



Revisión de la literatura sobre reformas y cambio en los Cuadernos del Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina

Review of the literature about reform and change in the National Institute of Public Administration Journal, Argentina

pp. 27-45

RICARDO SEBASTIÁN PIANA¹

REC: 26/07/2022
ACEP: 31/10/2022

Resumen

En el presente trabajo se realiza una revisión de la literatura sobre reformas y cambio de la administración pública en los *Cuadernos del Instituto Nacional de la Administración Pública (Cuinap)*, de Argentina, desde su inicio hasta la actualidad (2020-2021), a partir de la selección de los conceptos representativos de “cultura organizacional”, “innovación”, “gestión del cambio” y “resistencia organizacional”. Frente a la ausencia de políticas gubernamentales claras en la materia, se quiere detectar, en primer lugar, si la temática aparece con fuerza en la academia y, en segundo lugar, las concepciones de los autores. El análisis de contenido se basó inicialmente en la identificación cuantitativa por tema y por

autor, para pasar luego a su lectura en profundidad y metódica —como instrumento de recolección de información— para dar cuenta cualitativa de los objetivos de la investigación. A pesar de los propósitos del propio Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y de la revista, no se detectó, cuantitativamente, un eje fuerte en materia de reformas y cambio. Sin embargo, en las publicaciones detectadas, los conceptos son contestes entre sí.

Palabras clave: reforma de la administración pública, revistas académicas gubernamentales, cambio organizacional, innovación, resistencia organizacional.

1. Abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de La Plata; Doctor en Ciencias Políticas, Universidad del Salvador, Argentina. Correo electrónico: rspiana@gmail.com - Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-8743-8942>

Abstract

In the present work we do a review of the literature on reforms and change in Public Administration Reform in the National Institute of Public Administration Notebooks (Cuinap), Argentina, from its beginning to the present (2020-2021) based on the selection of the representative concepts of “organizational culture”, “innovation”, “change management” and “organizational resistance”. As we can not detect strong public policies on this issue, we want to detect, firstly, if the theme appears strongly in academics and secondly, the conceptions of the authors. The content analysis was initially based on the quantitative identification by subject and author, to then realize a deep and methodical reading—as an information collection instrument—to give a qualitative account of the research objectives. Despite the objectives of the National Institute of Public Administration (INAP) itself and the Magazine, a strong axis in terms of reforms was not quantitatively detected. However, the publications are consistent in the orientations and problems associated with each other.

Keywords: public administration reform, government academic journals, organizational change, innovation, organizational resistance.

Introducción

En el presente trabajo se tiene un doble propósito: en primer lugar, se realiza una revisión de la literatura en los *Cuadernos del Instituto Nacional de la Administración Pública (Cuinap)*, de Argentina, desde su inicio hasta la actualidad (2020-2021), a partir de la selección de los conceptos de “cultura organizacional”, “innovación”, “gestión del cambio” y “resistencia organizacional”, como variables conceptuales de las reformas y el cambio en la Administración Pública y los desafíos-problemas asociados

a ella; en segundo lugar, identificar si los conceptos hallados son contestes entre sí.

En el ámbito latinoamericano y durante los últimos años, las propuestas de reformas en las administraciones públicas han estado atravesadas por diversos paradigmas: desde las políticas del Consenso de Washington, con una matriz apoyada en las teorías de la Nueva Gestión Pública, buscando implantar modelos de gestión postburocráticos (Piana y Patiño, 2021), hasta aquellas que proponen recuperar y fortalecer el rol estatal y sus capacidades, principalmente propugnadas por los gobiernos de corte progresistas y apoyadas en las Cartas y Códigos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo².

Las reformas dadas en Argentina han tenido a lo largo de estos años varias orientaciones que han modificado los modos de gestionar la organización pública, a veces en sentidos contradictorios, pero que han seguido aquellos dos grandes modelos³. Pero, ¿cuáles son las

2 Bajo su propuesta, los ministros de Administración Pública y Reforma del Estado han aprobado en las cumbres la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, en Bolivia, en 2003; el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, en Uruguay, en 2006; la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, en Chile, en 2007; la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, en El Salvador, en 2008, la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana”, en Portugal, en 2009; la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”, en Panamá, en 2013; la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, en Bogotá, en 2016; la “Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública”, en Andorra, en 2020, entre otros documentos internacionales como el documento doctrinario denominado “Una nueva gestión pública para América Latina”, que fuera suscrito por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en 1998.

3 Esto da cuenta de políticas de mimetismo institucional a nivel gubernamental. Di Maggio y Powell (1999) distinguen tres tipos de isomorfismo institucional: a) coercitivo, como resultado de recomendaciones, ayudas financieras condicionadas o presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento; b) mimético, como resultado de procesos de imitación de casos líderes que configuran ejemplos a seguir; c) presión normativa, que refiere al impacto de ciertas agrupaciones profesionales que intercambian conocimientos, definen aquello que considera ‘buenas prácticas’ y favorecen su rápida extensión. En Argentina se han dado los tres casos.

principales orientaciones que han surgido desde la actual gestión nacional a cargo del binomio Alberto Fernández y Cristina Fernández? La pregunta resulta pertinente porque en materia de administración pública, la pandemia y las necesidades organizacionales coyunturales de resolución de problemas urgentes (como la compra y distribución de vacunas, la asistencia social en el contexto de la pandemia y el trabajo remoto), han ocupado las discusiones centrales. Por otro lado, en cuanto a los aspectos más políticos que orientan la reforma del Estado, la centralidad del acuerdo con el FMI y los conflictos políticos en el seno del partido gobernante han absorbido casi la totalidad de los ejes políticos discursivos. Por otro lado, la falta de literatura crítica sobre los resultados (aún parciales) del actual gobierno en las principales publicaciones de Argentina, así como la ausencia de normativa y de discursos centrales en materia de reforma estatal dificultan identificar una orientación clara en la materia.

Se entiende que la revisión de la literatura en una revista científica gubernamental puede ser una estrategia fundamental para identificar esas líneas y orientaciones. Del estudio que se va a realizar se pretende dar los primeros pasos para la construcción de un mapeo conceptual necesario en un tema complejo, con abundante literatura y, como se verá y se intuye, ausencia de conceptos comunes, pero posiciones similares dentro del campo disciplinar. Ello permitirá diseñar unas primeras hipótesis en torno a las líneas actuales del gobierno de Alberto Fernández en sus orientaciones sobre el diseño organizacional de la administración pública nacional.

Metodología

Se plantea una revisión selectiva de la literatura (conf. Hernández et al., 2010), a partir

de la selección de un corpus unificado en una revista científica con una línea editorial de un organismo público. Como se ha dicho, el objeto de la revisión de la literatura es el de “localizar las aportaciones más relevantes (pasadas y actuales) sobre el tema de estudio, así como definir los principales conceptos y teorías que sirvan para fundamentar y comprender el problema y valorar cómo este encaja en un marco más general de investigación” (Arnau y Sala, 2020).

Dado que lo que se busca es ofrecer al lector una puesta al día de lo que ciertos autores se encuentran discutiendo en una revista gubernamental relevante, nuestra revisión es descriptiva de los conceptos claves seleccionados (Vera Carrasco, 2009; Guirao Goris, 2015).

Dentro del área de publicaciones del INAP se informan como recursos el *Informe Trimestral de Empleo Público* (ITEP), el *Informe Estadístico de Capacitación* (IEC), el *Informe Trimestral de la Estructura del Estado Nacional* (Itesen), *Estado Abierto* (revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas) y *Cuadernos del INAP* (Cuinap)⁴.

Si bien, tanto las publicaciones *Estado Abierto* como *Cuinap* tienen referencias teóricas, por una cuestión de espacio y con el fin de relevar la posición ideológica gubernamental se buscan los contenidos conceptuales en los *Cuinap*, pues solo sobre esta publicación se podrán analizar los códigos orientativos del buen gobierno desarrollados por la actual gestión del gobierno⁵. En efecto, si bien el Cuinap

4 Ver: Publicaciones del INAP: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/publicaciones>

5 En efecto, si bien la revista *Gobierno Abierto* tiene un gran contenido teórico y ha aparecido en esta gestión, la revista tiene formato de revista científica, con proceso de referato y deslinde de responsabilidad del editor por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos, los que son a título personal y de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores.

afirma que las “ideas y planteamientos contenidos en la ... edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP”, sus editores responsables desde su inicio han sido el Ph. D. Alejandro M. Estévez y el Lic. Mauro Solano, ambos directores del INAP⁶.

Los *Cuinap*⁷ son una publicación destinada a la participación en el debate público y la divulgación de investigaciones sobre el Estado y la administración pública. Buscan articular una comunidad de práctica de saber experto que construya una teoría integrada de la administración pública que interconecte el nivel macro (teorías y enfoques epistemológicos de la administración), el nivel medio (u operacional de las organizaciones públicas desde lo institucional, sus estructuras, comportamientos, decisiones y normativas) hasta el nivel micro (donde se trabajan, en forma más cualitativa, las historias de la vida cotidiana de los diversos actores de la administración)⁸.

La validez de la selección de ese corpus está dada porque una de las funciones del INAP⁹

es la promoción y realización de estudios e investigaciones que releven buenas prácticas de administración pública y que contribuyan a la mejora de la gestión y modernización del Estado; y dado que el Director del INAP¹⁰ tiene además la dirección editorial de los *Cuinap*, resulta ser ese un espacio válido para revisar la literatura en materia de reforma de la administración pública durante esta gestión.

Desde su comienzo en 2020 hasta la fecha del envío de este artículo se han publicado 92 números de los *Cuinap*. Los Cuadernos acumulan más de 5.500 páginas con trabajos académicos inéditos, alguna reedición de textos clásicos, transcripciones de conferencias dictadas en el ámbito del INAP y trabajos de investigadores del propio Instituto, incluyendo estudios sobre el propio organismo y sus funcionarios.

Así, se considera haber cumplido los requisitos de relevancia, actualidad y suficiencia que se suelen identificar como base para la construcción de una revisión de la literatura (Reyes, 2020).

A fin de realizar un primer recorte sobre la diversidad temática que supone delimitar las orientaciones en materia de reforma de la administración pública, se decidió operacionalizar las buenas prácticas a través de conceptos claves o temáticas asociadas a la “resistencia organizacional”, la “cultura organizacional”, la “innovación” y la “gestión del cambio”¹¹.

por el sector público en función de las prioridades y modalidades del proceso de desarrollo, modernización y cambio social y económico de la nación; y b) desarrollar investigaciones sobre la administración pública.

6 Por otra parte, mientras Estado Abierto inició sus publicaciones en la gestión anterior, los *Cuinap* son un desarrollo de la actual gestión, lo que permitirá concentrarnos en las orientaciones del presente. Y, por último, en poco más de dos años, los *Cuinap* han publicado 92 textos, lo que da un amplio panorama sobre las líneas de discusión sobre reforma administrativa.

7 Ver: Portal de revistas del INAP. <https://publicaciones.inap.gov.ar/index.php/CUINAP>

8 La secretaria de Gestión y Empleo Público, Ana Castellani, en la primera edición señaló que “Las organizaciones públicas tienen un saber acumulado en los distintos agentes que las integran y, para poder sistematizar dichos conocimientos, es necesario articular las comunidades de práctica que permiten generar un círculo virtuoso entre los que «saben» y los que «aprenden». Por ello, el lanzamiento de los Cuadernos del INAP persigue ese propósito. ... La intención subyacente en el lanzamiento de los Cuadernos del INAP es aportar estudios e investigaciones que permitan construir una teoría integrada de la Administración Pública. ... Administrar un Estado no es lo mismo que administrar una empresa, existen especificidades muy claras y complejidades de lo público que no son contempladas por el enfoque managerialista” (Castellani, como se citó en Estévez, 2020, pp. 6-7).

9 El INAP fue creado por Ley N° 20.173 en el año 1973. Entre sus funciones se le encomendó: a) atender la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos requeridos

10 Esto es, aun con la exclusión de la responsabilidad, que la edición esté a cargo de la máxima dirección política del organismo rector en la materia revela que existe una dirección en la elección del tema y del autor que va a publicar.

11 Véase, por ejemplo, Pfeffer (2000) o Schein (1988). Respecto a la complejidad y variedad sobre estos conceptos, véase el estudio que realizan Gonzales-Limas et al. (2018) en relación con el de “cultura organizacional”.

Estos conceptos claves son centrales en el campo académico de la teoría de la organización en general y de la administración pública en particular. Son conceptos instrumentales aplicables, en principio, a distintas corrientes u orientaciones. En efecto, la “gestión del cambio” lo puede ser respecto de la Nueva Gestión Pública o del modelo neoweberiano y la “resistencia organizacional” puede ser a las políticas de Gobierno Abierto; lo mismo puede decirse de los conceptos de “innovación” y “cultura organizacional”. Sin embargo, son centrales para identificar si existe en la literatura académica especializada preocupación por los procesos de cambio, la innovación y su resistencia.

La innovación y el proceso de cambio son vitales pero también normales para cualquier organización. Como se ha dicho

The theory sees change as normal and indeed as healthy. And it sees the major task in society – and especially in the economy – as doing something different rather than doing better what is already being done. ... the entrepreneur always searches for change, responds to it, and exploits it as an opportunity. ... Innovation is the specific instrument of entrepreneurship. It is the act that endows resources with a new capacity to create wealth. Innovation, indeed, creates a resource.... In most knowledge-based innovations, receptivity is a gamble. And the odds are unknown, are indeed mysterious. There may be great receptivity, yet no one realizes it. And there may be no receptivity, or even heavy resistance when everyone is quite sure that society is actually eagerly waiting for the innovation. (Drucker, 2015, pp. 31, 33, 36 y 156)

Es por ello que el tema del cambio siempre es inherente a cualquier organización pero lo que se quiere aquí es analizar si la temática está presente como cuestión. Se presupuesta que los desarrollos teóricos en las publicaciones gubernamentales estarán más orientados a los conceptos de “cultura organizacional”,

“innovación”, “gestión del cambio” y “resistencia organizacional”, cuando las problemáticas y las políticas de reforma son disruptivas/innovadoras mientras que estos conceptos no son centrales o aparecen menos cuando las reformas o las políticas son incrementales o validan reformas ya consolidadas¹². En definitiva, si la innovación, el cambio y la resistencia aparecen en la línea central de los textos, es más probable que la reforma administrativa sea realmente innovadora pues cuando aquella tiene esas características, las problemáticas asociadas al diagnóstico, su diseño y ejecución son teóricamente relevantes.

Para efectuar un recorte, sobre la base total de los Cuadernos, se hizo una primera selección en función de su título, y en segundo lugar, para ampliar la primera selección, por los autores y sus campos temáticos de investigación¹³. Luego se realizó una lectura en profundidad –como instrumento de recolección de información– de manera sistemática y metódica¹⁴, buscando dar cuenta cualitativa de los interrogantes y objetivos de la investigación (conf. Ruiz Olabuénaga, 2006).

Finalmente, con los conceptos seleccionados se realizó una matriz de síntesis o cuadros conceptuales con los argumentos principales de cada tema (Tablas 1 a 5). En efecto, luego se

12 Si bien se afirma a modo de presupuesto y guía interpretativa, se parte del dato de la gran cantidad de publicaciones y trabajos que se dieron especialmente en los períodos de grandes cambios estatales y reformas administrativas. En efecto, tanto durante como luego, uno de los efectos “académicos” de las reformas del Estado durante el gobierno de Menem (1989-1999) fue la aparición de una innumerable cantidad de publicaciones sobre la reforma del Estado y sus consecuencias. Lo mismo puede decirse con la pretensión de implementación de otros paradigmas como los de la Nueva Gestión Pública y, más recientemente, del Gobierno Abierto.

13 No se tomaron textos con estudios de casos o temáticos específicos. Finalmente, se descartaron algunos trabajos históricos.

14 Es decir, no se realizó una búsqueda de las palabras sino que se buscaron los conceptos o ideas más allá del nombre que los autores utilizaron.

realizó un cuadro conceptual de los elementos hallados con citas textuales o parafraseadas, para realizar las comparaciones y responder a los interrogantes en el ítem Conclusión.

Con esta metodología y el cumplimiento de sus etapas (conf. Cué Brugueras et al., 2008) se puede sustentar una reflexión teórica de la literatura para la construcción de un estado del arte. Esta estrategia aporta elementos para la construcción de las hipótesis de investigación (Corbetta, 2007) y es por ello un paso esencial para el estudio de cualquier campo disciplinar. Si bien tiene un rol secundario en los modelos cualitativos de investigación,

el estado del arte de un área temática o tema discute las líneas de investigación y las tradiciones teóricas vigentes en el momento de su elaboración, y las similitudes y divergencias entre ellos. El estado del arte es más abarcativo que el marco teórico; su propósito es mostrar cómo

se ubica una línea o programa de investigación respecto de las otras líneas o programas; permite también evaluar la actualidad del tema (tomando en cuenta la denominada frontera del conocimiento). (Dalle et al., 2005, p. 88)

Resultados

En la Tabla 1 se identifican las publicaciones del Cuinap con su número, título, autor y cantidad de páginas, además de la primera selección (por título, tema o autor) y la segunda revisión luego de una lectura en profundidad.

De los 92 trabajos totales publicados a la fecha¹⁵, a partir de los títulos y autores se identificaron 28 posibles trabajos sobre los que se realiza una lectura en profundidad. Luego de

¹⁵ Recuérdese que el listado completo de los Cuinap puede encontrarse en <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/archive>

Tabla 1

Listado completo de trabajos de los Cuinap ordenados por número, título, autor y cantidad de páginas, seleccionados para realizar la lectura en profundidad y los identificados con aportes.

Nº	Título	Autor/es	Cant. págs.	Selecciona- dos	Con- apor- tes
1	Ostracismo organizacional: tipología y etapas	Alejandro N. Estévez	44	x	x
2	Mobbing/Acoso laboral: su regulación en el marco del empleo público	Máximo Zin	36		
3	Determinantes del empleo público provincial en la Argentina. Un modelo econométrico con datos de panel	Leonardo Grottola y Jorge Zappino	36		
4	Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015)	Andrea López y Norberto Zeller	92		
5	La reconfiguración del rol del Estado y las políticas públicas en salud en Argentina entre los años 2002 y 2015	Patricia Domench Cámpora, Mariana Mendoza y Fiorella Wernicke	42		
6	Acerca del Estado y de la administración de lo público en una perspectiva democrática en la Argentina actual	Eduardo Rinesi	89	x	
7	El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?	Juan Ignacio Doberti Melina Levy Gabriela Gabay	54		
8	Políticas culturales en la Argentina: un recorrido por sus principales planes (1983-2019)	Paulina Alonso	49		

Sigue >>>

Tabla 1. Listado completo de trabajos de los Cuinap (Cont.)

Nº	Título	Autor/es	Cant. págs.	Selecciónados	Contribuciones
9	Guía y recomendaciones para el diseño de áreas destinadas al tratamiento de pacientes críticos con COVID-19	Adriana I. Capparelli, Jeremías Vozzi, Mariela Paz, Fabián Rodríguez y Carlos H. Vozzi	52		
10	El Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP): un balance preliminar de su implementación	Mariano Boiero, Alejandro M. Estévez, Leonardo Grottola y María Cristina Cosaka	42		
11	El Estado después de la pandemia COVID-19	Oscar Oszlak	33	x	x
12	Capacitación e investigación en el INAP como espacios para fortalecer la capacidad organizacional a partir de la gestión del conocimiento	Norberto Vázquez	89		
13	Manual de estadística básica para no estadísticos	Jorge Zappino	108		
14	Identidad organizacional: conceptualización y análisis	Ricardo María Piñeyro Prins	36	x	x
15	Estado, políticas públicas y obras viales: un análisis socio-histórico y de economía política de la Dirección Nacional de Vialidad. Argentina, 1976-2019	Lucas Daniel Iramain	91		
16	Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional	Ernesto Gore	110	x	x
17	Charles-Jean Bonnin en el siglo XXI	Omar Guerrero	36		
18	Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado	Isidoro Felcman y Gustavo Blutman	116	x	x
19	¿Es útil el Consejo Económico y Social?: un análisis del caso español en perspectiva argentina	Juan von Zeschau	58		
20	“Más Estado”, “Menos Estado”, ¿de qué hablamos?	Diego Martín Raus	30		
21	La gestión de políticas públicas y el rol de Dirección. Una aproximación sociológica desde el corazón de la práctica cotidiana directiva	Sandra Guimenez	62	x	x
22	Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019)	Sergio Gabriel Eissa	90		
23	La experiencia del equipo de atención de factores psicosociales: el Caso AFIP	G. Wegman, M., Brodsky, A. M., Correa, M. S., Fernández, P. M., Novo, M. Seoane y E. D. Sicardi	44		
24	Ética pública para una Argentina unida y solidaria: integridad y transparencia en tiempos de pandemia	Juan Ignacio Morelli, Gonzalo Castro, Carlos Ciappina, Horacio Lutzky y Analía Zimmermann Sánchez	36		
25	Empleo público. Trayectoria, balance y proyecciones. Hacia consensos básicos	Eduardo Salas	50		
26	El legado de Francisco Suárez, un pionero de la sociología de las organizaciones	Fernando J. Isuani	180		
27	COVID-19: más Estado - más presente. ¿Y si mejoramos el Estado? Apuntes desde la cuarentena sobre el mal estado del Estado	Roberto L. Esteso	42	x	x
28	La gestión pública en un país federal	Horacio Cao	54	x	x
29	Las capacidades estatales como contrato intergeneracional	María Esperanza Casullo	30	x	x
30	Trabajo remoto: hacer de necesidad virtud	Oscar Oszlak	24		

Sigue >>>

Tabla 1. Listado completo de trabajos de los Cuinap (Cont.)

Nº	Título	Autor/es	Cant. págs.	Seleccionados	Con aportes
31	Innovación pública después del COVID-19	Francisco Javier Velázquez L.	48	x	x
32	El trabajo remoto en Iberoamérica: Un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas	Nelson Cardozo y Pablo Bulcourn	74		
33	Las alternativas de descentralización del Estado nacional: Elementos para su consideración	Dante Sabatto y Juan Ignacio Doberti	56		
34	El trabajo remoto y algunos retos para las administraciones iberoamericanas	Francisco Velázquez López	38		
35	Una aproximación sociológica a la gestión de políticas públicas y el rol de coordinación	Sandra Guiménez	62	x	
36	Gestión de políticas públicas en el área de la Defensa Nacional: el caso del primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, 2007-2012	Alejandro Salesi	50		
37	El enfoque narrativo de políticas públicas	Alejandro M. Estévez y Alejandra Páez Arenas	82		
38	Tecnología y organización	Francisco Suárez e Isidoro Felcman	139	x	x
39	Créditos condonables para reducir la deserción: evaluación de resultados del Fondo EPM	Danny García Callejas, Diana Cristina Escobar González y Mauricio Sánchez Puerta	39		
40	La teoría cultural de políticas públicas: apuntes sobre sus fundamentos	Alejandro M. Estévez y Gustavo Banchemo	58	x	
41	Trabajo remoto en tiempos de confinamiento. Memoria colectiva y aprendizaje organizacional	Marcela Velasco Leiva	52		
42	Reflexiones surtidas del trabajo remoto en la administración pública: más de 10 enseñanzas y aprendizajes	Gustavo Blutman y Josefina Vaca	46		
43	Planificación pública a gran escala: una propuesta para el análisis comparado de experiencias	Juan Federico von Zeschau	50	x	x
44	Algunos determinantes del empleo en el sector público a través de los países. Análisis econométrico en datos de panel 1995-2017	Jorge Salvador Zappino	68		
45	Crisis, innovación y conocimiento organizacional en la administración pública	Norberto Vázquez y Graciela Silva	90	x	x
46	El teletrabajo en Europa. El caso de Francia: definiciones y desafíos	Fabiana Machiavelli	51		
47	Construyendo un Estado presente: nuevo contrato social, fortalecimiento de capacidades y mapa de la acción estatal	Beatriz de Anchorena	42	x	
48	Información y documentación de la gestión pública	Mariana Nazar y Natalia Báez Becker	42		
49	La smartificación y el trabajo remoto : dos impulsores de un nuevo modelo de gestión pública	Raúl Rigo	24		
50	El desgranamiento en la capacitación: El caso INAP	Jorge Zappino y Melina Levy	50		
51	Una aproximación sociológica a la gestión de políticas públicas y el rol de jefa/e de departamento	Sandra Guiménez	64	x	
52	Factores condicionantes del proceso de descentralización. Un análisis del caso argentino	Dante Sabatto y Juan Ignacio Doberti	64		
53	La antesala de las reformas estructurales: los ferrocarriles y la política económica (Argentina, 1976-1989)	Lucas Daniel Iramaín	68		

Sigue >>>

Tabla 1. Listado completo de trabajos de los Cuinap (Cont.)

Nº	Título	Autor/es	Cant. págs.	Selecciona- dos	Con apor- tes
54	La gestión de la capacitación en los organismos de la administración pública nacional: un abordaje desde la perspectiva de los/las coordinadores/as técnicos de capacitación	Alejandro Enrique	60		
55	Trabajo remoto: análisis y desafíos dentro de la administración pública nacional	Vanesa Cyngiser, Ivana Calós, Mariana Gambera, Laura Padín, Sebastián Novarin y Alejandro Gustavo Val	84		
56	La motivación como factor crítico del empleo público	Gabriel Wegman	40		
57	Legislación y políticas públicas	Horacio Cao	102		
58	Teoría y práctica sobre gerenciamiento de redes: análisis de cuatro casos	Alejandro M. Estévez y Gustavo Banhero	60	x	x
59	El lenguaje claro como garantía de una comunicación eficaz entre el Estado y la ciudadanía	Natalia Staiano	57		
60	¿Cuáles son los enfoques que explican el juego de los actores en el proceso de las políticas públicas?	André Picard	47	x	
61	¿De qué hablamos cuando hablamos de racismo? La necesidad de una perspectiva étnico-racial en el desarrollo, implementación y evaluación de las políticas públicas	Federico Pita	37		
62	El diseño de una actividad de capacitación en línea con la construcción de capacidades estatales	Elisa Lemos	96		
63	Enfoques recientes en los estudios de políticas públicas	André-Noël Roth Deubel	45	x	
64	¿Qué implica ejercer una buena dirección en la administración pública nacional desde la óptica de las/los trabajadoras/es?: Un análisis sociológico	Sandra Guiménez	60	x	
65	Lineamientos sobre corrupción e integridad: hacia un nuevo enfoque preventivo	Martín Astarita	36	x	
66	Las comunidades de práctica en la administración pública: experiencias a través de las voces de sus protagonistas. El caso del Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional	Norberto Vázquez y Graciela María Silva	76		
67	La transformación de los concejos deliberantes: las nuevas capacidades administrativas	Fabián Brest	42		
68	La Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Un análisis desde la «teoría de los roles directivos» de Henry Mintzberg	Alejandra Páez Arenas	72	x	
69	¿Confiar en la burocracia?: Cómo quebrar la desconfianza social en la administración pública	Nelson de Freitas	26	x	x
70	La gestión estatal de las migraciones regionales en la Argentina desde el retorno democrático	Leticia Allega	56		
71	Los planes a gran escala recientes de Argentina y España: un estudio comparado en su dimensión formal y política. Parte I: La dimensión formal	Juan Federico von Zeschau	62		
72	La archivística como un saber de la administración estatal	Mariana Nazar	58		
73	Hacia una gramática de la buena dirección deseable en la administración pública nacional	Sandra Guiménez	58	x	

Sigue >>>

Tabla 1. Listado completo de trabajos de los Cuinap (Cont.)

Nº	Título	Autor/es	Cant. págs.	Selec- ciona- dos	Con apor- tes
74	Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en Argentina (1816-1930)	Lucas Daniel Iramaín	54		
75	Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo I. Algunos elementos conceptuales	Jorge Salvador Zappino	54		
76	Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas	Marcelo Rougier	62		
77	La importancia de una comunicación clara en tiempos de pandemia	Natalia Staiano	69		
78	Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 1	Jorge Salvador Zappino	66		
79	Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 2	Jorge Salvador Zappino	45		
80	Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1930-1955)	Lucas Daniel Iramaín	63		
81	Aproximaciones a las normativas de empleo público sobre el trabajo remoto en las provincias y la CABA en la Argentina hasta 2021	Gustavo Banchemo	55		
82	La capacitación en el empleo público provincial. Un análisis de la normativa	Alejandro Enrique	58		
83	La creación de valor público como eje estratégico del fortalecimiento institucional y la innovación. La redefinición del Premio Nacional a la Calidad	Norberto Vázquez y Graciela Silva	59	x	
84	Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo III. Trabajo, tecnología y ciencia argentinos: el caso Nucleoeléctrica Argentina S. A. Parte 1	Jorge Salvador Zappino	67		
85	Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo III. Trabajo, tecnología y ciencia argentinos: el caso Nucleoeléctrica Argentina S. A. Parte 2	Jorge Salvador Zappino	54		
86	Los mandos medios y el rol de la dirección en la gestión del COVID-19 en la administración pública nacional. Acciones, habilidades y aprendizajes	Sandra Guiménez	66	x	
87	Determinantes de la distribución del empleo público nacional en el territorio argentino. Hallazgos y reflexiones a partir de la evidencia empírica reciente (2010-2019)	Leonardo Grottola	53		
88	Capacitar en un país federal Análisis comparado de los organismos responsables de la capacitación pública en las provincias y la CABA	Dante Sabatto	68		
89	Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1966)	Lucas Daniel Iramaín	55		
90	Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1966-1976)	Lucas Daniel Iramaín	55		
91	III Ateneo de Investigaciones en Administración Pública entre el CIAP y el INAP. Aportes para una reflexión sobre federalismo, presupuesto y género	Gustavo Blutman (comp.)	89		
92	Los planes a gran escala recientes de Argentina y España: un estudio comparado en su dimensión formal y política. Parte II: La dimensión político-institucional	Juan Federico von Zeschau	65		

Fuente: Elaboración propia, con base en la información disponible en <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/archive>

Tabla 2

Citas textuales y citas parafraseadas del concepto “cultura organizacional” identificadas en los Cuinap por autor y número del Cuaderno.

Cultura organizacional	Autor/es	Cuaderno
“se persigue la idea de que tener una determinada identidad implica ciertas consecuencias inevitables o, incluso, el razonamiento de que la pérdida de los viejos paradigmas que le daban valor a la organización es la causa de sus nuevos males” (2020, p. 21).	Ricardo María Piñeyro Prins	14
“es una ‘historia’, una narración compartida entre miembros de una comunidad y que la posibilidad de compartir esa historia tiene mucho que ver con ser parte de ella” (2020, p. 31). De allí la importancia del ambiente semántico.	Ernesto Gore	16
Si bien reconocen algunas manifestaciones visibles (normas, procesos, rituales, símbolos, comportamientos, espacios físicos, sensaciones de bienestar y malestar), afirman que por debajo existen preferencias (valores) y creencias profundas (presunciones básicas) que “forman parte de un inconsciente, un imaginario colectivo organizacional y que, de manera silenciosa, no manifiesta, guían los comportamientos en sentidos opuestos a la racionalidad de los procesos de transformación” (2020, p. 11)	Isidoro Felcman y Gustavo Blutman	18
“Esa gramática directiva del Estado posibilita la creación de una visión compartida entre quien dirige y los que son dirigidos; esto comulga de un modo virtuoso para atender a los objetivos de las políticas públicas y otorga coherencia a actividades dispares” (2020, p. 54).	Sandra Guiménez	21
El concepto de capacidades estatales debería mirar los acuerdos de largo plazo, incluso intergeneracionales. El análisis de costo-beneficio, objetivos-resultados del New Public Management no permite proyectar el largo plazo ni asentarse sobre nociones como la de justicia o equidad.	María Esperanza Casullo	29
No siempre las innovaciones modifican la cultura organizacional.	Norberto Vázquez y Graciela Silva	45

Fuente: Elaboración propia.

ello, solo se pudieron identificar 15 trabajos con aportes originales¹⁶ sobre los conceptos o temáticas vinculadas a “resistencia organizacional”, “cultura organizacional”, “innovación” y “gestión del cambio”.

Los trabajos finalmente identificados, luego de una lectura en profundidad y metódica recorren los más variados temas e intereses.

En las Tablas 3 a 5 se transcriben, como cita directa o parafraseada, los principales aportes a los conceptos seleccionados.

La revisión de la literatura nos ha llevado a detectar que los ejes de la reforma administrativa o el cambio gubernamental no son los centrales en las publicaciones del Cuinap. Es verdad que en la selección de los textos se han encontrado temas relacionados con las palabras clave seleccionadas, pero en el volumen de lo publicado (total de más de cinco mil páginas) aparecen como temas colaterales.

¹⁶ Se descartaron, luego de su lectura en profundidad, textos que en sus marcos teóricos referían a otros autores pues buscamos posiciones originales de la academia que se expresan en el CUINAP.

Tabla 3

Citas textuales y citas parafraseadas del concepto “innovación” identificadas en los Cuinap por autor y número del Cuaderno.

Innovación	Autor/es	Cuaderno
Con la tecnología “se generan trabajos «solitarios», en los cuales la persona debe estar controlando pantallas, sistemas y procesos que no requieren de la interacción con otros individuos. Estos trabajadores comienzan lentamente a incorporar actitudes de ostracismo y de inhibición social (<i>social avoidance</i>). Son las tareas y sus características de aislamiento social las que, de manera progresiva, van formando comportamientos favorables al ostracismo para aquellos individuos que se fueron adaptando a esas condiciones particulares” (2020, p. 31).	Alejandro N. Estévez	1
La identidad no se opone al cambio pero “las transformaciones en los rasgos de identidad son un cambio en los fundamentos mismos de la organización” (2020, p. 28).	Ricardo María Piñeyro Prins	14
Trabajo, aprendizaje e innovación no pueden tratarse como fenómenos independientes y por ello “aunque en el esquema tradicional, solo ciertas áreas de la organización reciben autorización para buscar conocimiento nuevo, mientras que las demás deben sujetarse a sus rutinas, eso casi nunca sucede y el lugar de trabajo suele ser, para bien o para mal, un lugar de ensayo, prueba, aprendizaje e innovación” (2020, p. 28).	Ernesto Gore	16
Sugiere que hay límites a la innovación planificada. “Una organización es capaz de aprender cuando puede hacer cosas que antes no hacía. Cuando es capaz de reconocer problemas y oportunidades, organizándose para generar respuestas capaces de solucionarlos o aprovecharlas. Esto es más difícil de lo que parece, porque las organizaciones han sido creadas para repetir lo que ha resultado exitoso, no para cambiar” (2020, p. 81).		
La potencia de las nuevas tecnologías y el acceso masivo que tiene la ciudadanía serían factor determinante en el éxito de los nuevos procesos de transformación; parecerían ser ahora los «nuevos dioses» que asegurarán la transformación y los cambios fundamentales. Sin embargo, la «dimensión invisible» sigue estando presente y la modificación en cualquiera de los subsistemas interactúa con los otros.	Isidoro Felcman y Gustavo Blutman	18
Como lógicas de innovación, sugiere –entre otros– introducir en las administraciones públicas “formas de gestión por proyectos, lo que a su vez requiere de empleados polivalentes, aptos para gestionar con metodologías de trabajo colaborativas ... que se recompense en función de los resultados, ... la implementación de formas de comunicación organizacional y de motivación de esas personas, que sean capaces de dar cuenta de los cambios introducidos en los procesos de trabajo y en el contexto espacial y cultural de las organizaciones por los nuevos instrumentos y metodologías de gestión” (2020, p. 27).	Roberto L. Esteso	27
“Innovar es crear valor público. No sólo se crea valor público cuando hacemos las cosas más rápidamente, o cuando las realizamos con un costo menor, o logramos mayor satisfacción ciudadana, sino también cuando innovamos ¿Por qué? Porque ahí conseguimos una mayor eficacia y una mayor eficiencia generalmente” (2020, p. 15).	Francisco Javier Velázquez López	31

Sigue »»

Tabla 3. Citas textuales y citas parafraseadas del concepto “innovación” (Cont.)

Innovación	Autor/es	Cuaderno
Partiendo de la tecnología como un determinado tipo de conocimiento, afirman que en las etapas de transformación del conocimiento podemos llegar a la innovación y su aplicación pasando antes por el proceso de creación o invención mediante investigación aplicada o en forma empírica (científica), o bien desde conocimientos no científicos. Y así definen a la innovación como el “proceso mediante el cual un nuevo conocimiento utilizable o utilizado a escala social es incorporado por primera vez a una unidad social u organizacional con el objeto de transformar elementos materiales y simbólicos en bienes y servicios. La innovación por lo tanto es el proceso por el cual se da efectiva aplicación al conocimiento utilizable convirtiéndolo en conocimiento utilizado” (2020, p. 28).	Francisco Suárez e Isidoro Felcman	38
Algunos requisitos de la dimensión «política-sistémica» de la planificación pública a gran escala son centrales para advertir qué debería tener un plan de innovación: nunca es completamente novedosa; es conducida por los más altos niveles de la administración pública central pero requiere de la incorporación de actores externos a través de acuerdos o consensos mínimos: generalmente se describe en un libro o plan los objetivos y obligaciones: y busca superar los límites y retos que supone la magnitud (pluritemporalidad, multiescalaridad, intersectorialidad, manejo de la heterogeneidad social y capacidad de evaluación permanente y de corrección).	Juan Federico von Zeschau	43
La innovación se confunde a menudo con la creatividad, pero “para ser conceptualizada como tal, necesariamente supone el logro de un resultado o impacto deseado a partir de la aplicación de la adopción de esas ideas” (2020, p. 15); mientras que en el sector privado se espera que ellas generen ventajas comparativas, en el espacio público, se esperan soluciones con valor para destinatarios legítimos.		
Se identifica a la innovación como una respuesta a la crisis, especialmente en contextos organizacionales. En ese sentido se clasifican las innovaciones a) de acuerdo con la magnitud o intensidad del cambio que involucran en 1. disruptivas (o radicales) o 2. incrementales; b) según los elementos/momentos principales, en 1. el de la generación (creación, desarrollo, «invención») o 2. el de la adopción (implementación, aplicación, asimilación).	Norberto Vázquez y Graciela Silva	45
“Respecto del surgimiento de las innovaciones en la administración pública, es frecuente que emerjan desde «las rendijas del sistema», dando cuenta del enorme caudal de talento existente en todos los estamentos de las jurisdicciones y organismos públicos, pero también fuera de sus límites, en la comunidad a la cual la organización pública debe garantizar derechos y servicios como parte del contrato social establecido” (2020, pp. 19-20).		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4

Citas textuales y citas parafraseadas del concepto “gestión del cambio” identificadas en los Cuinap por autor y número del Cuaderno.

Gestión del cambio	Autor/es	Cuaderno
Como la cohesión de una sociedad necesita generar a veces víctimas propiciatorias o chivos expiatorios para componer el orden, el ostracismo como forma de castigo organizacional es relevante frente a un escenario de grandes cambios.	Alejandro N. Estévez	1
A pesar de los procesos de cambio, el Estado argentino jamás fue sometido al diagnóstico institucional. Por ello, “la administración pública debería ser una gestión en tres tiempos: planificar el futuro, gestionar el presente y evaluar el pasado” (2020, p. 15).	Oscar Oszlak	11
“Decirle a la gente qué es lo que debe hacer, cómo debe hacerlo y cuándo debe hacerlo es cada vez más difícil en las organizaciones contemporáneas. Hay dos grandes razones para que esto sea así. En algunos casos porque la gente a nuestro cargo suele saber más que nosotros y en muchos otros, porque pocas veces sabemos de antemano qué es lo que hay que hacer” (2020, p. 31). De allí que señala que un plan debe diseñar lo deliberado pero también estar atento a enfrentar lo inesperado, situación en la que emergen los líderes (no los planificadores).	Ernesto Gore	16
Los problemas se dan cuando se quiere cambiar esa manera de hacer las cosas y generalmente queremos cambiar las nuevas prácticas en un aula o en reuniones de trabajo pero las prácticas se aprenden y consensúan en una (o varias) comunidad(es) (CoP): los aprendizajes se dan y construyen participando con los demás.		
La cultura organizacional influye, entre otros factores, “en la actitud frente al cambio” (2020, p. 73). Un proceso de reforma exitoso estaría condicionado a que se produzcan transformaciones importantes en el ámbito cultural: una modificación sustancial de una situación estructurante, “una cristalización que debe romperse para construir nuevos valores, nuevos modelos” (2021, p. 77). En verdad esos nuevos valores “proviene de paradigmas y visiones del mundo con entramados ideológicos” (2021, p. 93) que las sustentan, como los paradigmas weberiano tradicional, el neoliberal con sus aportes tecnológicos (Nueva Gestión Pública) y los paradigmas neoweberianos y participativos.	Isidoro Felcman y Gustavo Blutman	18
Los componentes de una gramática directiva del Estado comprenden “I) el despliegue de ciertas habilidades blandas, como escuchar, conocer, ser respetuoso, dejar la puerta abierta, dar la palabra y discutir, participativamente, acerca de los problemas del área y sus resoluciones; II) acompañadas de un conjunto de acciones que arrojan buenos resultados a la hora de evaluar la gestión de dirección realizada; tales como organizar tareas de un modo equilibrado y consensuado con el equipo de trabajo y dentro de él, compartir con ellos momentos extraburocráticos, desarrollar y ejecutar una planificación estratégica participativa” (2020, p. 54).	Sandra Guiménez	21
No realizar los cambios “por no considerarlo importante, para evitar conflictos con los sectores que se apropian de las organizaciones o por cualquier razón y en cualquier circunstancia es un problema relevante, pero que es el marco crítico puesto por la pandemia, el que vino a mostrar que ello forma parte de actitudes y conductas que muestran una falta de responsabilidad política y ciudadana, de parte de quienes conducen o dirigen organizaciones estatales” (2020, pp. 25-26).	Roberto L. Esteso	27

Sigue >>>

Tabla 4. Citas textuales y citas parafraseadas del concepto “gestión del cambio” (Cont.)

Gestión del cambio	Autor/es	Cuaderno
Casi todas las experiencias exitosas de la Argentina bajo cogestión federal muestran que un factor clave es haber logrado un paraguas político alrededor del cual poder desplegar las herramientas técnicas de la administración. Y así los cuadros administrativos, en lo relativo a la dimensión política de las relaciones intergubernamentales deben “comprender su valor estratégico y subordinar nuestras herramientas a sus necesidades ... En segundo lugar, pensar, diseñar y gestionar en función de una articulación ganador/ganador que construya prestigio y poder para todos los participantes. Si sólo cierran los números o si el éxito sólo es capitalizado por alguna de las partes, el programa en cuestión no tiene futuro” (2020, p. 34).	Horacio Cao	28
“lo más difícil de crear de las capacidades estatales es un cuerpo de burócratas estatales, dicho en el mejor de los sentidos, de técnicos y técnicas estatales” (2020, p. 23).	María Esperanza Casullo	29
La innovación en el ámbito público es el resultado del equilibrio entre el deber de mantener la estabilidad de las regulaciones, especialmente para el ámbito económico privado y, por otra parte, la necesidad de desarrollar nuevas formas de abordar los problemas de la sociedad.	Francisco Javier Velázquez López	31
Existe una baja creación tecnológica local que obliga a incorporar a la organización tecnología de gestión que no se adapta a las reales situaciones problemáticas de la misma; se da un efecto de incorporación imitativa que en muchos casos lleva a incorporaciones sustitutas en forma acrítica, con los consiguientes perjuicios de no adaptación técnica o económica; la mayoría de las tecnologías de gestión en uso son producto de trasplantes acríticos de las existentes en otros países con muy poca o ninguna adaptación y que ello, entre otras razones, se ve favorecido por las políticas de modernización.	Francisco Suárez e Isidoro Felcman	38
El proceso de incorporación de tecnología de gestión en organizaciones comienza en el percatamiento de una situación problemática y culmina con la incorporación misma de la tecnología a la organización. Pero la pregunta que aún subsiste es si ese percatamiento (independientemente de la situación real) se produce como consecuencia de acción interna o externa, el grado de compromiso del/de los actor/es dentro del modelo global trasplantado y las razones por las cuales el percatador de la situación problemática actual en función de tal. Las diversas combinaciones entre las percepciones, las reales problemáticas organizacionales y las posibles acciones, dan lugar a un importante modelo de análisis de las acciones tomadas.		
Uno de los principales desafíos es ¿cómo gestionar la tensión propia de las administraciones públicas entre la estabilidad requerida por las regulaciones que establece el Estado y las nuevas formas de abordar los problemas? Y responden que “se señalan ciertos requisitos tales como la agilidad y flexibilidad necesarias para implementar nuevas ideas y metodologías para aplicar a problemas complejos y la incorporación de una mirada interdisciplinaria. Esto supone un desafío de coordinación” (2020, pp. 16-17), mientras que al interrogante de ¿cómo habilitar contextos organizacionales que favorezcan la coordinación orientada a la innovación en estructuras organizativas fuertemente verticales?, la respuesta estaría en la implementación de políticas de gestión del conocimiento organizacional a través del impulso a redes y comunidades de práctica y aprendizaje.	Norberto Vázquez y Graciela Silva	45

Tabla 4. Citas textuales y citas parafraseadas del concepto “gestión del cambio” (Cont.)

Gestión del cambio	Autor/es	Cuaderno
Las redes poseen como habilidad su apertura al cambio y señalan: “Los modelos de gestión tradicionales ya no son considerados suficientes. Emerge la necesidad de incursionar caminos alternativos y crear nuevos. La clave pasa por apalancarse en innovación, creatividad y gestión del cambio... La red implica, por definición, diversidad de actores y agendas amplias. Los entrevistados destacan como necesario saber armonizar los objetivos, tiempos, prioridades, equipos-personas, y herramientas de trabajo” (2021, pp. 43-46).	Alejandro M. Estévez y Gustavo Banchemo	58
“Hoy en día somos corresponsables de los cambios pequeños, pero significativos, que podemos hacer en nuestra institución ... Muchas veces podemos tener ese conformismo, esperamos una eternidad deseando que el mundo se ponga bonito. Pero el liderazgo, entonces, comienza desde las pequeñas cosas y desde el cargo más humilde, hasta el cargo más alto. Son muy importante los liderazgos para los cambios que se puedan hacer en términos de confianza” (2021, pp. 47).	Nelson de Freitas	69

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5

Citas textuales y citas parafraseadas del concepto “resistencia organizacional” identificadas en los Cuinap por autor y número del Cuaderno.

Resistencia organizacional	Autor/es	Cuaderno
Dentro de las representaciones de los vínculos entre los individuos que existen en una organización se encuentran los límites que suelen “provenir más de una omisión o inhibición para actuar que de errores reales cometidos ... Aun cuando las organizaciones parezcan muy sólidas, gran parte de sus creencias están basadas en pruebas no hechas. Muchas veces los actores llegan a acuerdos implícitos para evitar pruebas, construyendo explicaciones de por qué ciertas cosas no pueden hacerse, intentarse ni conversarse” (2020, p. 22).	Ernesto Gore	16
“Es común que, aunque se produzcan grandes cambios de contenido, la estructura (generalmente autoritaria) de las relaciones no se modifique demasiado” (2020, p. 58).		
En el caso argentino, la cultura organizacional fue una variable poco considerada en los sucesivos planes, programas y proyectos de transformación y caracterizan a la Administración Pública Central como un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada y –por ello– “este tipo de organización, lejos de incentivar el proceso de reforma y/o modernización del Estado, constituiría un obstáculo” (2021, p. 75).	Isidoro Felcman y Gustavo Blutman	18
Lo que tienen en común los déficit entre diversos organismos es “el hecho de estar atravesados por un lado, por un importante atraso tecnológico, por otro, por la apropiación de sus estructuras, en algunos casos tanto las de conducción como las operativas, por parte de corporaciones que se autorregulan y se autoadministran y desde allí «resisten» ... todos los intentos por introducir procesos e instrumentos de gestión «modernos», tecnologías adecuadas, sistemas de selección y promoción de su personal racionales, procesos de gestión eficientes y a la altura del desarrollo alcanzado por la sociedad en otras áreas” (2020, pp. 31-32).	Roberto L. Esteso	27

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

La ausencia de políticas gubernamentales claras y definiciones de las máximas autoridades acerca de las orientaciones de los cambios o reformas gubernamentales del actual período de gobierno no podía ser un impedimento para preguntar si había cambio o continuidad, ya que se sabe que en materia de políticas públicas estas pueden ser analizadas por lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer (Dye, 1992). Por ello, el objetivo inicial fue realizar una revisión de la literatura sobre reforma de la administración pública en los *Cuadernos del Instituto Nacional de la Administración Pública* (Cuinap), de Argentina (período 2020-2021) a partir de la selección de los conceptos de “cultura organizacional”, “innovación”, “gestión del cambio” y “resistencia organizacional”.

Drucker (2015) afirma que el cambio es normal y la innovación es el instrumento específico del emprendedor. A modo de presupuesto de análisis e interpretación, se entiende que cuanto más se trabajan conceptos o temáticas vinculadas con “resistencia organizacional”, “cultura organizacional”, “innovación” y “gestión del cambio” ello refleja la existencia de políticas de reforma innovadoras (cualquiera fuere su corriente y paradigma) mientras que, correlativamente, cuanto menos publicaciones o documentos sobre estos ejes temáticos, menos innovadoras son las políticas de reforma estatales.

Ante la ausencia de datos fuertes o contundentes en cuanto a las líneas y orientaciones de la actual gestión de gobierno en torno a la reforma administrativa, se plantea metodológicamente realizar, en forma exploratoria, una lectura en profundidad de las publicaciones de los *Cuinap* ya que cumplen dos objetivos: son documentos académicos y están bajo la edición del organismo encargado de la promo-

ción y realización de estudios e investigaciones que releven buenas prácticas de administración pública y que contribuyan a la mejora de la gestión y modernización del Estado.

El procedimiento implicó varios pasos: la decisión teórica de identificar ciertos conceptos claves como variables conceptuales del constructo teórico “reformas” y “cambio”; la elección de un corpus académico de carácter gubernamental especializado en la administración pública que cubre el período de búsqueda; el diseño de una estrategia de búsqueda doble: a) a través de los títulos y b) de los autores, y luego de ello, con la primera selección, una lectura sistemática de los conceptos o palabras clave elegidas; la construcción de cuadros conceptuales. Resta ahora el análisis de la información obtenida y su comparación.

La primera reflexión, con base en el análisis cuantitativo de las publicaciones del Cuinap, lleva a afirmar que los conceptos y temáticas que se estudiaron no aparecen como centrales en esos trabajos académicos. En efecto, los *Cuinap* reflejan un campo de reflexión bien variado, que va desde los temas de la coyuntura (teletrabajo, COVID-19), políticas públicas, empleo público, empresas estatales, federalismo, entre otros, pero no existen publicaciones que debatan nuevas líneas o paradigmas o sus estrategias o problemas de implementación.

Esta baja presencia relativa podría explicarse a partir de la coyuntura del COVID-19 y de la imposibilidad de afrontar los grandes cambios administrativos de un equipo de gestión que, sin embargo, discursivamente buscó diferenciarse del anterior.

Desde el punto de vista cualitativo, se aprecian diferencias conceptuales entre los diversos autores identificados. Esta diversidad no debe ser vista como negativa o falta de

solidez de la ciencia que lo estudia, sino una riqueza conceptual que maneja la teoría de las organizaciones. Como se ha visto, los conceptos de "cultura organizacional", "innovación", "gestión del cambio" y "resistencia" son contestes entre sí y con los de la academia nacional e internacional (Coriat y Weinstein, 2011; Krieger, 2001; Pettigrew, 1979; Pfeffer, 2000; Schein, 1988, entre otros).

Tal vez, y a modo de hipótesis, se pueda advertir una tensión en algunos ejes para el cambio y la innovación en los textos: desde la ausencia de planificación (Oszlak, 2020) hasta la idea de que hay límites a la innovación planificada o que nacen de espacios no orgánicos (Gore, 2020; Vázquez y Silva, 2020); el valor político para los cambios (Cao, 2020) o del liderazgo (de Freitas, 2021) frente a la cultura organizacional como variable independiente (o al menos privilegiada) para el cambio organizacional (Felcman y Blutman, 2020), pasando por la incorporación de los actores externos para la planificación de los grandes cambios (von Zeschau, 2020) o las redes como agentes de la innovación (Estévez y Banchemo, 2021).

Nuevamente, no se observan en estas diferencias tensiones insalvables sino diversas estrategias disciplinares para afrontar el desafío de la gestión del cambio en las grandes organizaciones públicas.

Resulta evidente que un estudio más amplio, que incluya otras publicaciones y que abarque, una vez finalizado, todo el período de gobierno, permitirá construir una posición más sólida, pero esta primera aproximación sienta una base para continuar esa indagación acerca de cuáles son o fueron los paradigmas y políticas de reformas de la administración pública nacional en la gestión de Alberto Fernández.

Referencias

- Arnau, L. y Sala, J. (2020). *La revisión de la literatura científica: Pautas, procedimientos y criterios de calidad*. Departament de Teories de l'Educació i Pedagogia Social. Universitat Autònoma de Barcelona. https://ddd.uab.cat/pub/recdoc/2020/222109/revliltcie_a2020.pdf
- Cao, H. (2020). La gestión pública en un país federal. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(28). publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/211
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw Hill.
- Coriat, B. y Weinstein, O. (2011). *Nuevos rumbos de la teoría de la organización*. Lenguaje Claro.
- Cué Brugueras, M., Díaz Alonso, G., Díaz Martínez, A. y Valdés Abreu, M. (2008). El artículo de revisión. *Revista Cubana de Salud Pública*, 34(4) http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So864-34662008000400011&lng=es&tlng=es
- Dalle, P., Boniolo, P., Sautu, R. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Clacso. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20100719035021/sautu.pdf>
- Drucker, P. (2015). *Innovation and Entrepreneurship Practice and Principles*. Routledge.
- Dye, T. R. (1992). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall.
- Estévez, A. (2020). Ostracismo organizacional: tipología y etapas. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (1). publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/175
- Estévez, A. y Banchemo, G. (2021). Teoría y práctica sobre gerenciamiento de redes: análisis de cuatro casos. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(58). [/publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/236](https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/236)

- Felcman, I. y Blutman, G. (2020). Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(18). publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/198
- de Freitas, N. (2021). ¿Confiar en la burocracia?: Cómo quebrar la desconfianza social en la Administración Pública. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(69). publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/249
- Gonzales-Limas, W. R., Bastidas-Jurado, C. F., Figueroa-Chaves, H. A., Zambrano-Guerrero, C. A. y Matabanchoy-Tulcán, S. M. (2018). Revisión sistemática de las concepciones de cultura organizacional. *Universidad y Salud*, 20(2) 200-214. <http://dx.doi.org/10.22267/rus.182002.123>
- Gore, E. (2020). Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(16). publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/195
- Guirao Goris, S. J. A. (2015). Utilidad y tipos de revisión de literatura. *Ene*, 9(2) <https://dx.doi.org/10.4321/S1988-348X2015000200002>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. del P. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Krieger, M. (2001). *Sociología de las organizaciones*. Prentice Hall / Pearson Education
- Ley No. 20.173. Por medio de la cual se reglamenta la creación del Instituto Nacional de la Administración Pública; 26 de febrero de 1973. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20173-32615/texto>
- di Maggio, P. y Powell, W. (comps.) (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE.
- Oszlak, O. (2020). El Estado después de la pandemia COVID-19. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(11). publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/188
- Pettigrew, A. (1979). On Studing Organizational Cultures. *Administrative Science Quarterly* 24(4), 570-581. <https://www.jstor.org/stable/2392363?origin=JSTOR-pdf>
- Pfeffer, J. (2000). *Nuevos rumbos en la teoría de la organización. Problemas y posibilidades*. Oxford University Press.
- Piana, R. S. y Patiño, D. (2021). Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019). Estudio de caso. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10(20), 299-327.
- Reyes B., H. (2020). Artículos de Revisión. *Revista médica de Chile*, 148(1), 103-108. <https://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872020000100103>
- Ruiz Olabuénaga, J. (2006). *Metodología de la investigación cualitativa*. Universidad de Deusto.
- Schein, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo*. Plaza y Janés.
- Vázquez, N. y Silva, G. (2020). Crisis, innovación y conocimiento organizacional en la Administración Pública. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(45). publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/223
- Vera Carrasco, O. (2009). Cómo escribir artículos de revisión. *Revista Médica La Paz*, 15(1), 63-69. <https://acortar.link/gygedit>
- von Zeschau, J. (2020). Planificación pública a gran escala: una propuesta para el análisis comparado de experiencias. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(43). publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/221