planteados en la Política y que debían ayudar a hacer operativo lo establecido bajo los pilares y ejes transversales. Así, lo esperado con el Plan era definir las acciones y plazos en torno a los objetivos específicos que se habían establecido en la Política.

Como parte del despliegue de los pilares en objetivos medibles, el desarrollo del Plan también demandó delimitar el objetivo N° 7 de la Política, vinculado a la gestión del conocimiento. El uso del concepto, que había sido un aporte desde la SGP, no requería definir las acciones de implementación con alguna otra entidad ya que no hubo alguna que reclamara funciones relacionadas. Es así que el propio componente de políticas de la SGP asumió la responsabilidad de delimitar las acciones e indicadores necesarios para incorporar en las organizaciones públicas la práctica de recolección de lecciones y aprendizajes para mejorar procesos, pensados para un plazo de tres años en primera instancia.

Pese a lo dicho, había obstáculos de contexto para una definición de acciones en torno a la GC. Por un lado, estaba la ocupación prioritaria de la SGP en cuanto articular los indicadores relacionados con los otros pilares en coordinación con los entes rectores respectivos. Por otro lado, estaba la falta de profesionales en la SGP que tuvieran conocimiento y especialización en materia de GC y que pudieran ayudar en la identificación de acciones y posterior implementación.

Así, los objetivos vinculados a la GC aparecieron en el Plan de Implementación tal como se muestra en la Tabla 10.

**Tabla 10: Objetivos de GC en el Plan de Implementación de la PNMGP**

<b>Aspectos</b>	<b>Detalle</b>
<b>Objetivo específico N° 7</b>	Desarrollar un sistema de gestión del conocimiento integrado al sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública.
<b>Indicador</b>	Porcentaje de Entidades por niveles de gobierno que incorporan herramientas de gestión del conocimiento en su accionar siguiendo los lineamientos nacionales sobre la materia
<b>Meta al 2016</b>	30% de gobiernos regionales 10% de entidades públicas del Gobierno Nacional
<b>Acciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Desarrollar normativa específica sobre Sistema de Gestión del Conocimiento</li> <li>b) Documentación y diseminación de las buenas prácticas y conocimientos.</li> <li>c) Fortalecer la gestión de la información sobre los procesos de reglamentación de leyes y comisiones multisectoriales.</li> </ul>

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros 2013b: 12-13

El indicador mostrado en la Tabla 10 encerraba la aspiración de que las entidades públicas usen herramientas de gestión de conocimiento, asignando porcentajes al 2016 para gobiernos regionales y entidades del gobierno nacional. Para lograr la meta de este indicador se necesitaba de lineamientos relacionados con la gestión del conocimiento, disponibilidad de las herramientas en cuestión y de una unidad administrativa que asuma el rol de liderazgo en la promoción y sensibilización sobre el concepto de GC. Para contar con los lineamientos, el Plan incluyó la acción de desarrollo de normativa específica, que justamente permitiera especificar cómo usar herramientas de GC.

Otra de las acciones que se incluyó en el Plan fue el ejercicio de documentar y diseminar “buenas prácticas y conocimientos”. La acción se definió como una manera de asumir de forma práctica el desarrollo del aspecto de gestión de conocimiento, ya que la construcción de los lineamientos no iba a ser de forma inmediata, a razón de las prioridades de acción asumidas por la SGP y por la falta de personal especializado en la materia dentro la misma Secretaría. Las buenas prácticas, dentro de la gestión pública peruana, suelen ser reconocidas como formas de trabajo que funcionaron en un contexto determinado y que se comparten como una forma de promover buenas ideas que pueden funcionar en otras circunstancias de gestión pública. El concepto fue tomado por la SGP como una manera de buscar promocionar la producción de conocimiento generado a nivel local dentro de las organizaciones públicas.



De forma complementaria, la SGP apeló a su relación con el Programa ProDescentralización USAID para una asistencia técnica que pueda apoyar la acción antes descrita<sup>32</sup>. En la Secretaría se le reconocía a este Programa su labor de asistencia técnica a gobiernos locales respecto a mejoras de gestión, donde luego los resultados o los procesos involucrados buscaban materializarlos en documentos de sistematización de experiencias<sup>33</sup>. Es más, ProDescentralización había publicado un manual para sistematizar experiencias de gestión pública en el 2013 (USAID Programa ProDescentralización 2013), como una forma de que las propias entidades públicas aprendan a recabar información sobre sus programas y proyectos, haciéndolos explícitos en documentos como evidencia sobre lo realizado y logrado, además de la difusión de actividades.

Es así que con la ayuda de ProDescentralización se desarrolló un sistema de información para la centralización de documentos de buenas prácticas. Si bien era un sistema para los intereses de la SGP, es decir recolectar buenas prácticas en materia de modernización de gestión, la idea era que también toda institución pública esté en condiciones de recabar y visibilizar su propia documentación y producción de conocimiento especializado en base a las funciones que cumpliera, aunque para esto último se requería el desarrollo de lineamientos de GC para la orientación respectiva.

El Plan de Implementación de la PNMGP fue finalmente publicado en mayo del 2013<sup>34</sup>. Hay que tomar en consideración que ejecutar y monitorear la ejecución del Plan formaba parte de una estrategia más amplia de parte de la SGP (Presidencia del Consejo de Ministros 2012b: 8). El proceso de modernización de la administración pública debía consolidarse no solo con la ayuda de los entes rectores de los sistemas administrativos: aparecía también el planteamiento de los pilotos de modernización.

Para proseguir con su rol de ente rector en materia de modernización de gestión pública, la SGP no solo se planteaba proponer una política sino formas de hacer un seguimiento de cómo las iniciativas de modernización se asumían y generaban impacto en mejoras organizacionales. Justamente a nivel de organización de trabajo, se creó un equipo de

---

<sup>32</sup> Programa ProDescentralización USAID: Programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional que buscó apoyar al Estado Peruano en la consolidación del proceso de modernización. Mayor información en: <https://goo.gl/CMZors>

<sup>33</sup> Entrevista 2: 8

<sup>34</sup> Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM Aprobación del Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016. Publicado el 17 de mayo de 2013.

trabajo adicional para el seguimiento y evaluación del proceso de modernización. El objetivo era continuar con la sensibilización de la Política de Modernización, pero además construir mecanismos que permitieran hacer un seguimiento ordenado y claro sobre cómo las iniciativas de modernización se iban generando y logrando cambios en los tres niveles de gobierno. Entre esos mecanismos estaba el desarrollo de un observatorio de la gestión pública, que permitiera acumular información actualizada sobre los avances en las iniciativas de modernización. También se incluía la construcción de un sistema de información para seguimiento de indicadores.

Estas iniciativas, que buscaban complementar la Política y continuar fortaleciendo el proceso de modernización en la gestión pública peruana, son interrumpidas cuando se da el cambio de Secretaria en la SGP.

#### **4.7. CAMBIO DE ACTORES DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PNMGP [EC5]**

La SGP cambió de Secretaria en abril del 2014, entrando Jennifer Álvarez en reemplazo de Mariana Llona<sup>35</sup>. Lo que sucede de forma posterior es el cambio o salida de varios servidores públicos que estuvieron trabajando en la SGP durante la gestión Llona. Si bien las acciones de asistencia técnica sobre organización o simplificación administrativa no se detuvieron, es el fortalecimiento del proceso de modernización, como fue concebido por la gestión Llona, lo que se vio principalmente afectado.

Esto se dio en un contexto de cambios y crisis en la propia PCM. 2014 fue un año donde hubo hasta tres cambios de Premier en funciones, con la inestabilidad asociada a esto en cuanto a procesos y rotación de funcionarios subalternos en cargos de confianza. Había así el riesgo de que el esfuerzo de la Política de Modernización no continuara; sin embargo, luego de un nuevo cambio de Secretaria, se retoma y se da continuación a la implementación de la Política.

Sara Arobes ingresó como Secretaria de Gestión Pública en noviembre del 2014.<sup>36</sup> Una prioridad en el inicio de su gestión fue reactivar la SGP dada la salida previa de servidores. Es así que se invitó a participar a algunos de estos en los concursos de contratación, como

---

<sup>35</sup> Resolución Ministerial N° 083-2014-PCM designan Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, publicado el 16 de abril del 2014.

<sup>36</sup> Resolución Ministerial N° 249-2014-PCM designan Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, publicado el 04 de noviembre del 2014.

una manera de reconstruir experiencia y fortalecer la Secretaría.

#### **4.8. IMPLEMENTACIÓN DE LA PNMGP (CONTINUACION) [EC6]**

Para la división de actividades, la gestión Arobes se organizó en cinco equipos de trabajo<sup>37</sup>:

1. Estudios e Innovación en Gestión Pública
2. Mejora de la Organización y Funcionamiento del Estado
3. Gestión del Conocimiento en Gestión Pública
4. Comité OCDE
5. Soporte administrativo

Fue el primer equipo el que asumió responsabilidades similares a lo que en su momento tenía el componente de diseño de políticas durante la gestión Llona; es decir, estuvo a cargo del desarrollo de lineamientos relacionados al fortalecimiento del proceso de modernización. Como parte de dicho encargo, debían hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan de Implementación de la PNMGP –recordando que en el mismo había encargos directos a entes rectores- y continuar con el desarrollo de ciertos lineamientos en lo que respecta a las responsabilidades de la SGP en dicho plan. En ese sentido, por ejemplo, había que continuar con el desarrollo de lineamientos para la gestión de procesos (pilar 3 de la Política) y los lineamientos necesarios para que las entidades públicas sepan asumir lo que se demandaba en el pilar 5, incluyendo la gestión del conocimiento.

Asimismo, más allá de dar continuidad al marco orientador planteado por la Política, en la emisión de la normativa uno de los objetivos más importantes fue el desarrollo y publicación del Reglamento del SAMGP<sup>38</sup>. Esto implicaba regular cómo y quién debía asumir las funciones de modernización por cada entidad pública. Si bien la Política ofrecía orientación que daba dirección al Sistema, el Reglamento debía estipular los procesos, reglas e instrumentos que faciliten su operación concreta a través de iniciativas de modernización (Arobes 2016). Su construcción involucró un diagnóstico a través de una Misión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD (Andrade 2015), un desarrollo de Reglamento con el apoyo de una consultoría y un proceso participativo donde intervinieron representantes de entes rectores de otros

---

<sup>37</sup> De acuerdo a lo expresado en el Memorándum múltiple 005-2015-PCM/SGP (citado en Andrade 2015)

<sup>38</sup> Entrevista 3: 5

sistemas administrativos<sup>39</sup>. Dicho Reglamento pasó por un proceso de aprobación dentro de la PCM pero no terminó por concluirse, dado el cambio de gobierno en julio del 2016<sup>40</sup>.

#### **4.8.1. DESARROLLO DE LINEAMIENTOS DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO [E3]**

Para el desarrollo de lineamientos de gestión del conocimiento, la SGP solicitó apoyo a la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID. La idea era que a través de un convenio de asistencia técnica se pudiera contar con un consultor que sea especialista en gestión del conocimiento. En ese sentido, se pudo contar con la experticia que no se tuvo para avanzar con los lineamientos específicos en la gestión previa de Llona. El experto convocado finalmente fue Juan Carlos Gonzáles, Subdirector de Programas Formativos en Administración Local del Instituto Nacional de Administración Pública – INAP de España. El objetivo para la SGP era que con la ayuda del consultor se pudiera montar todo el sistema de GC, a partir del desarrollo de un documento de lineamientos.

La propuesta fue socializada luego con dos talleres de validación<sup>41</sup>. La SGP buscaba generar un consenso entre entidades públicas que por funciones o responsabilidades podían tener opinión experta en la materia o incluso pudieran ayudar en la mejora de la metodología. Esto, en un contexto donde la SGP buscaba mantener una manera de abordar el desarrollo de normas para el proceso de modernización conforme se hacía en la gestión Llona, apelando a un proceso participativo<sup>42</sup>. La SGP realizó así un esfuerzo preliminar de identificar áreas de gestión del conocimiento en entidades públicas para invitar a representantes. Además, se invitó a representantes de oficinas de planificación de ministerios y representantes de entes rectores.

Lo que finalmente presentó el consultor se descompone en los siguientes documentos:

- Marco conceptual. Se recurre a los conceptos de GC que se pueden encontrar en textos académicos frecuentemente citados, como por ejemplo el ciclo de conversión de conocimiento de Nonaka y Takeuchi (1995).
- Marco normativo. La propuesta final de lineamientos que debía ser aprobado para su uso por las entidades públicas del Poder Ejecutivo.

---

<sup>39</sup> Entrevista 3: 9, entrevista 4: 12-13

<sup>40</sup> Entrevista 3: 9-10, entrevista 4: 3.

<sup>41</sup> Entrevista 4: 8

<sup>42</sup> Entrevista 4: 1-2

- “Condiciones previas para la implementación de la GC”. A partir de los resultados de una encuesta dirigida a una muestra de entidades públicas, se informa de estas condiciones necesarias de implementación. Como crítica, se puede comentar que estas condiciones están más ligadas a lo que requiere un sistema de información.
- Guía metodológica para la implementación de un sistema de GC.
- Guía metodológica para el recojo de información a ser almacenada en la base de datos de buenas prácticas.

Adicionalmente, para apoyar la sensibilización sobre la propuesta, el consultor elaboró algunas presentaciones con miras a ser expuestas en los talleres organizados:

- Presentación del Banco de Conocimientos de la INAP. Se describe esta plataforma disponible como servicio de la INAP.
- Presentación del Banco de Buenas Prácticas de la INAP.
- El caso del INAP en materia de Gestión del Conocimiento.

Estas presentaciones partían de lo que reconocía el consultor como experiencias de gestión del conocimiento que podían ser usados como referencia para la elaboración de la propuesta peruana (Presidencia del Consejo de Ministros 2016: 34). De hecho, en la presentación del Banco de Conocimientos de la INAP se menciona y definen elementos de dicha plataforma, tales como Sitios, Documentos, Tipos Documentales, Categorías, etc. Como se vio luego en la exposición de lo que fue el primer taller, lo planteado para el SGC peruano era una aproximación similar a lo que la INAP tenía establecido para su Banco de Conocimientos.

El primer taller fue denominado “Taller para el diseño del Sistema de Gestión del Conocimiento en el marco de la Política Nacional de Modernización”. Los objetivos en esta primera reunión fueron recoger información que permitiera identificar puntos críticos en el proceso de diseño, además de reconocer áreas de trabajo en común. Los asistentes participaron en dinámicas o ejercicios que permitiera reconocer percepciones y delimitaciones acerca de conceptos vinculados a sistemas de información: documentos, sitios web, procesos de clasificación o recuperación de documentos.

El segundo taller fue denominado “Taller de presentación del marco conceptual del sistema de gestión del conocimiento”. La intención de la SGP era presentar una primera versión del marco normativo del Sistema de Gestión del Conocimiento y recoger aportes

que permitieran fortalecer la propuesta para asegurar su aplicabilidad en las entidades públicas. La agenda incluyó la presentación del marco conceptual y la guía metodológica.

Si bien hay testimonio de la importancia de la propuesta del consultor a partir de lo que ya aparecía en la Política<sup>43</sup>, para algunos asistentes del segundo taller, la SGP no pudo cumplir con el objetivo deseado en cuanto a la validación<sup>44</sup>. Una de las críticas estuvo relacionada a la forma de presentación del sistema. La SGP informó que la presentación del SGC y su normativa no era una exclusiva propuesta del consultor, sino que se había enriquecido tomando en consideración los aportes de los asistentes al primer taller; en ese sentido, lo que se exponía era una presentación de resultados. La observación de algunos asistentes fue que no podía ser una presentación, donde lo que faltaba era una validación de parte de los asistentes ya que se estaba ante una propuesta aún en construcción. Miembros de la SGP replicaron que dicha propuesta sí se construyó con los representantes de las instituciones que asistieron al primer taller.

Las otras observaciones de algunos de los asistentes se concentraron en los siguientes elementos:

- La normativa para el SGC debía considerar los avances ya realizados en materia de GC de parte de algunas entidades públicas, o en su defecto no obstaculizar dichos avances.
- El marco conceptual informaba de un sistema de información pero no de un SGC, no involucrando todo lo que se necesita para contar con un sistema<sup>45</sup>, incluyendo la mención a procesos y la articulación con otros pilares de la Política de Modernización.

Por lo expuesto, la propuesta del consultor fue considerada como limitada por parte de algunos asistentes al segundo taller. Posteriormente, dicha propuesta fue objeto de ajustes por parte de la SGP, incorporando una articulación conceptual con otros aspectos de lo que se consideraba parte del SAMGP<sup>46</sup>. Como resultado final, se tenía un borrador de normativa que era parte de un proceso de aprobación de la directiva, pero sin embargo su publicación quedó detenida<sup>47</sup>. En el camino ciertamente hubo un cambio de estrategia en

---

<sup>43</sup> Entrevista 7: 13

<sup>44</sup> Entrevista 6: 14

<sup>45</sup> Entrevista 6: 12

<sup>46</sup> Entrevista 4: 4

<sup>47</sup> Entrevista 4:10

la SGP, ya que antes de aprobar lineamientos específicos se consideró que era mejor buscar la aprobación de los lineamientos más importantes y con mayor impacto, los cuales, para la gestión Arobes, era la elaboración y aprobación del Reglamento del SAMGP. No obstante, la percepción externa del trabajo de la SGP ha sido negativa en este aspecto, dado que a julio del 2016 no había una regulación concreta sobre cómo implementar la GC<sup>48</sup>. Después de todo, lo que considera un servidor público, que maneja rutinas vinculadas a los sistemas administrativos, es que una herramienta de gestión se introduce y se aplica en la medida que haya regulación concreta y específica de cómo implementarlo, y eso no sucedía en el caso de la GC<sup>49</sup>.

Se decía en párrafos previos que la propuesta presentada por el consultor en torno a la gestión del conocimiento incluyó luego algunas ediciones de parte de la SGP. El resultado fueron dos documentos (marco conceptual y el marco normativo), que si bien no fueron formalmente publicados muestran algunas intenciones consideradas para una SGC en entidades públicas<sup>50</sup>. Ambos documentos reconocen la diferencia entre el conocimiento explícito y el tácito, así como la importancia de su combinación. Asimismo, hay algunos elementos que incluye la propuesta de marco normativo que complementan lo que ya aparecía en el documento de Política, como se indica en la Tabla 11.

---

<sup>48</sup> Entrevista 6: 10. Adicionalmente, como ejemplo de expectativa sobre las acciones que debían ser implementadas por la SGP se puede mencionar lo que expresaba el MEF en un documento de planificación interno a inicios del 2015: "Acciones a ejecutar: Implementación de un sistema de gestión del conocimiento que permita la recolección, organización y análisis de la información generada y utilizada por el MEF. Ejecución: 2015-2016 [...]. Se tiene como restricción la siguiente: Aún no se aprueba una normativa específica sobre Sistemas de Gestión del Conocimiento, lo que corresponde efectuar a la PCM". (Ministerio de Economía y Finanzas 2015: 20-21).

<sup>49</sup> Entrevista 8: 2

<sup>50</sup> Para el desarrollo de este párrafo y la tabla 11 se acudió a dos fuentes primarias (no publicadas, con el estatus de "documentos orientadores"), ambos producidos desde la Secretaría de Gestión Pública de la PCM:

- Marco conceptual: Sistema de Gestión del Conocimiento en las entidades públicas en el marco del modelo de gestión pública para resultados al servicio del ciudadano.
- Marco normativo: Sistema de Gestión del Conocimiento en las entidades públicas en el marco del modelo de gestión pública para resultados al servicio del ciudadano.

**Tabla 11:** Aspectos para la implementación de un Sistema de Gestión del Conocimiento para una gestión orientada a resultados

<b>Aspectos</b>	<b>Detalle</b>
<b>Finalidad</b>	Gestionar el conocimiento y aprendizajes organizacionales para mejorar el desempeño de las entidades públicas, tomando en cuenta buenas prácticas, propias o de terceros, para retroalimentar el diseño e implementación de sus estrategias de acción y asegurar resultados concretos y medibles en beneficio de la ciudadanía.
<b>Definición de SGC</b>	Es la interrelación que existe entre procesos, personas y herramientas que tienen como objetivo transformar y utilizar el conocimiento dentro y fuera de las organizaciones en beneficio de las mismas y de las personas.
<b>Actores y roles del SGC</b>	<p>SGP: provee normativa, herramientas, asistencia técnica y capacitación para la implementación del marco normativo.</p> <p>Titular de la entidad: garantiza la implementación del SGC, aprobando los objetivos de SGC, incorporando acciones necesarias en el Plan Operativo Institucional y asegurando condiciones.</p> <p>Grupo de Trabajo de Modernización<sup>51</sup>: encargado de coordinar la implementación del SGC en la entidad.</p> <p>Órgano que ejerce funciones de seguimiento, evaluación: responsable de implementación, funcionamiento y mantenimiento del SGC.</p> <p>Órgano que ejerce funciones de tecnologías de la información: implementa y administra el Banco de Conocimiento de la entidad.</p>
<b>Fases de la SGC</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diagnóstico</li> <li>2. Definición de objetivos</li> <li>3. Producción de conocimiento</li> <li>4. Almacenaje y actualización</li> <li>5. Definición de medios de circulación</li> <li>6. Medición</li> </ol>

Las fases que permiten la implementación de la SGC por cada entidad pública son consideradas bajo la premisa de asegurar la combinación del conocimiento explícito y

<sup>51</sup> El Grupo de Trabajo de Modernización es una propuesta de conformación de equipo de trabajo, incluido en la versión preliminar del Reglamento del SAMGP. Es conformado por funcionarios tales como el Secretario General, el Jefe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, entre otros. Su función esperada se orienta al despliegue de la visión de modernización en todos los niveles de la estructura organizacional de una entidad pública.



tácito. En la versión preliminar de la directiva se especificaba la intervención de los actores señalados por cada una de las fases. Adicionalmente, se señalaba al Banco de Conocimiento como la herramienta principal para un SGC. Este es definido como el repositorio donde se almacena los documentos de SGC, donde de forma mínima debía contener los siguientes tipos de documentos: buenas prácticas, lecciones aprendidas, herramientas (guías, manuales, metodologías de trabajo, directivas), y publicaciones.

Más allá de la labor de la consultoría y los resultados de una directiva que no llegó a publicarse durante la gestión Arobes, también es importante mencionar sobre el sistema de información vinculado a gestión del conocimiento que se había desarrollado de forma previa por la gestión Llona con el apoyo de ProDescentralización. El sistema se llegó a publicar bajo la forma de una web: incluyó un directorio de “personas y entidades que generan y/o difunden conocimiento de Gestión Pública” y una sección ‘Herramientas’ para compartir “herramientas útiles como guías, manuales [...] para promover la generación o transferencia de aprendizajes”<sup>52</sup>. La sección más importante era ‘Publicaciones’, donde el objetivo era publicar informes producidos por la SGP – u otras entidades- con el objetivo de difundir nuevos conocimientos en torno a gestión pública. La responsabilidad de la administración de contenidos quedó a cargo del equipo de trabajo “Gestión del Conocimiento” de la gestión Arobes, con la idea de ir alimentando sobretodo la sección de Publicaciones. Así, el sistema estaba más considerado no como parte de una estrategia de GC sino como parte de la propia gestión de la SGP donde se debía recolectar e incluir buenas prácticas. Pero la prioridad del equipo de GC se centró en el seguimiento de indicadores de gestión antes que la construcción de este tipo de documentos que expliciten buenas prácticas<sup>53</sup>.

Asimismo, en la SGP había la intención de modificar el alcance de este sitio web, de tal manera que se pudiera integrar con la lógica propuesta para el Sistema de Gestión del Conocimiento<sup>54</sup>. Pero estos ajustes nunca se hicieron, en cuanto la directiva misma del Sistema de GC no llegó a publicarse antes de la culminación de la gestión Arobes.

Se expuso acerca de los esfuerzos realizados para el desarrollo de los lineamientos de GC.

---

<sup>52</sup> El sitio web se aloja en la dirección electrónica <https://www.gestionpublica.gob.pe/gestion-del-conocimiento/>. Hasta fines de mayo 2018 la web todavía estaba disponible, pero desde la fecha en que se consultó para fines de la presente investigación (mayo del 2017) ha sufrido cambios en diseño y estructura.

<sup>53</sup> Entrevista 4: 7

<sup>54</sup> Entrevista 3: 4, entrevista 4: 10

Sin embargo, también había un desarrollo pendiente acerca de otros aspectos del quinto pilar; a saber, el seguimiento y evaluación en la gestión pública. Como fue observado en la descripción del diseño de la Política, la apelación a la necesidad de GC se realizaba sobre la base de una relación conceptual con seguimiento y evaluación: no bastaba con recoger información sobre cómo se dio la producción de bienes públicos o servicios, hacía falta también evaluar los resultados. La producción de información y conocimiento en ambos niveles implicaba luego “hacer algo con ello” para retroalimentar los mismos procesos de producción o en su defecto otros procesos que podrían verse beneficiados por dichos aprendizajes, lo que justificaba la GC. Sin embargo, la gestión Arobes decidió no avanzar con regulación más específica acerca del seguimiento y la evaluación, dado los tiempos cortos para el desarrollo de productos antes del cambio de gobierno que se iba a dar en julio del 2016 donde había que priorizar actividades<sup>55</sup>. Asimismo, hay que tomar en consideración que el aspecto de evaluación era un campo con superposición de funciones, en vista de que el MEF también tenía un interés en asumir un liderazgo en el tema<sup>56</sup>.

#### **4.9 RESUMEN DEL CAPITULO**

En este capítulo se ha narrado la evolución de la propuesta de GC como parte de un proceso de modernización de la gestión operativa en las entidades públicas peruanas. Dicha narración se sintetiza en la tabla 12, que muestra la agenda desarrollada en torno al tema entre los años 2011-2016:

---

<sup>55</sup> Entrevista 3: 6

<sup>56</sup> En 2013 el MEF ordenó el desarrollo de una asistencia técnica internacional que realice un diagnóstico y propuesta que permita la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación para el Perú que involucre una participación activa del propio MEF. El informe final se puede revisar en Rojas y otros (2013).

**Tabla 12:** Avances en la agenda de gestión del conocimiento como parte de un proceso de modernización, años 2011-2016.

<b>Etapa</b>	<b>Incidencias</b>	<b>Resultados</b>
Fase preliminar a la formulación de la PNMGP	Se identifica el problema de la pérdida de información por rotación de servidores públicos	
Identificación de la problemática y formulación de la PNMGP	<p>Continúa la identificación de problemas y consecuencias de la pérdida de memoria institucional por rotación de personal.</p> <p>En un modelo de gestión pública basado en resultados, se incorpora la GC en el pilar 5 del modelo, vinculado a conceptos como seguimiento y evaluación de la gestión.</p>	Propuesta de gestión de conocimiento incorporado en la PNMGP.
Plan de Implementación de la PNMGP	<p>Se define los objetivos necesarios para que la incorporación de la GC en organizaciones públicas se haga realidad.</p> <p>Se cuenta con asistencia técnica para el desarrollo de un repositorio de buenas prácticas relacionadas con modernización</p>	Plan de Implementación de la PNMGP, que incluye un indicador y tres objetivos para implementar la GC en entidades públicas peruanas.
Desarrollo de lineamientos específicos sobre GC	<p>Se cuenta con asistencia técnica para el desarrollo de los lineamientos específicos de GC.</p> <p>Se realizan dos talleres para la construcción de los lineamientos con servidores públicos especialistas en temas de planificación, modernización y gestión del conocimiento.</p>	La SGP, a julio del 2016, cuenta con una versión preliminar de lineamientos de GC. Sin embargo, dicho documento no pasa por un proceso de aprobación en la PCM y por lo tanto no es publicado.

En suma, se ha buscado describir una estrategia vinculada a gestión del conocimiento. Pero no se trata solo de documentar lo que pasó sino aportar al marco teórico de la gestión de conocimiento, sobre la pertinencia de incluirlo en proyectos de reforma administrativa, sobre cómo es usado y comprendido como concepto de cambio. Eso es lo que se analizará en el capítulo 5.

## **5. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LA INCLUSIÓN DE LA GC EN LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN**

En lo que sigue se analiza y discute cómo se involucró y qué se obtuvo en lo que refiere a la gestión del conocimiento como programa de intervención en la gestión pública peruana, en un contexto de política administrativa. El análisis se realiza a dos niveles: en el plano de proceso (construcción y promoción del programa) y en el campo del contenido de la propuesta.

### **5.1. DESARROLLO DE LA PROPUESTA DE GC EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN**

Conforme se mencionó en el capítulo 4, la SGP aprovechó sus funciones en materia de modernización para proponer un marco orientador sobre cómo realizar acciones en dicha materia y mejorar la gestión en los tres niveles de gobierno en el Perú. Dicho marco buscaba articular, por un lado, iniciativas de políticas administrativas que ya estaban en marcha en los años 2012-2013, tales como el presupuesto por resultados y la reforma del servicio civil. Por otro lado, quienes diseñan este marco se aseguran de incluir algunas propuestas consideradas como necesarias para una gestión pública de calidad, tal como la gestión por procesos por ejemplo. En ese sentido, la SGP tomó la responsabilidad de introducir el concepto de gestión del conocimiento como parte de sus funciones de promoción de la modernización de la gestión pública en el país. Es así que se incorpora en la PNMGP con un nivel de objeción bajo de parte de otros actores interesados en la existencia de una política de modernización, conforme se mencionó en la sección 4.5.1. “Diseño del aspecto relacionado a la GC en la PNMGP”.

Lo que se buscaba con un SGC, al menos durante el diseño de la Política, fue ofrecer métodos que enfatizaran la necesidad de sistematizar información y compartir la producción de conocimiento por cada organización pública. La idea con el SGC era contar con parámetros mínimos sobre cómo hacer GC, donde se pueda incluir reglas flexibles para que cada entidad innove en lo que crea conveniente<sup>57</sup>. En ese sentido, en la concepción e incorporación del concepto no se tuvo en mente la intención de desarrollar un sistema en el sentido otorgado por la LOPE a los sistemas administrativos y funcionales.

Luego, con el cambio de funcionarios en la SGP en el año 2014, existió el riesgo de no

---

<sup>57</sup> Entrevista 1: 9

solo descartar la construcción de un programa en torno a la GC sino de interrumpir la implementación de toda la Política de Modernización. Esto no ocurrió, en parte porque el marco conceptual de la Política estuvo bien pensado<sup>58</sup> y documentado<sup>59</sup>. Además, la gestión de la SGP que comenzó en noviembre del 2014 priorizó el continuar con dicha implementación, incluyendo el desarrollo de una directiva que especifique a las entidades públicas cómo hacer GC.

Sin embargo, el factor de las capacidades que existían en la Secretaría fue un problema para el despliegue de un SGC en la gestión pública peruana. Más allá de las dificultades de presupuesto público asignado para la SGC –notar el apoyo adicional de la Cooperación Internacional mencionado a lo largo del capítulo 4 para el desarrollo de instrumentos de modernización-, hubo dificultades para la promoción y desarrollo de un programa de GC desde la disponibilidad de recursos humanos. Así para el desarrollo de lineamientos se requería de una asistencia técnica externa en la medida que existía una falta de experticia y profundidad en el tema dentro de las propias capacidades de la SGP. Durante la gestión Llona no fue posible la concreción de dicha asistencia sea por prioridades de gestión o por disponibilidad de recursos. Se realizó durante la gestión Arobes, aunque con observaciones de algunos interesados acerca del producto entregado por la asistencia técnica.

Como alternativa ante la demora en el despliegue de un sistema de GC se promovió la implementación de un sistema de información, orientado a recopilar documentos que refieran a buenas prácticas de gestión pública. El sistema de información fue publicado como un sub-sitio web de la SGP; sin embargo, hasta julio del 2016 no se logró una recopilación de documentos relevantes que supere las 50 unidades. En ese sentido, se había priorizado otras actividades dentro de la SGP en las dos gestiones mencionadas en el estudio de caso, lo que condujo al poco avance en la publicación de material en el sistema de información.

En resumen, el resultado del proceso de desarrollo de lineamientos no fue visible ante el resto de instituciones públicas, ya que a julio del 2016 no hubo aprobación y publicación de la directiva de gestión del conocimiento de parte de la PCM. Por ello, se generó la

---

<sup>58</sup> Entrevista 7: 11

<sup>59</sup> El documento de Política detalla no solo la propuesta en sí de modelo de gestión, sino que es amplio en la exposición de los problemas críticos que suceden en la gestión pública peruana. Ver Presidencia del Consejo de Ministros (2013a).

percepción de falta de desarrollo en esquemas viables para introducir el concepto, al menos en las entidades del Poder Ejecutivo.

Con todo, era necesario contar con el liderazgo de una entidad pública para promover estos métodos de gestión del conocimiento luego de su incorporación en la Política. A falta de una entidad con un mandato específico en materia de GC, la SGP tomó la responsabilidad de una primera construcción de reglas y métodos, con las limitaciones en capacidades y prioridades de gestión señaladas en párrafos previos.

Posterior a julio del 2016, y con el cambio de mandato presidencial, quedaba la pregunta si se continuaba con el desarrollo de un SGC, sea por parte de la SGP o por alguna otra dependencia estatal. Responder a esta pregunta no es parte del alcance de esta investigación, pero sí existe una reflexión de parte de los entrevistados que formaron parte en algún momento de la SGP. Una alternativa es que la SGP continúe con el desarrollo y pueda finalmente publicar la directiva y promover acciones en torno a una GC en entidades públicas. Otra alternativa expresada es que la responsabilidad lo asuma SERVIR, dado que sus funciones de mejorar la gestión de recursos humanos no es distante a la promoción de aprendizaje en servidores públicos con la ayuda de la gestión del conocimiento, en una aproximación que tendría como símil el caso colombiano expuesto en la sección 2.3.3. “Gestión del conocimiento en la gestión pública”. En ese marco, el eventual diseño detallado de GC se vincularía más a un enfoque administrativo ligado a los recursos humanos antes que a los aspectos operativos de organización, si tomamos en consideración la tipología de políticas de modernización señalada en la sección 2.3.2 “Modernización de la Gestión Pública”. Finalmente, habría que recordar que la GC se concibió en la Política de Modernización de manera ligada a las dinámicas de evaluación en la gestión pública; en ese sentido, la promoción de la GC podría continuar por la entidad que tenga el liderazgo en materia de evaluación. Sin embargo, la definición de responsabilidades funcionales para promover la evaluación como parte de las capacidades de gestión pública tampoco ha sido clara, ya que no se ha terminado de resolver qué institución debe asumir dicho liderazgo<sup>60</sup>.

En suma, la GC se introdujo como una alternativa a considerar para mejorar la gestión

---

<sup>60</sup> La promoción de la evaluación en la gestión peruana pública es un terreno contencioso donde los actores interesados, o con funciones actuales relacionadas, incluyen a órganos de la PCM tales como la SGP y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, el MEF y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

pública peruana, pero no terminó de desarrollarse como programa de intervención. Se ha propuesto como razón de esta intervención inconclusa la falta de capacidades para la construcción de un sistema de gestión del conocimiento que sea un real elemento de ayuda para las entidades públicas, pero también se tendría que considerar las limitaciones en materia de presupuesto público y la falta de priorización en la dependencia que emprendió el desarrollo del concepto como parte de una política administrativa.

## **5.2. DESARROLLO DE CONTENIDOS PARA UNA PROPUESTA DE GC**

Se mencionó en la sección 2.3 “Gestión del Conocimiento en la Gestión Pública” que el despliegue de una política pública involucra la construcción de un argumento sobre por qué realizar cambios, que permita convencer a los actores interesados o que tienen participación en el proceso, para lograr dichos cambios en la realidad concreta. También se expuso que el argumento requiere incluir ciertos elementos, tales como valores, reconocimiento de problemas, ideas orientadoras y propuesta concreta de cambio. Cuando se introduce la GC en la Política de Modernización, el argumento incluye los elementos señalados; sin embargo, la exposición inicial de contenidos que aparece en el documento de Política no tuvo un desarrollo posterior más detallado que ofrezca un protocolo concreto para realizar cambios en las entidades públicas del país. En realidad sí hubo una construcción de una propuesta más detallada, expresados en un marco conceptual y un marco normativo, conforme fue descrito en la sección 4.8.1. “Desarrollo de lineamientos de Gestión del Conocimiento”, pero a julio del 2016 no llegó a publicarse manera oficial.

Con todo, se puede hacer un análisis del argumento relacionado que se construye durante el proceso de diseño de la Política de Modernización. Conforme se expuso en la tabla 5, los principales problemas para una mejor productividad eran:

- La falta de calidad en la información disponible (en particular en lo relacionado a los sistemas administrativos) para que los servidores públicos puedan realizar su trabajo con menos incertidumbre.
- La falta de estabilidad laboral y permanencia continua de servidores públicos en sus puestos, lo que conlleva a una pérdida de memoria institucional por la rotación frecuente de personal.

Luego, en la propuesta de GC se enumeran diversos beneficios (tabla 9) donde se alude a palabras tales como ‘interconexión’, ‘optimización’ y ‘dinamismo’. Es así que se

construye un argumento que fundamentalmente apela al valor de la eficiencia como justificación de una gestión del conocimiento. Esto es acorde al espíritu de la propia Política de Modernización, que utiliza un marco conceptual de gestión por resultados donde se concibe a la gestión pública como un proceso productivo de bienes y servicios, donde las cadenas de valor requieren estar orientados a la eficiencia y a la maximización de beneficios hacia la ciudadanía. Este enfoque económico coloca a la propuesta de GC de la Política de Modernización en el atributo de justificación por eficiencia que aparece en la tabla 3 del presente estudio, donde se lista la tipología de justificaciones recurrentes para incorporar GC en la gestión pública.

Una premisa que aparece en la definición de los problemas de gestión que plantean la necesidad de una gestión del conocimiento es la importancia de la memoria institucional. Su pérdida frecuente en la gestión pública peruana se relaciona con la inestabilidad en la permanencia de servidores públicos en sus puestos. A su vez, esta inestabilidad responde a problemas estructurales de gestión tales como la falta de un servicio civil sólido y la existencia de regímenes laborales que no ofrecen incentivos para la permanencia<sup>61</sup>. Si bien los últimos problemas mencionados fueron atendidos a partir de la reforma del servicio civil, lo que se buscó con la propuesta de GC era construir un sistema que permitiera mantener determinada información en las instituciones públicas más allá de la permanencia de las personas. Esto, conforme a lo mencionado en la sección 2.2.4 “Actividades de Gestión del Conocimiento” es lo que promete la GC como práctica de gestión: asegurar que el conocimiento se registre para que luego circule y se difunda a través de procesos de aprendizaje, como una manera de asegurar su reutilización o producción de nuevo conocimiento.

La utilización recurrente de una categoría conceptual tal como “memoria institucional”, de parte de los entrevistados y en documentos que formaron parte del proceso de la Política, encierra a su vez algunos elementos que ilustran la complejidad del conocimiento organizacional descrito en la sección 2.2 “Gestión del Conocimiento en el ámbito organizacional”. En dicha sección se informaba de uno de los logros de la gestión

---

<sup>61</sup> La debilidad estructural se reconocía por la existencia simultánea de regímenes laborales de empleo público con distintos esquemas de incentivos, de carácter temporal, incluyendo el régimen CAS (Decreto Legislativo N° 1057) y donde el ascenso por carrera administrativa estaba detenido (el mismo que estaba regulado por el Decreto Legislativo N° 276). Para mayor documentación sobre los problemas estructurales de empleo público, ver el siguiente estudio: Autoridad Nacional del Servicio Civil (2012). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Consulta: 20 de mayo de 2016. <https://goo.gl/q7QVqo>



del conocimiento como disciplina: a saber, el reconocimiento de los distintos tipos de conocimiento que puede existir en una organización. Más allá del uso de la dualidad explícito / tácito, se informó de la importancia del conocimiento basado en la práctica, aquel que se genera en un ámbito de labores concreto. Por un lado, la gestión del conocimiento aboga por asegurar la codificación de dicho tipo de conocimiento; por otro lado, exhorta la implementación de mecanismos de socialización que permita el aprendizaje continuo usando como base el conocimiento experiencial y basado en la práctica. De esta manera, por ejemplo, en la versión preliminar del marco normativo que detalla cómo implementar el SGC se establecen definiciones concretas de conocimiento explícito y conocimiento tácito, tal como se mencionó en la sección 4.8.1. “Desarrollo de lineamientos de Gestión del Conocimiento”, que dan cuenta de una complejidad organizacional que se pretendía capturar a través del SGC.

Las menciones a la memoria institucional durante la construcción de la Política hacen alusión a cómo esta se puede perder si los servidores públicos dejan o rotan sus puestos. De ahí la necesidad de que esta memoria sea compartida en determinados sistemas de información o se encuentre mecanismos para ser socializados. El documento de la Política de Modernización enumera algunas actividades que podrían formar parte de esa respuesta y que fueron enumeradas en la tabla 8. Ahora bien, la alusión a dicha memoria en las entrevistas no solo hace referencia al conocimiento tácito de los servidores públicos, sino también al conocimiento explícito. Con respecto a esto último, se informó de problemas de gestión documental sea por documentación que no se preserva siguiendo estándares o que no se reutilizan, como sucede con aquella generada por consultorías y asistencia técnica externa al sector público.

Ante la amplitud de lo que se reconoce como memoria institucional, la propuesta de GC se relacionó puntualmente con la necesidad de contar con un sistema de información. Ambos conceptos son relacionados en el pilar 5 de la Política, sumado al reconocimiento de aprendizajes que son consecuencia de una evaluación de gestión pública, conforme se informó en la figura 5 “Componentes del quinto pilar de la Política de Modernización”. Si bien esta interrelación de conceptos ofreció la ventaja de contextualizar y enriquecer la necesidad de cuándo y cómo hacer gestión del conocimiento, introducirla como un sub-componente dentro de un solo pilar fue también una desventaja, ya que “se perdía” entre varios conceptos incorporados en dicho pilar. Luego, de manera contrapuesta, cuando se pretendió desarrollar una directiva específica de GC, la propuesta preliminar sobre cómo

un SGC debía implementarse en una entidad pública no ofrecía información sobre cómo dicho sistema debía interrelacionarse con procesos de planificación o evaluación, si se toma en cuenta que el modelo sugerido de gestión pública en la PNMGP si abogaba por una interrelación y secuencia de actividades.



## 6. CONCLUSIONES

A continuación se desarrollan las principales conclusiones de este estudio, las cuales permiten valorar el avance de lo realizado para incorporar la gestión de conocimiento en la forma de hacer gestión pública en el Perú, pero también son una manera de sugerir acciones cuando se considere retomar el tema como parte de iniciativas para mejorar la capacidad de gestión en las entidades públicas peruanas.

Las siguientes conclusiones son las respuestas (las cuales también incluyen algunas recomendaciones) a las dos preguntas de investigación formuladas al inicio de este documento:

- **Pregunta 1:** ¿Cómo la gestión de conocimiento ofrece alternativas de gestión para abordar problemas públicos en el sector público peruano?
- **Pregunta 2:** ¿Cómo la gestión de conocimiento se incorporó en la agenda, diseño e implementación de la Política de Modernización de la Gestión Pública del Estado Peruano?

En relación a la Pregunta 1:

1. Se reconoce la introducción de la gestión del conocimiento como una idea novedosa en el desarrollo de un marco orientador que permita mejorar la gestión de instituciones públicas peruanas, incorporándose en un contexto de valoración de la Nueva Gestión Pública, donde había una tendencia y facilidad por incorporar esquemas que se promovían ya en instituciones privadas y con base en la eficiencia.
2. En la propuesta que aparece en la PNMGP, el uso de la GC es acorde a la necesidad de desarrollar una gestión moderna con construcción de capacidades basadas en conocimiento, tal como refiere Leonard-Barton según lo expuesto en el marco teórico. En el documento de Política, esto se manifiesta al reconocer el conocimiento producido en la práctica de gestión pública como insumo para lograr valor público en la entrega de servicios públicos a la ciudadanía, a partir de su administración.
3. La construcción de capacidades basada en conocimiento demanda atender retos a partir de la producción de información y conocimiento, los cuales se mencionan en la PNMGP. Se da énfasis en la necesidad de contar con sistemas que recojan información útil para toma de decisiones, para luego expresar que se requieren

procesos de evaluación que permitan identificar la efectividad de los objetivos planteados para lograr resultados. Sin embargo, queda pendiente contar con modelos de gestión que permitan identificar y priorizar la forma de gestionar información y registros administrativos en función a su utilidad o sus características, enlazando estrategias de gestión documental, gestión de datos operativos y gestión estratégica.

4. En el caso de la producción de conocimiento, hay un esfuerzo por teorizar las prácticas de gestión tal como lo sugiere la GC y que fue documentado en el marco teórico, al mencionar que el documento de la Política distingue entre conocimiento explícito y tácito y su necesidad de administración, mientras que el Plan de Implementación establece como un objetivo del SGC “la documentación y diseminación de buenas prácticas y conocimientos”, conforme lo expresado en la tabla 10 de este estudio.

En relación a las Preguntas 1 y 2:

5. La GC se incorpora en la agenda de la PNMGP por un reconocimiento de problemas de gestión, por la falta de calidad de la información disponible y por la alta rotación de personas trabajando en puestos estables. Estos problemas conducen a que los servidores no puedan cumplir eficaz y eficientemente con sus encargos asignados o con las reglas establecidas por los sistemas funcionales y administrativos del Estado Peruano. Si bien el problema estructural de la rotación se buscó resolver con la reforma del servicio civil, la GC se reconocía como una oportunidad de ayudar en el cumplimiento de funciones de parte de directivos y servidores públicos, en particular en el inicio de labores cuando recién asumen sus puestos.

En relación a la Pregunta 2:

6. Pese a la incorporación como concepto necesario para una gestión pública basado en resultados, el problema fue que no ha existido una implementación concreta para la disponibilidad de herramientas y protocolos, a fin de que las entidades públicas puedan asumir la GC en su gestión interna, más allá de las iniciativas existentes en algunas organizaciones públicas. Este resultado, por consiguiente, permite juzgar las capacidades de operación de la propia Secretaría de Gestión Pública. En ese sentido, no hubo capacidad para lograr hacer viable la

implementación de la GC, en un contexto donde las gestiones en la SGP priorizaron otras actividades o desarrollo de otros instrumentos. Asimismo, faltaron recursos en materia presupuestal, recursos humanos que tengan especialidad en el tema y estrategias para ofrecer orientación a las entidades públicas. En suma, se trató de introducir una innovación en materia de gestión, pero faltó aplicar estrategias adecuadas en el despliegue.

7. En la medida que no se aprobaron protocolos que sean utilizados a una escala de gobierno nacional, regional y local, aún queda por observar cómo el despliegue concreto de un programa de GC se puede adaptar a las prácticas y rutinas por cada entidad pública. En ese sentido, queda pendiente el determinar cuál es el instrumental relacionado con la GC que pueda ayudar a la gestión por cada institución pública o para canalizar la producción de conocimiento de manera transversal e interinstitucional cuando se implementa políticas públicas en general.
8. La entidad pública que retome la responsabilidad de asumir la promoción de un SGC requiere disponer de herramientas que no solo giren en torno a sistemas de información. Así, por ejemplo, se necesita que fomenten un compartir y uso de información sobre la base de comunidades de práctica o redes de pares, tomando en cuenta que las actividades de GC, particularmente las relacionadas con la socialización de conocimiento, pueden encontrar barreras en la implementación cuando son incorporadas en esquemas rígidos y burocráticos, conforme se describió en la sección 2.3.3 “Gestión del conocimiento en la gestión pública.”
9. Más allá de que se complete la publicación de los protocolos mínimos de GC, a cada entidad pública le corresponderá resolver cómo valorar e implementar las actividades de aprendizaje en torno a la GC. Sin embargo, la entidad pública que asuma las funciones de liderazgo, tendrá que establecer plataformas o eventos de colaboración y sensibilización sobre cómo incorporar la GC en la práctica. En ese sentido, el esfuerzo de dar una continuidad a un programa de acción y empoderamiento basado en información y conocimiento no solo requiere de una normativa, sino de auspicio, promoción y reflexión sobre la mejor adaptación del concepto para el campo de la gestión pública peruana.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABUSADA, Roberto

2000 *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: Universidad del Pacífico; Instituto Peruano de Economía.

AC Pública

2012 *Informe de Misión: Documento de identificación de la problemática y mapeo de actores [Informe presentado a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros]*. Lima.

AGUILAR, Luis

1993 “Estudio introductorio”. En: AGUILAR, Luis (editor). *La implementación de las políticas públicas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-94.

ALAVI, Maryam y Dorothy E. Leidner

2001 “Review: Knowledge Management and Knowledge Management Systems: Conceptual Foundations and Research Issues”. *MIS Quarterly*. Volumen 25, número 1, pp. 107-136.

ALVESSON, Mats

2011 “De-Essentializing the Knowledge Intensive Firm: Reflections on Sceptical Research Going against the Mainstream”. *Journal of Management Studies*. Volumen 48, número 7, pp. 1640-1661.

ALZA, Carlos

2014 “Reforma del Estado e inclusión social” [Comentarios en el Panel. En MUÑOZ, Ismael (editor). *VII Seminario de Reforma del Estado. Inclusión social: Enfoques, políticas y gestión pública en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, pp. 159-173.

2012 “Gestión pública: un tema pendiente en la investigación académica”. En ALZA, Carlos (editor). *VI Seminario de Reforma del Estado. Gestión pública: balance y perspectivas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, pp. 219-236.

AMAYAH, Angela

2010 *Predictors of knowledge sharing among civil service employees in a community of practice*. Disertación para el grado de Doctor en Filosofía. Illinois: Southern Illinois University Carbondale, Graduate School.

ANDRADE, Ana

2015 *Informe final de conclusiones y recomendaciones: Diseño del Sistema Administración de Modernización de la Gestión Pública en el Perú. [Informe del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo para la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros]*. Lima.

ARDICHVILI, A. y otros

2006 “Cultural influences on knowledge sharing through online communities of practice”. *Journal of Knowledge Management*. Volumen 10, número 1, pp. 94-107.

AROBES, Sara

2016 “Presentación del Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública”. Presentación presentada en el *III Seminario Internacional de Modernización de la Gestión Pública: Rumbo hacia la buena gobernanza*. Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Junio del 2016.

AUERNHAMMER, Jan y Hazel HALL

2014 “Organizational culture in knowledge creation, creativity and innovation: Towards the Freiraum model”. *Journal of Information Science*. Volumen 40, número 2, pp. 154-166.

BARNEY, Jay

1991 “Firm Resources and Sustained Competitive Advantage”. *Journal of Management*. Volumen 17, número 1, pp. 99-120.

BARZELAY, Michael

2000 “The new public management: a bibliographical essay for Latin America (and other) scholars”. Ponencia presentada en el *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Santo Domingo, 24-27 Octubre.

BARZELAY, M. y CORTAZAR, Juan Carlos

2004 *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

BARZELAY, Michael y otros

2002 “Investigación sobre reformas a la política de la gestión pública en la región de América Latina: Marco conceptual, guía metodológica y estudios de caso”. *Documento de trabajo de la tercera reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

BATES, Marcia J.

2005 “Information and knowledge: an evolutionary framework for information science”. *Information Research*. Volumen 10, número 4. Consulta: 14 de marzo de 2017

<http://www.informationr.net/ir/10-4/paper239.html>

BATISTA, Fábio

2004 *Governo que aprende Gestão do Conhecimento em Organizações do Executivo Federal*. Texto para discussão N° 1024. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

BATISTA, Fábio y otros

2005 *Gestão do conhecimento na administração pública*. Texto para discussão N° 1095. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

BENITES, Rodolfo

2014 “Construyendo viabilidad política: argumentación y persuasión en el proceso de diseño y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública entre los años 2011 y 2013”. *Politai: Revista de Ciencia Política*. Año 5, N° 9, pp. 105-126.

2013 *Construyendo viabilidad política: argumentación y persuasión en el proceso de diseño y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*. Tesis de Licenciatura con mención en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales

BOISOT, Max y CANALS, Agustí

2003 *Data, information and knowledge: have we got it right?* Versión 3. Consulta: 14 de marzo de 2017.

<http://www.uoc.edu/in3/dt/20388/index.html>

CASAS, Carlos

2012a. *Avances de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú: Documento preliminar*. [Documento elaborado a solicitud de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo]. Lima.

2012b *Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado y de la Gestión Pública: Documento preliminar*. [Documento elaborado a solicitud de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo]. Lima.

CEJUDO, Guillermo y Sergio LÓPEZ

2014 “Muchas reformas pocos resultados”. En *Nexos*. Consulta: 10 de setiembre del 2017.

<https://www.nexos.com.mx/?p=23500>

CIBANGU, Sylvain K.

2013 “A memo of qualitative research for information science: towards theory construction”. *Journal of Documentation*. Volumen 69, número 2, pp. 194-213.

CONSEJO PARA LA GESTIÓN Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

2017 *Manual Operativo*. Sistema de Gestión MIPG Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Bogotá.

CORTÁZAR, Juan Carlos

2005 “La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Número 33, pp. 1-28.



CZARNIAWSKA, Barbara

2014 *A Theory of Organizing*. Segunda edición. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

DARGENT, Eduardo

2012 *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

2009 “Islas de eficiencia y reforma del Estado: el caso de los Ministerios de Economía y de Salud”. En: *Economía y Sociedad*. Número 73, pp. 44-52.

DAVENPORT, Thomas H. y Laurence PRUSAK

1998 *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*. Boston: Harvard Business School Press.

DE ANGELIS, Cristiano

2016 “The impact of national culture and knowledge management on governmental intelligence”. *Journal of Modelling in Management*. Volumen 11, número 1, pp. 240-268.

DUGUID, Paul

2004 “The Art of Knowing”: *Social and Tacit Dimensions of Knowledge and the Limits of the Community of Practice*. Consulta: 20 de diciembre de 2016.

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.129.883&rep=rep1&type=pdf>

DUMAY, J.

2012 “Grand theories as barriers to using IC concepts”. *Journal of Intellectual Capital*. Volumen 15, número 1, pp. 4-15.

FIGUEIREDO, Paulo N.

2001 *Technological Learning and Competitive Performance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

FLORIDI, Luciano

2010 *Information: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

FRANCO, Fabricio

2016 “Limitaciones del enfoque de gestión estratégica en el sector público”. 360: *Revista de Ciencias de la Gestión*. Lima, volumen 1, número 1, pp. 88-115.

FULLER, Steve

2002 *Knowledge Management Foundations*. Boston: Butterworth-Heinemann.

GAMBOA, Álvaro

2015 *Los factores que influyen en el desempeño de los gobiernos regionales en la gestión de la inversión pública en el Perú: estudio comparado a partir de los casos del GR de La Libertad y del GR de Lima Provincias (2007-2012)*. Tesis de licenciatura con mención en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

GARLATTI, Andrea y otros

2014 “Intellectual Capital and Knowledge Management Within the Public Sector. A Systematic Literature Review and Future Developments”. En ROONEY, Jim y Dr. Vijaya MURTHY (editores). *Proceedings of the 11<sup>th</sup> International Conference on Intellectual Capital, Knowledge Management and Organizational Learning ICICKM 2014*. Reading: Academic Conferences and Publishing International Limited, pp. 175-184.

GRANT, Kenneth

2011 “Knowledge Management, an Enduring but Confusing Fashion”. *The Electronic Journal of Knowledge Management*. Volumen 9, número 2, pp. 1117-1131.

GRANT, Robert M.

1996 “Toward a Knowledge-Based Theory of the Firm”. *Strategic Management Journal*. Volumen 17, pp. 109-122.

GUERRA-GARCÍA, Gustavo

1999 *La reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Lima: Agenda-Perú.

GUERRERO, Omar

2011 *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

HARVEY, Jean-Francois y otros

2013 “Another cog in the machine: Designing communities of practice in professional bureaucracies”. *European Management Journal*. Volumen 31, número 1, pp. 27-40.

HEISIG, Peter

2009 “Harmonisation of knowledge management – comparing 160 KM frameworks around the globe”. *Journal of Knowledge Management*. Volumen 23, número 4, pp. 4-31.

HISLOP, D.

2005 *Knowledge Management in Organizations: A Critical Introduction*. New York: Oxford University Press Inc,

HOOD, Christopher

1991 “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*. Volumen 69, pp. 3-19.

HUANG, Kun

2014 “Knowledge Sharing in a Third-Party-Governed Health and Human Services Network”. *Public Administration Review*. Volumen 74, número 5, pp. 587-598.

INNERARITY, Daniel

2011 *La democracia del conocimiento: por una sociedad inteligente*. Madrid: Paidós Ibérica.

JAIN, Priti

2009 “Knowledge Management in e-Government”. *Journal of Knowledge Management Practice*. Volumen 10, número 4. Consulta: 10 de diciembre de 2017.

<http://www.tlinc.com/articl203.htm>

JENNEX, Murray y Stefan SMOLNIK

2011 *Strategies for Knowledge Management Success: Exploring Organizational Efficacy*. Hershey: Information Science Reference.

JIMENEZ, Rafael

2015 “Buena gobernanza y transparencia”. En *La Mirada Institucional*. Consulta: 18 de diciembre de 2016.

<https://rafaeljimenezasensio.com/2015/02/02/buena-gobernanza-y-transparencia/>

KARREMAN, Dan

2010 “The Power of Knowledge: Learning from ‘Learning by Knowledge-Intensive Firm’”. *Journal of Management Studies*. Volumen 47, número 7, pp. 1405-1416.

KINGDON, John

1994 *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins College.

LAND, Frank, Sevasti-Melissa NOLAS y Urooj AMJAD

2004 *Knowledge Management: The Darker Side of KM*. Londres: London School of Economics.

LEDGARD, Denise

2012 “La nueva estrategia de modernización de la gestión pública en el Perú: en búsqueda de resultados para el ciudadano”. Ponencia presentada en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Cartagena, 30 octubre al 02 noviembre.

LEONARD-BARTON, Dorothy

1995 *Wellsprings of Knowledge: Building and Sustaining the Sources of Innovation*. Boston: Harvard Business School Press.

1992 “Core Capabilities and Core Rigidities: a Paradox in Managing New Product Development”. *Strategic Management Journal*. Volumen 13, pp. 111-125.

LLONA, Mariana

2012 “Hacia una gestión pública que impacte en el ciudadano”. Ponencia presentada en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Cartagena, 30 octubre al 02 noviembre.

2011 “La modernización de la gestión pública: los retos actuales”. Presentación presentada en el *VI Seminario de Reforma del Estado “Gestión Pública para el buen gobierno: balance y perspectivas”*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Octubre del 2011.

MAJONE, Giandomenico

1997 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE, CNCPPAP.

MARTÍNEZ, Antony

2015 Manual de los sistemas administrativos del sector público. Lima: Gaceta Jurídica.

MASSARO, Maurizio, John DUMAY y Andrea GARLATTI

2015 “Public sector knowledge management: a structured literature review”. *Journal of Knowledge Management*. Volumen 19, número 3, pp. 530-558.

MBHALATI, Oliver

2014 “Reinventing the public sector in Africa through knowledge management”. *Knowledge Management Research & Practice*. Número 12, pp. 114-121.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL PERÚ

2015 Plan de acción para la implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública en el Ministerio de Economía y Finanzas 2015-2016. Resolución Ministerial N° 006-2015-EF/41. Lima, 12 de junio.

MONTECINOS, Egon

2007 “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público”. *Cuadernos de Administración*. Volumen 20, número 33, pp. 323-335.

NONAKA, Ikujiro

1994 “A Dynamic Theory of Organization Knowledge Creation”. *Organization Science*. Volumen 5, número 1, pp. 14-37.

NONAKA, Ikujiro y Hirotaka TAKEUCHI

1995 *The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press.

NONAKA, Ikujiro y Georg VON KROGH

2009 “Tacit Knowledge and Knowledge Conversion: Controversy and Advancement in Organizational Knowledge Creation Theory”. *Organization Science*. Volumen 20, número 3, pp. 635-652

NONAKA, Ikujiro, Georg VON KROGH y Sven VOELPEL

2006 “Review Paper. Organizational Knowledge Creation Theory: Evolutionary Paths and Future Advances”. *Organization Studies*. Volumen 27, número 8, pp. 1179-1208.

Organisation for Economic Co-operation and Development

2010 *Measuring Innovation: A New Perspective. Healthcare executive*. Volumen 26. Paris: OECD Publishing.

2003 *Conclusions from the Results of the Survey of Knowledge Management Practices for Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Member Countries*. Draft report for discussion. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, Human Resources Management Working Party. Consulta: 20 de marzo de 2018.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PUMA/HRM\(2003\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PUMA/HRM(2003)2&docLanguage=En)

PELUFFO, Marta Beatriz y CATALÁN, Edith

2002 “Introducción a la gestión del conocimiento aplicada al sector público”. *Boletín del Instituto, número 10*. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

PÉREZ, Héctor

2016 *Gestión y medición del conocimiento en organizaciones públicas*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.

POLANYI, Michael

1962 *Personal Knowledge. Towards a Post-Critical Philosophy*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2016 *Memoria Seminario Internacional de Modernización de la Gestión Pública: Rumbo hacia la buena gobernanza*. Lima.

2013a *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima. Consulta: 18 de setiembre del 2017.

<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>

2013b *Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016*. Lima. Consulta: 20 de setiembre del 2017.

[http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PLAN\\_PNMGP.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PLAN_PNMGP.pdf)

2013c *Memoria del Seminario Internacional Modernización de la Gestión Pública: Hacia un Estado al servicio del ciudadano*. Lima.

2012a *Plan de trabajo: Corto y mediano plazo 2012-2016*. Lima: Secretaría de Gestión Pública.

2012b *Estrategia de Modernización de la Gestión Pública (2012-2016)*. Lima: Secretaría de Gestión Pública.

PRUSAK, Larry

2001 “Where did knowledge management come from?” *IBM Systems Journal*. Volumen 40, número 4, pp. 1002-1007.

PURÓN-CID, Gabriel

2013 “Las dimensiones del conocimiento en la adopción del e-gobierno: Un análisis factorial confirmatorio”. *Gestión y Política Pública*. México, volumen temático 2013, pp. 211-257.

RAMIO, Carles

2001 “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. Número 21.

RHODES, R.

2005 “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”. En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. CERRILLO, Agustí (coordinador). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 99-122.

RIEGE, Andreas y Nicholas LINDSAY

2006 “Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development”. *Journal of Knowledge Management*. Volumen 10, número 3, pp. 24-39.

ROJAS, Fernando y otros

2013 *Estrategia de diseño e implementación de un Sistema Unificado de Seguimiento y Evaluación de Resultados Prioritarios de Gobierno para el Perú – SURE [Estudio comisionado por el Ministerio de Economía y Finanzas, con el auspicio y apoyo de la Cooperación Alemana / Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado GIZ y de USAID]*. Lima.

ROWLEY, Jennifer

2007 “The wisdom hierarchy: representations of the DIKW hierarchy”. *Journal of Information Science*. Volumen 33, número 2, pp. 163-180.

SANDHU, M., K. KISHORE y K. UMI

2011 “Knowledge sharing among public sector employees: evidence from Malaysia”. *International Journal of Public Sector Management*. Volumen 24, número 3, pp. 206-226.

SILVERMAN, David

2010 *Doing Qualitative Research*. Cuarta edición. Londres: SAGE Publications Ltd.

SPENDER, J.C.

1996 “Competitive Advantage from Tacit Knowledge? Unpacking the Concept and its Strategic Implications”. MOINGEON, B. y A. EDMONDSON (editores). *Organizational Learning and Competitive Advantage*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 56–73.

STARBUCK, William H.

1992 “Learning by Knowledge-Intensive Firms”. *Journal of Management Studies*. Volumen, 29, número 6, pp. 713-740.

STEPHENS, Neil; Atkinson, Paul y Glasner, Peter

2011 “Documenting the doable and doing the documented: Bridging strategies at the UK Stem Cell Bank”. *Social Studies of Science*. Volumen 41, número 6, pp. 791-813

STONE, Melissa, Barbara BIGELOW y William CRITTENDEN

1999 “Research on Strategic Management in Nonprofit Organizations: Synthesis, Analysis, and Future Directions”. *Administration & Society*. Volumen 31, número 3, pp. 378-423.

STYHRE, Alexander.

2004 “Rethinking Knowledge: A Bergsonian Critique of the Notion of Tacit Knowledge”. *British Journal of Management*. Volumen 15, pp. 177–188.

SUBIRATS, Joan y otros

2008 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

SWAN, Jacky y Harry SCARBROUGH

2001 “Editorial: Knowledge Management: Concepts and Controversies”. *Journal of Management Studies*. Volumen 37, número 7, pp. 913-921.

TSOUKAS, Haridimos

2005 *Complex Knowledge: Studies in Organizational Epistemology*. Oxford: Oxford University Express.

TSOUKAS, Haridimos y Efi VLADIMIROU

2005 “What is Organizational Knowledge”. En: Haridimos TSOUKAS. *Complex Knowledge. Studies in Organizational Epistemology*. Oxford: Oxford University Express, pp. 117-140.

UNITED NATIONS

2007 *Managing Knowledge to Build Trust in Government*. Nueva York. Consulta 18 de febrero de 2018.

<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Managing%20knowledge%20to%20build%20trust%20in%20Government.pdf>

UNPAN United Nations Public Administration Network

2003 *Knowledge Management in Government Organizations and Programmes*.  
Genova. Consulta: 20 de febrero de 2018.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan031579.pdf>

USAID Programa ProDescentralización

2013 De la práctica a la política: Guía para reconstruir experiencias de gestión pública descentralizada. Lima.

VIRTANEN, Ilkka

2014 *How tacit is tacit knowledge? Polanyi's theory of knowledge and its application in knowledge management theories*. Disertación académica para la Escuela de Ciencias de la Información. Tampere, University of Tampere. Consulta: 05 de diciembre de 2016.

<http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/95444/978-951-44-9493-2.pdf;sequence=1>

WAISSBLUTH, Mario

2002 *La Reforma del Estado en América Latina. Guía abreviada para exploradores en la jungla*. Santiago de Chile. Consulta: 18 de marzo de 2018.

[http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/recursos-humanos/txt\\_apoio\\_waissbluth\\_reforma\\_estado.pdf](http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/recursos-humanos/txt_apoio_waissbluth_reforma_estado.pdf)

WERNERFELT, Birger

1984 "A Resource-Based View of the Firm". *Strategic Management Journal*. Volumen 5, número 2, pp. 171-180.

WIIG, K.

2002 "Knowledge management in public administration". *Journal of Knowledge Management*. Volumen 6, número 3, pp. 224-239.

WILLEM, Annick y Marc BUELENS

2007 "Knowledge Sharing in the Public Sector Organizations: The Effect of Organizational Characteristics on Interdepartmental Knowledge Sharing". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Volumen 17, número 4, pp. 581-606.



ANEXOS



## **ANEXO 1: PREGUNTAS PARA EL RECOJO DE INFORMACIÓN ASOCIADAS A LA ESTRUCTURA NARRATIVA DE LA SECCION 3.1**

### **Preguntas explicativas**

¿Cuáles fueron las razones para incluir la gestión del conocimiento en una Política de Modernización?

¿Qué tipo de gestión de conocimiento se requiere en lo público peruano?

¿Cuáles son las condiciones para que funcione o sea viable un sistema de gestión de conocimiento en el ámbito de lo público?

### **Preguntas descriptivas**

¿Cómo la gestión de conocimiento ofreció alternativas de gestión para abordar problemas públicos del sector público peruano en un contexto de Política de Modernización?

¿Cómo la gestión de conocimiento se incorporó en la agenda y diseño de la Política de Modernización de la Gestión Pública del Estado Peruano?

### **Estructura narrativa**

EA1. Cambio de gobierno

EA2. Cambios en la PCM

EA2-1 ¿Cuáles fueron las prioridades para la gestión Llona?

EC1. Fase preliminar (Diagnóstico)

EC1-1 ¿Cuál fue el problema público identificado?

EC1-2 ¿Cuál eran las ideas predominantes en el diagnóstico realizado por la asistencia técnica del BID?

EC2. Identificación de la problemática

E1. Identificación de problemas vinculados a la GC

E1-1 ¿Cuáles fueron los problemas de información en la gestión pública que fueron identificados en los talleres de discusión y comunicación con expertos?

E1-2 ¿Cuáles fueron las conclusiones del análisis realizado sobre los problemas de información y conocimiento en la propia Secretaría de Gestión Pública?

### EC3. Formulación de la PNMGP

EC3-1 ¿Cuál fue el objetivo de la Política?

EC3-2 ¿Cómo se diseñó el quinto pilar de la Política?

### E2. Diseño del aspecto relacionado a la GC en la PNMGP

E2-1 ¿Qué se recopiló sobre el concepto de GC para incorporarlo en la Política?

E2-2 ¿Con quién y cómo validaron el concepto de GC?

E2-3 ¿Por qué la GC fue incluido dentro de un sistema junto con información, monitoreo y evaluación?

E2-4 ¿Cómo se justificó su inclusión?

### EC4. Implementación inicial de la PNMGP

EC4-1 ¿Cuál fue la estrategia desarrollada para implementar la Política?

### EC5. Cambios de actores durante la implementación de la PNMGP

EC5-1 ¿Cuál fue el impacto de los cambios y rotación de personal en la Secretaría de Gestión Pública con respecto al desarrollo del componente GC?

EC5-2 ¿Cuáles fueron las prioridades para la gestión Arobes?

### EC6. Implementación de la PNMGP (Continuación)

### E3. Desarrollo de lineamientos relacionados a la GC

E3-1 ¿Qué validaciones se realizaron sobre cómo debía implementarse el componente de GC de la Política? ¿Qué avances se lograron?

E3-2 ¿Cuáles fueron las reacciones y comentarios sobre la implementación del sistema de gestión de conocimiento? ¿Qué razones explican dichas reacciones y comentarios?

E3-3 ¿Se elaboró un cronograma de implementación del componente de GC?

- Si se elaboró un cronograma, ¿en qué porcentaje se cumplieron los plazos la implementación? ¿Por qué sí o por qué no?
- Si no se elaboró un cronograma, ¿cómo se monitoreó y a qué ritmo se dio el avance? ¿Qué influyó para que se dé dicho ritmo?

ER1. Reglamentación del SAMGP

ER1-1 ¿Cuál fue el grado de avance del Reglamento del SAMGP?

EP1. Cambio de gobierno

EP2. Cambios en la PCM.



## ANEXO 2: LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS

*Tabla 13: Tipos de actores considerados para la selección de entrevistados*

<b>Tipos de actores</b>	<b>Código de tipo de actor</b>
Responsable(s) de diseñar la Política de Modernización desde la Secretaría de Gestión Pública	A1
Responsable(s) de implementar la Política de Modernización desde la Secretaría de Gestión Pública	A2
Participantes (en talleres, como consultores o dando opinión) en el diseño e implementación de la Política de Modernización desde la Secretaría de Gestión Pública	A3
Operador(es) del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. Mayormente servidores civiles que trabajan en áreas de modernización dentro de entidades públicas.	A4
Expertos en gestión pública y gestión de conocimiento	A5

*Tabla 14: Lista de entrevistas realizadas*

<b>N°</b>	<b>Código de tipo de actor</b>	<b>Nombre</b>	<b>Cargo / Institución</b>	<b>Justificación</b>	<b>Fecha / Duración</b>
1	A1	Mariana Llona	Ex Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Lideró el diseño de la Política de Modernización desde la Secretaría de Gestión Pública.	09 de mayo del 2017; 50 minutos
2	A1	Juan Carlos Pasco Herrera	Ex Coordinador de Seguimiento, Evaluación y Difusión de Política de Modernización del Estado - SGP de la PCM	Participó en el diseño de la Política de Modernización y en la primera etapa de implementación, entre los años 2011-2014.	31 de mayo del 2017; 70 minutos

<b>N°</b>	<b>Código de tipo de actor</b>	<b>Nombre</b>	<b>Cargo / Institución</b>	<b>Justificación</b>	<b>Fecha / Duración</b>
3	A2	Sara Arobes	Ex Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros	Lideró la implementación de la Política de Modernización entre los años 2015-2016.	26 de junio del 2017; 40 minutos
4	A2	Johny García Llontop	Ex Coordinador del equipo de Estudios e Innovación de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.	Participó en la etapa de implementación de la Política de Modernización entre los años 2015-2016.	29 de agosto del 2017; 67 minutos.
5	A3	Jorge Mesinas	Ex Director de Calidad del Gasto de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.	Participó en las reuniones del Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Modernización.	30 de noviembre del 2017; 40 minutos.
6	A3	Derick Waldy Flores Meléndez	Ex Consultor de la Oficina de Planificación y Modernización de la Gestión del Ministerio de Economía y Finanzas	Participó en los talleres realizados por la Secretaría de Gestión Pública para el desarrollo de lineamientos de Gestión de Conocimiento	20 de junio del 2017; 60 minutos.
7	A3	Alejandro Ponce	Jefe del Programa Académico de Monitoreo y Gestión del	Participó en uno de los talleres realizados por la Secretaría de Gestión Pública para	27 de junio del 2017;

N°	Código de tipo de actor	Nombre	Cargo / Institución	Justificación	Fecha / Duración
			Conocimiento de la Escuela Nacional de Administración Pública – SERVIR	el desarrollo de lineamientos de Gestión de Conocimiento	106 minutos.
8	A4	Fidel Flores Loayza	Coordinador de modernización pública en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR	Como operador del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública en una entidad pública	20 de junio del 2017; 25 minutos.
9	A5	Diego Alejandro Beltrán	Director de Gestión del Conocimiento de Función Pública – Departamento Administrativo de la Función Pública (Colombia)	Como experto en el objeto de la investigación y como responsable de una política pública que vincula gestión de conocimiento y gestión pública en un país cercano.	09 de junio del 2017; 60 minutos.

### ANEXO 3: ESQUEMA GENERAL DE PREGUNTAS PARA LAS ENTREVISTAS

**Duración esperada de entrevista:** 60 minutos

**Nota metodológica:**

- ✓ Cada pregunta incluye en cursiva el objetivo de realizar la pregunta, como una referencia para el entrevistador.
- ✓ Las preguntas son propuestas en conformidad a la estructura narrativa planteada para describir el estudio de caso

**Preguntas:**

1. ¿Qué es gestión de conocimiento?  
*Recoger conocimientos e interpretación sobre el tema*
2. A nivel institucional, ¿qué entrega una estrategia de gestión de conocimiento?  
*Recoger conocimientos e interpretación sobre el tema y cómo debe ser implementado en una entidad pública*
3. ¿Cuáles considera que son los obstáculos para desarrollar gestión de conocimiento en una organización pública?  
*Recoger conocimientos e interpretación sobre el tema y cómo debe ser implementado en una entidad pública*
4. ¿Considera que se tiene en claro el valor de la información y conocimiento en los servidores públicos, lo que se puede lograr?  
*Recoger conocimientos e interpretación sobre el tema y cómo debe ser implementado en una entidad pública*
5. La Política de Modernización de la Gestión Pública suscribe como uno de los problemas principales de gestión la falta de métodos de información y conocimiento, ¿cómo se reconoció la existencia de ese problema?  
*Identificar cómo se recoge los problemas de información y conocimiento en la agenda previa al diseño de la Política.*
6. ¿Cómo se introduce la idea de gestión de conocimiento en el desarrollo de la Política de Modernización?  
*Conocer cómo se establece la GC como concepto en la agenda de la Política de Modernización*
7. Una vez que se introduce el término gestión de conocimiento, ¿cómo se decide articularlo en el marco de la Política de Modernización?  
*Conocer cómo se delimita y contextualiza el tema en la agenda de la Política de Modernización*
8. ¿Se contempló en algún momento que gestión de conocimiento fuera un aspecto independiente del sistema de monitoreo y evaluación?  
*Conocer cómo se delimita y contextualiza el tema en la agenda de la Política de Modernización*



9. Durante el diseño de la Política ¿Quiénes se podían distinguir como los principales propulsores en usar el concepto gestión de conocimiento en la Política de Modernización?  
*Reconocer los actores que influyeron en el desarrollo de la Política de Modernización*
10. ¿Cuáles eran las ideas fuerza que se usaban para sostener el concepto de gestión de conocimiento en el desarrollo de la Política de Modernización?  
*Identificar el discurso usado para defender el concepto en la Política de Modernización*
11. En el trayecto del debate, ¿los participantes distinguían las diferencias entre el sistema de monitoreo y evaluación y la gestión de conocimiento?  
*Identificar el discurso usado para defender el concepto en la Política de Modernización*
12. ¿Quiénes realizaban observaciones a la idea de gestión de conocimiento en el desarrollo de la Política de Modernización?  
*Reconocer los actores que influyeron en el desarrollo de la Política de Modernización y las observaciones realizadas en torno al concepto de GC.*
13. ¿Las agencias cooperantes en particular resaltaban de alguna manera el aspecto de gestión de conocimiento?  
*Reconocer la influencia de las agencias cooperantes en las propuestas vinculadas a información y conocimiento*
14. Una vez publicado la Política, ¿cómo se implementó el quinto pilar? ¿Qué problemas ha tenido su implementación?  
*Identificar los factores que influyeron en la priorización o no de la gestión de conocimiento en la ejecución de la Política de Modernización*
15. ¿Cuáles considera las razones por las que la normativa de gestión de conocimiento no se ha desarrollado completamente?  
*Identificar los factores que influyeron en la priorización o no de la gestión de conocimiento en la ejecución de la Política de Modernización*