

Fassio, Adriana; Rutty, María Gabriela; Ortiz Rojas, Yenny Patricia; Noriega, Yazmin;  
Aijenbon, Gisela  
INNOVACIÓN SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL:  
EL PROGRAMA NACIONAL DE CUIDADOS DOMICILIARIOS  
Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre, 2015, pp. 9-24  
Instituto Tecnológico Metropolitano  
Medellín, Colombia

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=534366854002>



# INNOVACIÓN SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL: EL PROGRAMA NACIONAL DE CUIDADOS DOMICILIARIOS

Social innovation, public policy and organizational learning: the national homecare program

Adriana Fassio\*

María Gabriela Rutty\*\*

Yenny Patricia Ortiz Rojas\*\*\*

Yazmin Noriega\*\*\*\*

Gisela Aijenbon \*\*\*\*\*



\* Doctora en la Universidad de Buenos Aires, orientación Antropología Social, docente e investigadora, CMA-IADCOM- UBA, Universidad de Buenos Aires, Caba - Argentina, adriana.fassio@fce.uba.ar

\*\* Doctora en la Universidad de Buenos Aires, orientación Administración, estudiante de maestría, docente e investigadora, Facultad de Ciencias Económicas UBA, Universidad de Buenos Aires, Caba - Argentina, irutty@econ.uba.ar

\*\*\* Especialista en Gestión Pública Distrital, estudiante de maestría en Administración Pública (FCE UBA), Universidad de Buenos Aires, Caba - Argentina, yenny\_ortiz21@yahoo.com

\*\*\*\* Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, estudiante de maestría en Administración Pública (FCE UBA), Universidad de Buenos Aires, Caba - Argentina, jazmin\_noriega@yahoo.com.ar

\*\*\*\*\* Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, estudiante de maestría en Administración Pública (FCE UBA), Universidad de Buenos Aires, Caba - Argentina, gisela\_aijenbon@yahoo.com.ar

Fecha de recepción: 18 de febrero de 2015

Fecha aceptación: 04 de mayo de 2015

## Cómo citar / How to cite

Fassio, A. et al., (2015). Innovación social, políticas públicas y aprendizaje organizacional: el programa nacional de cuidados domiciliarios. *TRILOGÍA. Ciencia. Tecnología y Sociedad*, 7(13), 9-24.

**Resumen:** este artículo expone un avance de un proyecto de investigación en proceso, cuyo objetivo es identificar y caracterizar los aprendizajes desarrollados en el marco de la implementación del Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios (PNCD) para adultos mayores en las organizaciones que lo ejecutan. El PNCD en un contexto nacional de envejecimiento poblacional y de creciente demanda de servicios orientados a la población adulta mayor, se conforma en la región como una innovación social que se estructura desde el paradigma del derecho de las personas al acceso a servicios socio-sanitarios diferenciados a lo largo de la vida.

El PNCD tiene dos componentes: formación de cuidadores y servicios de prestación de cuidados, que se realizan a través de convenios que el Gobierno nacional establece con organizaciones públicas estatales de diversas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) y organizaciones públicas no estatales (Organizaciones No Gubernamentales –ONG–) y cooperativas de trabajo de todo el país.

Este trabajo se centra en la caracterización y descripción de los aprendizajes transitados en la resolución de problemas por parte de organizaciones públicas estatales y no estatales (ONG) que ejecutan el PNCD. Para ello se muestran los resultados de una encuesta realizada a 46 organizaciones ejecutoras del PNCD.

**Palabras clave:** aprendizaje organizacional, innovación social, cuidados domiciliarios para personas mayores.

**Abstract:** this paper presents a preview of a research project underway which aims to identify and characterize the learning developed by organizations in the framework of the implementation of the National Program for Home Care (PNDC) for seniors. In a national context of aging and increasing of demand oriented to ageing population services, the PNCD is formed as a social innovation that is structured from the paradigm of the right of people to access differentiated health and social services throughout life.

The PNDC has two components (training of caregivers and caregiving services) that are made by agreements between the national government and

state public organizations in various jurisdictions (national, provincial and municipal) and non-state public organizations (non governmental organizations NGOs) and labor unions across the country.

This work focuses on the characterization and description of the learning in problem solving by state and non-state public organizations (NGOs) running the PNCD. For this purpose are shown the results of a survey of 46 implementing organizations.

**Keywords:** organizational learning- organizational innovation – home care for seniors

## INTRODUCCIÓN

El incremento de la esperanza de vida y el avanzado envejecimiento poblacional, en la región latinoamericana y en Argentina, refuerzan la necesidad de debates sobre los alcances de las políticas públicas. Argentina es un país envejecido desde mitad del siglo pasado, donde el 7% de su población superaba los 60 años. En la actualidad, las personas mayores conforman el 14,3% de la población (INDEC, 2010). A partir de ello se enfrentan desafíos no transitados hasta el momento en la historia de la humanidad, como lo son el incremento de la esperanza de vida en la vejez (longevidad), el número absoluto y relativo de personas mayores y las modificaciones en los roles tradicionales de cuidadoras de las mujeres.

Si bien vejez no es sinónimo de enfermedad, existe mayor vulnerabilidad y, por lo tanto, necesidad creciente de ayudas a medida que la edad avanza y las personas no pueden resolver por sí mismas el acceso a los satisfactores de calidad de vida. Así, el 21% de las personas de 75 años presenta dependencia en las actividades básicas de la vida diaria y el 41% presenta dependencia en las actividades instrumentales<sup>1</sup>, según datos de la EnCaViam (INDEC, 2012).

<sup>1</sup> Las actividades básicas de la vida diaria son aquellas relacionadas con desplazarse por la casa, alimentarse, asearse o vestirse por sus propios medios; en tanto que las instrumentales son actividades de mayor complejidad como el uso del dinero, realizar compras, cocinar, administrar medicamentos, etc. que son necesarias para realizar una vida independiente.

Este artículo expone un avance de los hallazgos de un proyecto de investigación<sup>2</sup> en proceso, cuyo objetivo es identificar y caracterizar los aprendizajes desarrollados en el marco de la implementación del Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios (PNCD) para adultos mayores en las organizaciones que lo ejecutan. El PNCD, en este contexto nacional de envejecimiento poblacional y de creciente demanda de servicios orientados a la población adulta mayor, se conforma en la región como una innovación social que se estructura desde el paradigma del derecho de las personas al acceso a servicios socio-sanitarios diferenciados a lo largo de la vida.

---

Se describen las organizaciones ejecutoras y se indaga en relación con los aprendizajes y la incorporación de tecnologías de gestión. Se espera que este diagnóstico resulte un insumo valioso para la planificación de mejoras en la calidad de las prestaciones, dado que un elemento clave para el éxito de una política es la instalación, en las organizaciones que la ejecutan, de nuevas capacidades que les permitan alcanzar las metas planteadas en forma sostenida.

---

## EL PNCD UNA POLÍTICA PÚBLICA ORIENTADA A LA INNOVACIÓN SOCIAL

La innovación social es entendida como un concepto normativo y analítico en la formación y el análisis de soluciones a los problemas de exclusión social y desarrollo de nuevas estrategias de integración social. Se orienta a la producción de bienes y servicios (Moore, 2006), entre otros, relacionados con la producción, asimilación y explotación de la

novedad en los ámbitos económico y social, a fin de satisfacer necesidades humanas no satisfechas, la incorporación y participación de los grupos menos favorecidos y el acceso a recursos por parte de dichos grupos.

La innovación social responsable comprende tres dimensiones fundamentales: la satisfacción de las necesidades humanas (dimensión de contenido); cambios en las relaciones sociales, especialmente con respecto a la gobernanza (dimensión de proceso); y un aumento en la capacidad socio-política y el acceso a los recursos (dimensión empoderamiento) (Gerometta, Haussermann, y Longo, 2005; Muelaert y Sekia, 2003; OECD/Eurostat, 2005; Rodríguez y Cedeño, 2012).

El Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios (PNCD) es una política pública socio-sanitaria que se orienta a brindar cuidados domiciliarios a las personas mayores para que permanezcan en sus casas. El programa es gestionado por la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM) como mecanismo para la atención y cuidado de las personas mayores, en forma ininterrumpida desde 1996.

El PNCD tiene dos componentes que se han venido implementando de manera sucesiva. El primer componente apunta a la formación de cuidadores, y el segundo consiste en la creación de servicios locales de atención domiciliaria para personas mayores (DINAPAM, 2014): la formación de cuidadores domiciliarios se realiza por medio de cursos de actualización, nivelación y profundización de contenidos relacionados al cuidado y la atención primaria. Los destinatarios son personas de entre 25 y 50 años, sin empleo estable o en situación de vulnerabilidad social, que estén interesadas en cuidar y atender a miembros de la comunidad que requieran acompañamiento y asesoramiento en todas las actividades de la vida diaria (la administración de medicamentos por vía oral y de uso extremo indicados por profesionales, la preparación de alimentos y la ingesta asistida, la higiene y arreglo personal, las acciones preventivas de accidentes, actividades

<sup>2</sup> Proyecto Aprendizaje organizacional y mejora de la calidad de las prestaciones. Código 20020120200175BA en el marco de la Programación Científica 2013-2016 UBA, y aprobado mediante la Resolución (CS) N° 6932/13, anexo V radicado en el CMA-IADCOM-UBA.

recreativas y ocupacionales y la colaboración en prácticas indicadas por profesionales). Por otro lado, el programa brinda atención domiciliaria y cuidado intensivo a personas mayores de 60 años que acrediten insuficiencia económica, que no cuenten con personas que puedan cuidarlos o que presenten algún tipo de discapacidad y/o enfermedad crónica o terminal, por medio de cuidadores domiciliarios capacitados en el programa o fuera de él.

Este programa intenta dar respuesta de Estado al desafío del envejecimiento poblacional. Son sus objetivos capacitar recurso humano e implementar sistemas de prestación para el cuidado domiciliario de adultos mayores, personas con discapacidad y/o terminales, propiciando la permanencia de los mismos en sus hogares, evitando institucionalizaciones innecesarias. Ambos propósitos en el marco de la construcción de un sistema progresivo de atención.

De esta manera, el PNCD es una política orientada a la innovación social: a) como cuestión de género, en tanto relevo o alivio de cuidadoras informales, e incorporación de cuidadoras formales; b) como cambio de paradigma de la política pública, que propone una problematización social de los cuidados como acompañamiento o reemplazo de las familiar; y c) como respuesta a la problemática del merecimiento (cuestión de derecho), en la medida en que su población objetivo son personas (cuidadores formados y personas mayores cuidadas) con insuficiencia de recursos (Fassio, 2011).

Para el primer tramo de formación (con una duración de cuatro meses y 388 horas cursadas), se trabaja con un equipo conformado por coordinador general, coordinadores grupales, coordinador pedagógico, auxiliar administrativo y docentes. En tanto que para el segundo tramo, se conforma un equipo con un coordinador general, coordinadores de casos, supervisor psicológico, cuidadores formados y auxiliar administrativo. Tanto el primero como el segundo componente se realizan a través de convenios que el Gobierno

nacional establece con organizaciones públicas estatales de diversas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) y organizaciones públicas no estatales (organizaciones no gubernamentales ONG) y cooperativas de trabajo de todo el país.

### **El aprendizaje en el marco de la innovación organizacional en la ejecución de políticas públicas**

El aprendizaje es una función de la persona que se encuentra indisolublemente unido a la necesidad de adaptación, ajuste e intercambios con el mundo. Aprender es necesario para lograr una adaptación activa al medio, desarrollando capacidades para extraer de él las máximas posibilidades y para expresar necesidades y potencialidades personales. Muchos aprendizajes se desarrollan de modo espontáneo, sin que medie una intervención consciente e intencional de otra persona que enseñe, pero aún así, todos los aprendizajes humanos se desarrollan con la influencia del medio, ya sea otras personas como lo que se aprende en forma espontánea (Davini, 2008).

Cyert y March (1963) fueron los primeros autores en referirse al aprendizaje organizacional (AO) en la década del 60, introduciendo la idea de que las organizaciones, al igual que las personas, tienen la capacidad de aprender y pueden almacenar conocimientos (Easterby-Smith y Lyles, 2011). El AO se encuentra vinculado a distintos aspectos de la vida de las organizaciones, a su capacidad de adaptación y promoción de los cambios, a la construcción de un capital de conocimiento como uno de los factores vinculados, por ejemplo a la productividad.

A partir de ese momento hubo una expansión en la producción académica en el campo, se sumaron los aportes de distintos autores como por ejemplo Cangelossi, y Dill (1965), Argyris y Schön (1978) Hedberg (1981), Shrivastra (1983), Daft y Weick (1984). En los años 90 se profundizaron los estudios a partir de la contribución de Senge (1990), que concitó mucha atención en los ámbitos empresariales, y Nonaka y Takeuchi (Nonaka, Takeuchi y Umemoto, 1996; Nonaka, Umemoto y Senoo, 1996) y Wenger (1998) entre muchos otros.

El campo creció exponencialmente, generando desarrollos desde distintas ópticas, y lejos de ser una moda, se trata de una corriente de pensamiento que permite orientar la práctica de gestión hacia los desafíos de la adaptación al cambio y la gestión del conocimiento como un recurso esencial (Aramburu y García, 2011).

La preocupación por el aprendizaje organizacional aparece como un campo formado de estudio de producción legítima a partir de la investigación y la aplicación de los conocimientos al campo de la gestión (Senge, 2005). La profusión de aportes al campo en los últimos años desde distintas disciplinas y perspectivas, no solo ha contribuido a su fortalecimiento sino que también generó cierta confusión conceptual y terminológica, según advierten algunos de los especialistas (AECA, 2011). Conceptos tales como: «organización que aprende» «organización inteligente» «aprendizaje organizacional» parecen ser similares, pero aluden a distintos significados y están ligados o inauguran distintos abordajes en el campo: Easterby-Smith, M. y Lyles (2011) señalan que existen al menos cuatro conceptos clave que son necesarios considerar al aventurarse a los desarrollos en esta área: *aprendizaje organizacional, organizaciones que aprenden, conocimiento organizacional y gestión del conocimiento*.

*El aprendizaje organizacional (organizational learning)* refiere al estudio de los procesos de aprendizaje al interior de las organizaciones. Estos estudios están orientados a analizar y caracterizar el fenómeno de aprendizaje desde un punto de vista académico.

Dentro de esta línea se destacan, por ejemplo, los aportes de Schön y Argyris (Argyris, 1999) para quien el aprendizaje se produce cuando se detectan y corrigen errores. Entienden el aprendizaje como un concepto de acción e introducen los conceptos de aprendizaje de *bucle simple* y de *bucle doble*. Las personas dirigen sus comportamientos según sus teorías de acción o programas maestros, donde el error resulta de la falta de correspondencia entre acción y resultado. Su aporte fue muy importante, pues señaló la capacidad de las organizaciones de aprender conocimiento significativo.

El concepto de *organizaciones que aprenden (learning organization)* refiere a un ideal de tipo de organización las cuales tienen la capacidad efectivamente de aprender y de prosperar. Los estudios comprendidos en esta línea se orientan a comprender cómo crear y mejorar la capacidad aprendizaje de las organizaciones. Dentro de este abordaje se encuentra el aporte de Senge (2005), quien acuña el concepto de *organización inteligente*, que postula la capacidad de las organizaciones de transformarse a través del aprendizaje.

---

Para el autor, una organización que aprende es un lugar donde las personas descubren cómo crean su realidad y cómo pueden cambiarla. El aprendizaje es una capacidad de la inteligencia, por lo tanto, las organizaciones que aprenden son consideradas organizaciones inteligentes. Estas organizaciones combinan el aprendizaje adaptativo y el generativo, por lo tanto no solo son capaces de adaptarse al entorno sino también de promover el aprendizaje continuo. De esta manera se asocia el concepto de aprendizaje al fenómeno del cambio.

---

Algunos autores señalan que las ideas de Senge, luego de su amplio éxito inicial, fueron adoptadas por el campo de la gestión o administración (*practitioner*), más que por la comunidad académica, por considerar su enfoque un poco inocente y con dificultad de aplicación a diferentes contextos.

Estas dos líneas presentan producción de distinto tipo, en el primer caso, en general, se trata de trabajos descriptivos, orientados mayormente a la caracterización del fenómeno; y en el segundo caso son trabajos de tipo normativo orientados a indagar qué se debe hacer para generar aprendizaje organizacional.

Los estudios sobre el *conocimiento organizacional (organizational knowledge)* intentan caracterizar la

naturaleza del conocimiento contenido dentro de las organizaciones: cómo es conseguido y cómo es almacenado. Entre los autores más importantes dentro de esta corriente, Nonaka y Takeuchi plantean un modelo dinámico de creación de conocimiento que se fundamenta en el supuesto crítico que el conocimiento humano se crea y expande a través de la interacción social de conocimiento tácito y conocimiento explícito. Denominan conocimiento tácito a los conocimientos prácticos subjetivos que poseen las personas por estar inmersas en una actividad por un período prolongado y que no son fáciles de transmitir. Definen conocimiento explícito o formal a aquel que está compuesto por reglas, fórmulas, especificaciones y es fácil de transmitir a otros (Nonaka, Takeuchi, et al., 1996). Algunos autores señalan que esta conceptualización no tiene aplicación universal sino que está relacionada con la forma de aprender en organizaciones insertas en la cultura japonesa, que se caracteriza por a) la fidelidad de los miembros a la organización; b) la participación de los miembros como parte de la cultura organizacional (Glisby y Holden, 2003).

La línea de trabajo orientada hacia la *gestión del conocimiento* (*knowledge management*) surge a mediados de los 90, también asociada a los trabajos de Nonaka y Takeuchi (Nonaka, Toyama y Konno, 2000). Esta línea parte del reconocimiento del valor del conocimiento para las organizaciones (Rocha, 2013) y se preocupa en las formas de adquirir, compartir, almacenar y utilizar el conocimiento a través de las nuevas tecnologías (TIC). Liao y Wu (2009) sostienen que existe una relación entre aprendizaje organizacional (AO) y la gestión del conocimiento (GC) desde la perspectiva de las capacidades. Las capacidades de gestión del conocimiento se producen a partir de tres procesos interrelacionados: adquisición (proceso de buscar y adquirir nuevo conocimiento o crear nuevo conocimiento a partir del conocimiento existente a través de la colaboración entre personas y actores involucrados), conversión; (hacer el conocimiento utilizable) y aplicación del conocimiento (proceso orientado a la utilización del conocimiento).

En síntesis, los debates y argumentos en el campo sobre los diversos aspectos que involucran el aprendizaje y gestión del conocimiento en las organizaciones dan lugar a discusiones de distintos autores que intentan proponer una visión multiparadigmática e integrar los diversos abordajes (Antonello y Godoy, 2010).

---

Estos autores se refieren al aprendizaje organizacional como un proceso de cambio en la organización con relación con la adquisición, propagación, refinamiento, creación e implementación del conocimiento, como la habilidad de adquirir información y compartirla y las habilidades para ampliar y desarrollar este conocimiento y poder relacionar situaciones pasadas con las futuras.

---

Los desarrollos recientes en el campo del aprendizaje organizacional avanzan sobre la naturaleza colectiva del fenómeno (Antonacopoulou, 2006a, 2006b; Cleri, 2007; Gore, 2003). Así, para Antonacopoulou, por ejemplo, aprendizaje es algo más que la sumatoria de los aprendizajes individuales de los miembros de la organización, puesto que constituye la liberación de conocimiento a través de su incorporación y cuestionamiento.

Otros de los asuntos analizados en relación con la innovación organizacional son las condiciones de aprendizaje, y se señala como prioritario que las organizaciones puedan identificar esos mecanismos (Gore y Manzini, 2010; Perlo, 2011) y operar sobre ellos en un sentido positivo, de manera de genere los cambios necesarios para mejorar el desempeño organizacional. Asimismo, se analizan la construcción de alianzas con otras organizaciones en el camino de alcanzar nuevos aprendizajes y la mejora de la organización, por medio del rescate y la incorporación de lo adquirido en experiencias previas de otras organizaciones (Bustinza, Molina y Arias-Aranda, 2010).

## METODOLOGÍA

En un primer paso de la investigación, como manera de obtener un panorama sobre el campo de estudio, se realizó un relevamiento de información de las diferentes organizaciones que convenían con el PNCD a nivel nacional, mediante la aplicación de un cuestionario a las 76 unidades efectoras que a junio de 2013 habían celebrado por lo menos un convenio (y que estaba en vigencia) con la DINAPAM. El medio que se utilizó para la distribución y recepción del cuestionario fue el correo electrónico.

En este artículo se presentan los resultados de dicha encuesta (que respondieron 46 de las 76 organizaciones ejecutoras). Se indagó sobre aspectos tales como procesos organizacionales, aprendizajes e incorporación de tecnologías, y facilitadores para el cumplimiento de la tarea por parte de las organizaciones que convenían con la DINAPAM para llevar adelante la ejecución del PNCD. El cuestionario estuvo conformado por preguntas abiertas y cerradas que se volcaron en una matriz de datos y fueron procesadas en SPSS (preguntas cerradas) y Atlas ti (preguntas abiertas).

## LAS ORGANIZACIONES QUE APRENDEN EN EL MARCO DE LA INNOVACIÓN SOCIAL, EL ESTUDIO DE CAMPO

El diagnóstico es central para la planificación de mejoras en la calidad de las prestaciones, dado que un elemento clave para el éxito de una política es la instalación, en las organizaciones que la ejecutan, de nuevas capacidades que les permitan alcanzar las metas planteadas en forma sostenida. En este apartado se describen las características generales de las organizaciones y en segundo lugar se analizan los aprendizajes desarrollados según la opinión de los actores.

### Características generales de las organizaciones consultadas

Se describen las características de las organizaciones considerando el tipo de

organización, dependencia, composición y permanencia en el programa. Respondieron a la encuesta 46 de las 76 organizaciones que estaban ejecutando el programa en 2013 (el 61%). Estas organizaciones se distribuyeron en 14 de las 24 provincias a lo largo del territorio nacional. Ver Tabla 1.

**Tabla 1.** Unidades efectoras del PNCD relevadas por provincia

Provincia	Nº de organizaciones
Ciudad de Buenos Aires	4
Buenos Aires	11
Córdoba	4
Corrientes	1
Chaco	1
Jujuy	8
Mendoza	1
Misiones	2
Neuquén	3
Río Negro	2
Salta	2
San Juan	2
Santa Fe	3
Santiago del Estero	2
Total (N)	46

**Fuente:** Elaboración propia según encuesta realizada en septiembre 2013.

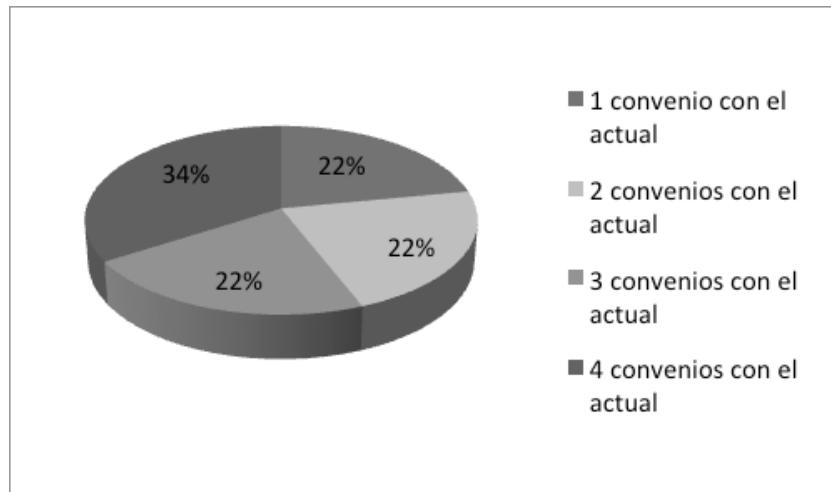
Del conjunto de organizaciones consultadas, ejecutoras del PNCD, un 50% eran organizaciones públicas municipales, lo que se explica porque el programa ha sido diseñado para ser operado desde un ámbito local y son los organismos municipales, comúnmente a través de sus áreas de desarrollo social, los interesados en la puesta en marcha de acciones tendientes a la atención de las personas mayores de su territorio. En segundo lugar, un 30% eran organizaciones públicas no estatales (ONG) (fundaciones, mutuales, asociaciones civiles, sociedades de fomento, centros comunitarios, bibliotecas populares, entre otras), con menos representación, un 11% organismos públicos

estatales del orden provincial (áreas provinciales de adultos mayores) y 4% organismos públicos nacionales (universidades nacionales).

Estas organizaciones estaban integradas por personal técnico y administrativo, en su mayoría rentado, pero contaban también con personal voluntario. La proporción de personal técnico era mayor al administrativo. Se observaron diferencias en la participación del voluntariado, siendo que es mayor en las ONG que en las públicas en las que el 21 % del total del personal fue voluntario.

Las organizaciones ejecutoras celebraron diversos números de convenios con la DINAPAN. Suponemos que los sucesivos convenios, dada la prolongación de la gestión del programa en el tiempo, brindaron mayor oportunidad de incorporación de conocimiento en la organización. El 34% de las organizaciones firmó dos convenios con el vigente en ese momento, y el 22% celebró un solo convenio y tres y cuatro con el vigente. Ver Gráfico 1.

**Gráfico 1.** Cantidad de convenios celebrados con el PNCD



**Fuente:** Elaboración propia según encuesta realizada en septiembre 2013.

Asimismo, no solo es relevante la experiencia desarrollada en la ejecución del PNCD sino también las capacidades asociativas de las organizaciones ejecutoras. En los últimos cinco años, el 52% de las unidades efectoras del PNCD firmó convenios con la DINAPAM para llevar adelante otros programas, y el 55% de estas organizaciones lo hizo con otros organismos públicos.

La formación gerontológica de los técnicos que trabajan en el programa, así como la experiencia previa de la organización en prestaciones relacionadas con los adultos mayores son parte del capital social organizacional. El 46% de las organizaciones contó con experiencia previa en proyectos relacionados con el campo gerontológico antes de ejecutar el PNCD, el 83% con profesionales con experiencia en trabajo

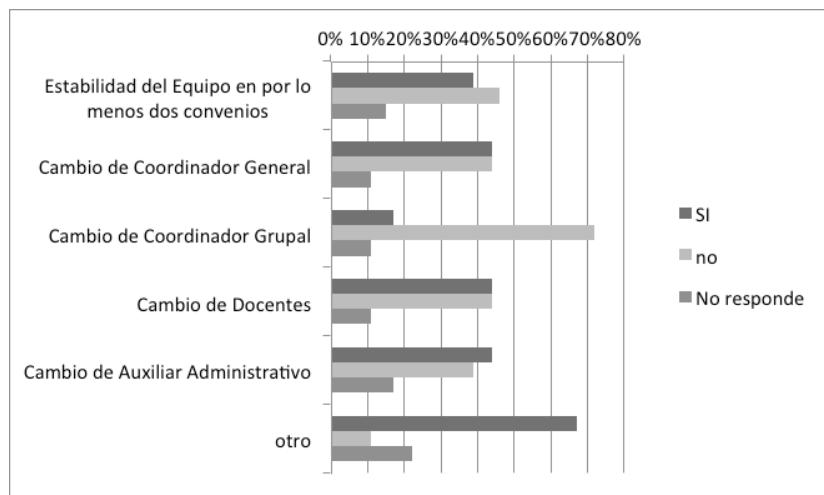
con personas mayores y el 65% con profesionales con formación gerontológica.

La continuidad del personal a cargo de la ejecución del programa es un indicio de capacidad de incorporación de conocimiento. En el 46% de los casos el equipo a cargo de la ejecución del programa había permanecido estable en por lo menos dos convenios. Dentro de las organizaciones en que se produjeron cambios del equipo a cargo del programa, el más frecuente fue el de coordinador grupal (72% de los casos) seguido por el de coordinador general y de docentes, ambos en el 44% de los casos. Algunos otros cambios fueron el de coordinador pedagógico y referente del proyecto (Gráfico 2). Entre los principales motivos se mencionaron la falta de disponibilidad horaria de los profesionales

inicialmente contratados, largos desplazamientos del personal contratado no originario del municipio o zona donde se llevaba a cabo la capacitación,

así como el incumplimiento de otras funciones e impedimentos personales.

**Gráfico 2.** Cambios en el equipo a cargo del PNCD



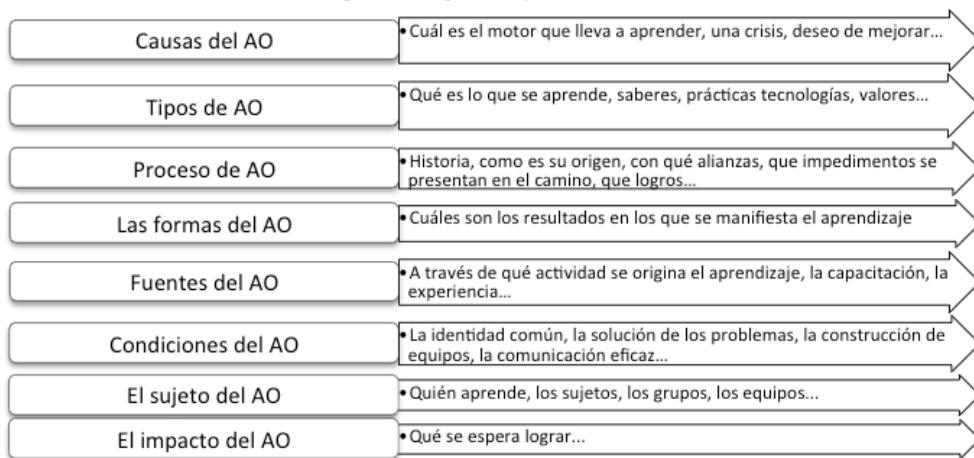
Fuente: Elaboración propia según encuesta realizada en septiembre 2013.

### Los aprendizajes realizados en el marco de políticas innovadoras y los cambios en la organización

Se indagó acerca de los aprendizajes realizados por las organizaciones ejecutoras considerando las

causas del aprendizaje, los tipos de aprendizajes desarrollados, las formas que adquiere el aprendizaje y las condiciones necesarias para la producción de aprendizajes organizacionales. Ver Gráfico 3.

**Gráfico 3.** Esquema de aprendizajes en el marco del PNCD



Fuente: Elaboración propia.

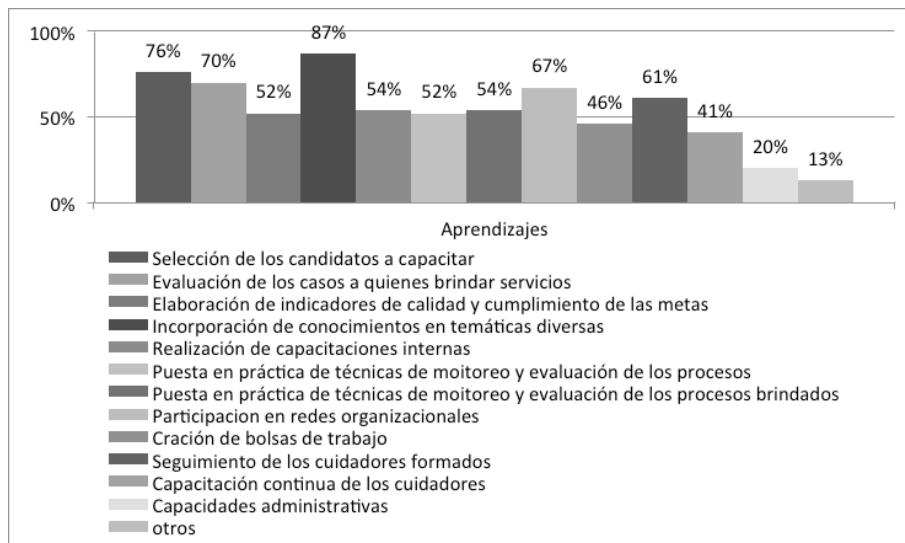
Una de las primeras preocupaciones fue indagar si la ejecución del PNCD había producido aprendizaje en las organizaciones; fue muy interesante constatar que una amplia mayoría de los consultados reconocieron

la producción de aprendizaje organizacional a raíz de su participación en el PNCD (98%). Entre ellos, se destacó la incorporación de conocimientos en temáticas diversas (87%), la incorporación de nuevas

capacidades en la selección de candidatos a capacitar (76%), aprendizajes referentes a la evaluación de los casos a quiénes brindar servicios (70%), la participación en redes organizacionales (67%) y el seguimiento de los cuidadores capacitados (61%). En el otro extremo, se encontró la adquisición de

capacidades administrativas como un aprendizaje con menor reconocimiento dentro de la experiencia adquirida, a partir del PNCD (20%) (Gráfico 4). El 69% de los consultados expresó que los cambios ocurridos en las capacidades se incorporaron de modo permanente en la organización. Ver Gráfico 4.

**Gráfico 4.** Aprendizajes realizados por las organizaciones en el marco del PNCD



Fuente: Elaboración propia según encuesta realizada en septiembre 2013.

## Forma en que se incorporaron los aprendizajes organizacionales

Una de las cuestiones que interesó indagar fue la forma en que las organizaciones fueron incorporando los aprendizajes a través de la experiencia con el PNCD. El aprendizaje se produjo en las organizaciones a través de actividades de capacitación formales, por medio del ejercicio de las tareas y de la participación en redes organizacionales e intercambio de experiencias,

A su vez, en preguntas abiertas, los entrevistados se explayaron sobre los cambios que estos aprendizajes producidos por el programa generaron en las organizaciones, es decir, los resultados en los que se manifestó el aprendizaje organizacional. Estas expresiones fueron analizadas y categorizadas en un agrupamiento provisorio de los aprendizajes organizacionales:

- Aprendizajes que reforzaron la dinámica de la organización en general

- Mejoría en la aplicación estricta del programa
- Incremento de saberes específicos
- Impacto en las relaciones entre las personas
- Extensión de saberes del programa a otras prácticas organizacionales
- Relaciones con otras áreas grupos y organizaciones

Se desarrollan a continuación cada uno de estos puntos:

### a. Aprendizajes que reforzaron la dinámica de la organización en general

La ejecución del programa impulsó el desarrollo de cambios en la dinámica de la organización, mejorando su performance o abriendo nuevas posibilidades. Una de los aspectos que mejoraron fue el fortalecimiento de su posición de poder en relación con otras áreas u otras organizaciones.

En uno de los casos, el área organizacional que puso en ejecución el PNCD se posicionó en la

organización en relación con su situación anterior, asumiendo nuevas tareas y responsabilidades (se implementaron acciones de apoyo o tecnologías de gestión, como soporte a la tecnología central orientada a la formación de cuidadores):

El programa adquirió relevancia y estructura propia dentro del organigrama institucional. Se implementaron acciones de apoyo o tecnologías de gestión, como soporte a la tecnología central orientada a la formación de cuidadores (*voz de los actores*).

El fortalecimiento de la situación de poder, también se verificó en las relaciones que las organizaciones establecen con su entorno; así por ejemplo las organizaciones *conveniantes* se construyeron como referentes comunitarios en relación a servicios para las personas mayores:

Es importante destacar el impacto que el *Curso de cuidadores* tuvo en la comunidad de Huerta Grande y localidades vecinas. No había personas formadas para tal fin, si bien desempeñaban su rol de manera informal, no contaban con la formación técnica y la contención que el curso les brindó (*voz de los actores*).

#### *b. La memoria en la aplicación estricta del programa*

El ejercicio de las prácticas prescriptas por el programa puso en marcha también un proceso de perfeccionamiento de capacidades estrictamente relacionadas con su implementación. Las organizaciones, a través de la resolución de los problemas que tuvieron que enfrentar para convocar, capacitar y retener a los candidatos a cuidadores y luego para la implementación de la prestación fueron incorporando modificaciones a las planificaciones previstas inicialmente. De esta manera, desarrollaron estrategias de gestión atentas a llevar adelante las actividades como mayor eficacia, adaptando las prácticas a las necesidades de los destinatarios y posibilitando la viabilidad de la innovación. Muchas de estas modificaciones se relacionan con los horarios

de dictado de las clases y en las modalidades de evaluación, los apoyos a la incorporación de conocimientos, entre muchas otras.

---

(...) Una dificultad muy marcada en el primer programa implementado fue la deserción por motivos laborales de las personas que realizaban el curso. Se concentró la carga horaria en dos días a la semana en forma intensiva, para evitar superposición de horarios del dictado del curso con actividades laborales. Otro ejemplo fue modificar la modalidad de tomar las evaluaciones, en este caso se tomaron evaluaciones grupales orales y con resolución de casos prácticos (*voz de los actores*).

---

En relación con la evaluación de los casos a quienes brindar servicio: estamos en permanente contacto con las *Cuidadoras domiciliarias* que realizaron la formación, y cuando alguna familia solicita servicios, tenemos en cuenta las características de las familias y el perfil de las cuidadoras; entre las coordinadoras conversamos a fin de poder realizar la mejor elección, teniendo en cuenta ambas partes (*voz de los actores*).

#### *c. El incremento de saberes específicos*

Un resultado marginal observado por las organizaciones *conveniantes* fue el proceso de aprendizaje individual y estimulación para abordar nuevos aprendizajes que generó la cursada en las/los cursantes y sus docentes, tanto en relación con la incorporación de los saberes específicos nuevos como en la profundización de los que se poseían previamente.

En relación con la capacitación continua de los cuidadores, varios de ellos participaron en otros programas con los que trabajamos, como *Voluntariado social de adultos mayores*

y *La experiencia cuenta*. Algunas cuidadoras profundizaron temas y dieron clases en escuelas primaria sobre los derechos del adulto mayor y en la capacitación de voluntariado (*voz de los actores*).

Asimismo, la continuidad de la alianza con el área a nivel nacional permitió abordar por parte de estas organizaciones otras problemáticas relacionadas con las personas mayores, no previstas.

---

La capacidad de la unidad ejecutora para apoyar la ejecución del curso y el sistema compartiendo la información son facilitadores de nuestra tarea. La unidad ejecutora pudo centrarse en los objetivos e incitar al equipo a realizar sus actividades, invitándolos a opinar, valorando ideas y experiencias, atendiendo y escuchando activamente. Se adquirieron destrezas sociales cooperativas (*voz de los actores*).

---

#### *d. Impacto en las relaciones entre las personas*

A su vez, la aplicación del programa implicó un impacto en las personas involucradas en su ejecución y un cambio en las relaciones que se establecieron entre ellas, tanto desde el punto de vista técnico como social, por la incorporación de nuevos perfiles y nuevos saberes y la necesidad de interacción para llevar adelante las tareas.

Desde el punto de vista *técnico* el programa plantea la constitución de un equipo interdisciplinario. En algunos casos la organización incorporó esta forma de hacer desde el momento de la convocatoria de los candidatos a cuidadores.

Desde la convocatoria a efectuar el programa se planificó la implementación como equipo interdisciplinario. Las entrevistas de ingreso se realizaron conjuntamente con el equipo interdisciplinario: coordinación general, coordinación grupal y asesor psicológico. Se organizó

el seguimiento personalizado de los cursantes que presentaron dificultades de aprendizaje desde el inicio tomando como indicadores: edad, nivel de estudio alcanzado y el tiempo que dejaron de estudiar y/o leer (*voz de los actores*).

Desde la perspectiva de los saberes, el programa brindó la posibilidad de incorporación de contenidos en función de las características particulares del territorio o de la población cursante. Esto es considerado un valor por parte de las organizaciones *conveniantes* y supone además (por su parte) una capacidad de realizar un diagnóstico y en función de él, plantear una propuesta para resolver o mejorar los problemas detectados con mayor fidelidad al contexto en el cual se insertan las organizaciones.

#### *e. La extensión de los saberes a otras prácticas del programa*

Los nuevos saberes que se incorporaron, a partir de la ejecución del programa fueron extendidos a nuevas áreas. Resulta particularmente interesante que la capacidad de aplicar lo aprendido en la alianza con el PNCD a otros proyectos de la organización produjo un ciclo virtuoso en el cual las personas y organizaciones se enriquecieron a través del fortalecimiento de su capital de conocimiento. Este capital podría ser de valor estratégico en el futuro, ya sea en la capacitación de nuevas cohortes de cuidadores o en la realización de nuevos emprendimientos. Y no solo en relación con la tarea específica sino que además generó un cambio en la cultura de la organización, pues creó un nuevo ambiente de aprendizaje que lo promueve e impulsa como una forma de ser y hacer en la organización (Dasgupta, 2012).

Se tendrá como base la experiencia con adultos mayores para el acercamiento, el trabajo, la valoración cultural de los pueblos Mapuche (*voz de los actores*).

En relación con la capacitación continua de los cuidadores. Varios de ellos participaron en otros programas con los que trabajamos, como *Voluntariado social de adultos mayores* y *La experiencia cuenta*. Algunas cuidadoras profundizaron temas

y dieron clases en escuelas primarias sobre los derechos del adulto mayor y en la capacitación de voluntariado (*voz de los actores*).

En algunos casos esos saberes fueron comunicados a otras organizaciones y la comunidad académica.

También se publicó un capítulo sobre la experiencia del programa de Cuidadores en el libro «Derechos sociales en acción» publicado por AMIA en 2013, y presentado en la Feria del Libro: «El envejecimiento activo y los derechos de los adultos mayores» (*voz de los actores*).

#### *f. Las relaciones con otras áreas, grupos y organizaciones*

Asimismo, en el caso de organizaciones que ya tenían consolidada la formación de cuidadores, la alianza con el PNCD supuso un aporte relacionado con el registro y manejo de información, en función del monitoreo de los procesos de derivación de cuidadores.

Se dio continuidad a la utilización de las herramientas técnicas facilitadas por el Estado nacional a través de DINAPAM. Se ha trabajado con equipos voluntarios en la transmisión y actualización de dichos aprendizajes (*voz de los actores*).

La aplicación del programa permitió la articulación con otras organizaciones que son percibidas claramente como una instancia de desarrollo y crecimiento.

En relación con la capacitación continua de los cuidadores, varios de ellos participaron en otros programas como *Voluntariado social de adultos mayores* y *La experiencia cuenta*. Algunas cuidadoras profundizaron temas y dieron clases en escuelas primaria sobre los derechos del adulto mayor y en la capacitación de voluntariado.

La incorporación de las organizaciones *conveniantes* en la red de organizaciones que ejecutan el programa es otro ejemplo de este espíritu de conectar las organizaciones con sus contextos (*voz de los actores*).

Fue excelente el Encuentro Nacional de Cuidadores Domiciliarios, no solo por el tema de los cuidadores y de su desarrollo laboral en todo el país sino para tomar nota como organización de otros complementos que han sumado las diferentes organizaciones para enriquecer su desempeño en la temática. Es sumamente importante seguir trabajando en proyectos relacionados con la permanente capacitación del cuidador, como también implementar redes sociales para que estos se inserten en equipos de trabajo, sean contenidos, supervisados y reconocidos profesionalmente (*voz de los actores*).

## CONCLUSIONES

Partimos de la consideración de que el aprendizaje implica un cambio organizacional de carácter permanente, que conlleva a la resolución de los problemas que enfrenta la organización en el cumplimiento de sus objetivos. Este cambio se enmarca dentro del concepto de innovación social en la medida que da respuesta a nuevas situaciones sociales relacionadas con la inclusión de las personas mayores, con algún grado de dependencia. Esta información fue recuperada a partir de la voz de los propios actores que ejecutan las prestaciones del PNCD: las organizaciones.

Cabe preguntarse si efectivamente las organizaciones han aprendido, es decir, si estos saberes que los actores involucrados dicen poseer, se han incorporado de modo permanente en ellas: la consulta realizada permite postular que la innovación ha producido aprendizaje organizacional y que este proceso implica una movilización de conocimiento que es reconocido como tal por parte de las organizaciones.

El análisis del perfil de las organizaciones remite a considerar la ocurrencia de aprendizaje debido a factores tales como las experiencias previas en el mismo campo; la permanencia de los profesionales y la existencia de prácticas a lo largo de los años a través de la repetición sucesiva de convenios

con la DINAPAM. Estos elementos constituyen condiciones facilitadoras del aprendizaje a tener en cuenta a la hora de planificar innovaciones socio-organizacionales.

El programa, así como está pautado, ha generado una movilización de los saberes en distintos niveles de la organización: la tarea específica, los recursos humanos, sus competencias y la organización y sus contextos. Es esperable que la necesidad de aplicar nuevos conocimientos modifique las prácticas específicas, y que la permanencia en el tiempo ayude a mejorar el desempeño de los trabajos realizados, incorporando un acervo de experiencia valioso para los miembros, los usuarios y la organización.

Lo que resulta muy interesante es que se produjo una transferencia de los saberes aprendidos en el ejercicio de la tarea específica a otros campos y emprendimientos, dentro y fuera de la organización. Asimismo, se reconoció el fortalecimiento de la posición del área organizacional que llevó adelante el PNCD frente a otras áreas de la organización y a otras organizaciones del campo organizacional, y una mayor vinculación con otras organizaciones de su entorno.

Este primer panorama del campo organizacional del PNCD nos permite postular una serie de interrogantes que guiarán la futura labor de investigación:

La naturaleza de los procesos de aprendizaje, registrando cada una de las instancias de los procesos de innovación y del momento de desarrollo de la experiencia de acuerdo con la cantidad de tiempo que la organización se encuentre en tarea. El aprendizaje puede iniciarse por la dimensión individual, pero trasciende interpersonal y lo grupal.

El alcance de los procesos de AO que no afecta sólo los conocimientos específicos de los cuales es objeto la implementación de un programa, por ejemplo, sino que genera un cambio que afecta en las distintas dimensiones de la organización.

El valor del aprendizaje en alianza con otras organizaciones como vía para la innovación y el fortalecimiento.

El reconocimiento de las condiciones que ayudan a la generación de aprendizajes como dispositivos a considerar en todo proceso de innovación social, y en este caso en particular orientado a población vulnerable, con el objeto de dar respuesta a un problema social.

## REFERENCIAS

- AECA (2011). Aprendizaje Organizativo. *Documento n° 21 de la Comisión de Organización y Sistemas. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*. Madrid.
- Antonacopoulou, E. P. (2006a). *The challenges and Prospects of learning-in-practice*. Paper presented at the Conference at the University of Warwick, Coventry. Recuperado de [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/olkc1/papers/390\\_antonacopoulou.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/olkc1/papers/390_antonacopoulou.pdf)
- Antonacopoulou, E. P. (2006b). The relationship between individual and organization. *Management learning*, 37 (4), 455-473. Recuperado de <http://www.unhas.ac.id/hasbi/LKPP/Hasbi-KBK-SOFTSKILL-UNISTAFF-SCL/Learning%20Organization/Individual%20and%20organization.pdf>
- Aramburu, N. y García, V. (2011). La capacidad de aprendizaje organizativo como variable estratégica en el siglo XXI. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, (96), 3-5.
- Argyris, C. (1999). *Conocimiento para la acción. Una guía para superar los obstáculos del cambio en la organización*. Buenos Aires- Barcelona-Mexico: Granica.
- Bustinza, O. F.; Molina, L. M. y Arias-Aranda, D. (2010). *Organizational learning and*

- performance: Relationship between the dynamic and the operational capabilities of the firm. *African Journal of Business Management*, 4(18), 4067-4078.
- Cleri, C. (2007). *El libro de las Pymes*. Buenos Aires: Gránica.
- Dasgupta, M. (2012). Conceptual Paper: Organizational Learning and Its Practices: SAGE Open 2012 2: Recuperado de <http://sgo.sagepub.com/content/2/1/2158244011432198>
- Davini, M. C. (2008). *Métodos de enseñanza. Didáctica general para maestros y profesores*. Buenos Aires: Santillana.
- DINAPAM. (2014). *Cuidados Domiciliarios*. Presidenica de la Nación. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/cuidadores/165>.
- Easterby-Smith, M. y Lyles, M. (2011). *Handbook of organizational learning and knowledge management*. West Sussex: John Wiley & Sons.
- Fassio, A. (2011). Envejecimiento, género y políticas sociales en Argentina. Reflexión a partir del paradigma de derechos, *Envejecimiento, género y políticas públicas, sistematización del Coloquio Regional de Expertos* (pp. 35 a 49). Montevideo: Espacio interdisciplinario de la Universidad de la República y el Fondo de Población Naciones Unidas.
- Gerometta, J., Haussermann, H. y Longo, G. (2005). Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city. *Urban Studies*, 42(11), 2007-2021.
- Glisby, M. y Holden, N. (2003). Contextual constraints in knowledge management theory: the cultural embeddedness of Nonaka's knowledge-creating company. *Knowledge and Process Management*, 10(1), 29-36.
- Gore, E. (2003). *Conocimiento colectivo*. Buenos Aires: Granica.
- Gore, E. y Mazzini, M. (2010). *Hacer visible lo invisible*. Buenos Aires: Granica.
- INDEC (2012). *Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012. ENCaViAM*. (46). Recuperado de [www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/sociedad/encaviam.pdf](http://www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/sociedad/encaviam.pdf)
- INDEC (2010). Censo Nacional de Población, hogares y vivienda. Recuperado de <http://www.censo2010.indec.gov.ar/index.asp>
- Liao, S. y Wu, C. C. (2009). The relationship among knowledge management, organizational learning, and organizational performance. *International Journal of Business and Management*, 4(4), 64-74.
- Moore, M. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público privadas. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, (34).
- Moulaert, F. y Sekia, F. (2003). Territorial innovation models: a critical survey. *Regional studies*, 37(3), 289-302.
- Nonaka, I., Takeuchi, H. y Umemoto, K. (1996). A theory of organizational knowledge creation. *International Journal of Technology Management*, 11(7), 833-845.
- Nonaka, I., Umemoto, K. y Senoo, D. (1996). From information processing to knowledge creation: a paradigm shift in business management. *Technology in society*, 18(2), 203-218.
- Nonaka, I., Toyama, R. y Konno, N. (2000). SECI and Leadership: a Unified Model of dynamic Knowledge Creation. *Long range planning*, 33(1), 5-34.
- OECD/Eurostat (2005). Oslo Manual *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/35/61/2367580.pdf>
- Perlo, C. (2011). Procesos de cambio colectivo, nuevos marcos de comprensión para aprender del holomovimiento. *Revista venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 81-96.

- Rocha, M. I. M. (2013). Gestión del conocimiento y su importancia en las organizaciones. *Revista Trilogía*, 9, 25-35. Recuperado de <http://www.itm.edu.co>
- Rodríguez, A. M. E. y Cedeño, B. E. (2012). La innovación entre dos manos: la invisible del mercado y la visible del Estado. *Trilogía. Ciencia, Tecnología y Sociedad*, (6), 13-30. Recuperado de <http://www.itm.edu.co>
- Senge, P. (2005). *La Quinta Disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*. Buenos Aires: Granica.