

CUINAP | Argentina

Año 4 • **2023** | Cuadernos del INAP

**La cooperación internacional en el INAP
Argentina en los contextos de la
transición democrática y de las reformas
estructurales (1983-1999)**

Vanesa Ciolli

133

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**La cooperación internacional en el INAP
Argentina en los contextos de la
transición democrática y de las reformas
estructurales (1983-1999)**

Vanesa Ciolli

133

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Ing. Agustín Oscar Rossi

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Bottinelli

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	10
1 Abordaje conceptual y metodológico	13
2 La cooperación internacional en el INAP durante la transición democrática	2
3 La cooperación internacional en el INAP durante las reformas estructurales	33
Conclusiones	55
Referencias bibliográficas	61
Normativa consultada	66

La cooperación internacional en el INAP Argentina en los contextos de la transición democrática y de las reformas estructurales (1983-1999)



**Vanesa
Ciolli**

Doctora en Ciencias Sociales y licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública y del Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe, donde coordina el Grupo de Estudios sobre las articulaciones entre organismos multilaterales y las políticas públicas en América Latina y El Caribe. Docente de grado y posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Fue becaria de CONICET y de CLACSO, y su trayectoria incluye la participación en proyectos de investigación acreditados por instituciones nacionales e internacionales, como UBA, UNQ, CONICET, CLACSO e Institut für Sozialforschung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität (Alemania) y la actividad docente en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Resumen

En este trabajo se analiza el papel desempeñado por los proyectos e iniciativas de cooperación y vinculación internacional en el desarrollo institucional del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Argentina entre 1983 y 1999.

El abordaje parte de una mirada sociohistórica que se desarrolla en la intersección entre las disciplinas de las políticas estatales, las relaciones internacionales y los estudios globales, entre las cuales emerge —como clave analítica— el carácter multiescalar de los procesos de configuración de las estructuras y las dinámicas estatales. La estrategia metodológica se sustenta en el análisis documental de actas, normativas e informes y en entrevistas a personas que estuvieron involucradas en los procesos de ejecución de los proyectos.

A partir de ello, a lo largo del texto, se reconstruyen las actividades de cooperación bilateral con instituciones nacionales orientadas a la administración y las políticas públicas, la participación en proyectos de cooperación técnica promovidos por organismos multilaterales, la participación en redes de cooperación e intercambio y las actividades desplegadas en el marco de los procesos de integración regional, entre otras. Todas estas actividades son caracterizadas a partir de considerar el tipo de actor institucional con el que se establecieron las vinculaciones, el papel asumido por el INAP en esa relación y las actividades concretas que llevó a cabo. Esto último apunta a identificar la significación de cada una de las experiencias en el marco del desarrollo institucional del organismo, así como también, interpretar los cambios y las continuidades entre los distintos períodos gubernamentales.

En las conclusiones, se presenta un análisis transversal de las experiencias relatadas y se destaca la capacidad institucional del INAP para consolidar su trayectoria de interlocución con instituciones nacionales e internacionales de diversa índole y proyectarse al interior del propio aparato estatal.

Palabras clave

INAP, cooperación internacional, integración regional, reforma del Estado.

Abstract

This paper analyzes the role projects and initiatives related to international cooperation and linkage played in the institutional development of the National Institute of Public Administration (INAP) Argentina between 1983 and 1999.

The approach is based on a socio-historical perspective that is developed at the intersection between the disciplines of state policies, international relations, and global studies, among which emerges—as an analytical key—the multi-scalar character of the processes of configuration of structures and state dynamics. The methodological strategy is based on the documentary analysis of minutes, regulations and reports and on interviews with people who were involved in the project execution processes.

Therefore, this paper reconstructs bilateral cooperation activities with national institutions oriented to administration and public policies, participation in technical cooperation projects promoted by multilateral organizations, participation in cooperation and exchange networks and activities deployed within the framework of regional integration processes, among others. All these activities are characterized by considering the type of institutional actor with which the links were established, the role that INAP assumed in that relationship and the specific activities it developed.

The latter aims to identify the meaning of each of the experiences within the framework of INAP's institutional development, as well as interpret the changes and continuities between the different periods of government.

The conclusions present a transversal analysis of the reported experiences and highlight the institutional capacity of INAP to consolidate its trajectory of dialogue with national and international institutions and to project itself towards the state apparatus itself.

Key words

INAP, international cooperation, regional integration, State reform.

Introducción

Desde las últimas décadas del siglo XX, la pregunta por el papel que desempeñan los fenómenos, los actores institucionales y las agendas que se despliegan —tanto en el nivel internacional como en el global— en la configuración de la institucionalidad y las acciones estatales de nivel nacional ha generado intensos debates. Es claro el consenso acerca de que existe una influencia creciente de lo internacional en lo nacional, así como también que esa influencia difiere entre unos países y otros en virtud de su poder relativo. No obstante, permanecen abiertas las preguntas acerca de cuáles son los factores determinantes y los secundarios, en qué medida las lógicas políticas domésticas afectan ese flujo de influencias y dónde reside la posibilidad de emergencia de innovaciones o trayectorias alternativas de carácter territorial.

Nos inclinamos a pensar que estas preguntas no tienen una respuesta unívoca, porque, en cada caso, se advierten combinaciones diferentes de los componentes de un complejo entramado que es preciso descifrar. Cada nuevo caso de estudio parte de un conjunto de antecedentes, pero también aporta elementos novedosos para reformular las hipótesis de trabajo que contribuyen tanto a construir nuevos conocimientos como a relativizar aquellos que parecían consolidados. Aquí reside la relevancia de la investigación empírica sobre nuevos casos desde una mirada sociohistórica.

En este texto, se propone realizar un aporte en el marco de estos interrogantes a partir de la caracterización de las actividades, los proyectos y las iniciativas a través de las cuales el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de la Argentina estableció vinculaciones con actores institucionales que trascendieron las fronteras nacionales durante el período

caracterizado por la transición democrática y las reformas estructurales, es decir, entre 1983 y 1999.

El INAP Argentina es el organismo de la Administración Pública Nacional encargado de la capacitación, la actualización, la especialización y la formación de los recursos humanos del sector público y de la realización de investigaciones relativas a la administración pública (Ley 20.173). Su creación en 1973 y su desarrollo pueden interpretarse a partir de la articulación compleja entre las dinámicas políticas en el nivel nacional y un conjunto de procesos políticos, económicos e institucionales de escala internacional.

Este trabajo se inscribe en una línea de investigación que se inició con el estudio del papel que desempeñan los proyectos y las iniciativas de cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP entre 1973 y 1983 (Ciolli, 2023a). Allí se desarrolló una breve conceptualización de la noción de cooperación internacional para el desarrollo y del lugar que la asistencia técnica en materia de administración pública ocupó en la agenda global desde la segunda mitad del siglo xx. En este marco, se describieron y analizaron dos proyectos consecutivos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que tuvieron un papel decisivo en la consolidación institucional del INAP en su etapa inicial. Asimismo, se recopilaron los convenios bilaterales que se suscribieron con instituciones similares de otros países. Y, por último, se expusieron las vinculaciones que se establecieron con la Organización de Estados Americanos (OEA) —a partir de la conformación del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública— y la participación en las actividades del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y otras redes de intercambio en el nivel internacional.

En las conclusiones, se destaca el rol decisivo de la cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP en esa etapa. Asimismo, se formulan reflexiones y nuevas hipótesis acerca de los procesos de retroalimentación del saber experto, la generación de dinámicas de interrelación en múltiples direcciones entre organismos multilaterales de cooperación internacional y las agencias estatales, así como también las paradojas de estos proyectos en relación con el contexto argentino caracterizada por un régimen dictatorial.

Durante la etapa que se focaliza en este trabajo, se observan cambios relevantes en las modalidades de cooperación y vinculación internacional del INAP; sin embargo, también existen elementos de continuidad, los cuales se exponen y analizan a lo largo de tres apartados y las conclusiones.

En el primer apartado, se plantea el abordaje conceptual y metodológico, y se reponen las principales categorías analíticas para el abordaje de experiencias disímiles desde una mirada sociohistórica. En el segundo apartado, se analizan los proyectos y las actividades de cooperación internacional desarrollados durante el gobierno de Raúl Alfonsín, especialmente, bajo la impronta dada por la recuperación democrática. En el tercer apartado, se expone las experiencias de cooperación, la vinculación e integración regional transitadas por el INAP durante los dos períodos presidenciales de Carlos Menem, que se caracterizaron por la implementación de las reformas estructurales. Por último, desde una mirada transversal del análisis empírico, las conclusiones recuperan los interrogantes e hipótesis iniciales para identificar los principales hallazgos del proceso de investigación. Y, en virtud de ello, se destaca la capacidad institucional del INAP para consolidar su trayectoria de interlocución con instituciones nacionales e internacionales de diversa índole y de proyectarse al interior del propio aparato estatal.

Abordaje conceptual y metodológico

El abordaje conceptual de este trabajo está guiado por el interrogante acerca del papel que desempeñan los fenómenos, los actores institucionales y las agendas que se despliegan a nivel internacional en la configuración de la institucionalidad y las acciones estatales de nivel nacional. Este interrogante es trabajado desde una mirada que, a su vez, da lugar a indagar el papel que desempeñan los procesos concretos de implementación de políticas en los territorios nacionales en la retroalimentación de las agendas y dinámicas globales.

En ese sentido, este artículo de investigación se desarrolla en la intersección entre las disciplinas de las políticas estatales, las relaciones internacionales y los estudios globales. De este modo, es posible definir algunos conceptos y algunas categorías analíticas que contribuyan a estudiar los distintos tipos de articulaciones entre la institucionalidad y las políticas estatales con aquello que se identifica de modo genérico como «lo internacional».

El trabajo asume un enfoque sociohistórico en la medida en que la comprensión de los hechos es guiada por la reconstrucción del entramado de actores sociales¹ (Rodríguez y Di Virgilio, 2011), cada uno con intereses

1 En este trabajo, se reconoce que el uso del lenguaje no es neutral en relación a los géneros e identidades. Por este motivo, se promueve el lenguaje no sexista y se evita el uso del masculino genérico, que implica una invisibilización de mujeres y diversidades en el mundo simbólico. Sin embargo, para la categoría analítica «actor» o «actores» se mantiene el masculino porque aún no se ha encontrado otra capaz de reemplazar

propios y recursos de dispares poder, que se configuran en torno a cuestiones socialmente problematizadas en el marco de determinaciones histórico-estructurales más amplias (Oszlak y O'Donnell, 1976). En este sentido, el desarrollo institucional es entendido como el encadenamiento —no unívoco— de las repercusiones horizontales y verticales (Oszlak y O'Donnell, 1976, p. 28) en el aparato estatal de las sucesivas tomas de posición del Estado frente a las cuestiones socialmente problematizadas. Desde esta perspectiva, se busca dar cuenta de la dimensión internacional del proceso de problematización social en la medida en que la actividad estatal condensa fenómenos que se producen en múltiples niveles o escalas (Aguilar Villanueva, 2006; Jessop *et al.*, 2008), de los que participan actores institucionales cuyo despliegue trasciende las fronteras nacionales.

Tradicionalmente, las relaciones internacionales estudian las relaciones entre los Estados nacionales, ya que estos son considerados como «los principales *agregados* de poder político» (Cox, 2013, p. 130) del sistema interestatal emergente de la Paz de Westfalia (en 1648) (Aceves, 2004). En esta configuración, el reconocimiento de los principios de soberanía, integridad territorial y ciudadanía implicaron la estructuración de las relaciones diplomáticas sobre la base de los intereses de estado que cada país busca defender y ejecutar mediante su política exterior (Lascano y Vedia, 2021).

No obstante, el estudio de las relaciones internacionales fue dando lugar a distintos factores (interrelacionados entre sí) que complejizaron esa visión clásica. En primer lugar, el análisis de las relaciones interestatales y de la dimensión internacional de las políticas públicas es inescindible

adecuadamente su significado operativo para aquella acepción que remite tanto a grupos de personas como a instituciones que tienen intereses comunes frente a un problema social y con capacidad de agencia sobre el mismo. Para contar con herramientas acerca del lenguaje inclusivo y no sexista se puede consultar Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2021).

de las configuraciones geopolíticas. Estas configuraciones implican el reconocimiento de las asimetrías de poder entre los distintos Estados soberanos y de las rivalidades entre las potencias mundiales, que afectan el modo en que los Estados periféricos formulan sus intereses y actúan en el escenario internacional. De este modo, la configuración geopolítica es un factor estructurante de la actividad estatal.

En segundo lugar, los Estados no son los únicos actores que juegan en el escenario internacional. Desde las últimas décadas del siglo xx, cobraron protagonismo diversos actores no estatales entre los que se destacan las empresas transnacionales (en el marco de la internacionalización y la deslocalización de los procesos productivos a escala planetaria), las organizaciones internacionales no gubernamentales y el andamiaje institucional interestatal constituido por los organismos multilaterales.

En tercer lugar, la tajante distinción entre Estado y sociedad también se vuelve cada vez más borrosa, en la medida que los intereses sectoriales al interior de los Estados nacionales cuentan con recursos de poder diferenciados para lograr incidencia en la definición del «interés nacional», así como también es posible identificar fenómenos culturales que trascienden las fronteras prescindiendo de acciones específicas por parte de las instituciones políticas. Estos tres fenómenos, entre otros, dieron lugar al desarrollo de los estudios críticos de las relaciones internacionales (Cox, 2013; Wallerstein, 2005; Míguez y Deciancio, 2016), y a los estudios globales (Deciancio y Míguez, 2020; Míguez y Deciancio, 2016) que tienden a relativizar la dicotomía entre lo nacional y lo internacional como ámbitos delimitados con una relación de mutua externalidad. Es a partir de ello que se abre la posibilidad de interpretar a toda cristalización institucional (O'Donnell, 1984) como resultado de una configuración multiescalar compleja (Ciolli, 2018) en su contexto espaciotemporal específico.

Uno de los principales debates en el campo de los estudios globales gira en torno a los factores que influyen en la emergencia de problemas, agendas y políticas de escala global y en la difusión y convergencia de políticas nacionales de similares características en distintas partes del mundo. A raíz de ello, los estudios empíricos tienden a concentrarse en la conformación de comunidades epistémicas (Hass, 1992), así como en la capacidad de ciertos actores de «viajar entre las escalas» (Deacon, 2007), lo que dio lugar al análisis del papel de los organismos multilaterales como vectores de internacionalización de las burocracias estatales (Ciolli y Bressano, 2023). Esta perspectiva no desconoce el anclaje territorial intrínseco de las políticas públicas, el cual constituye el ámbito privilegiado para la emergencia, el desenvolvimiento y la expresión de los conflictos sociopolíticos y la construcción de identidades, sino que busca aportar una dimensión menos estudiada en las investigaciones sobre administración y políticas públicas.

En términos más específicos, este trabajo describe las actividades y los proyectos de cooperación bilateral entre organismos nacionales de distintos países, de cooperación internacional para el desarrollo y de integración regional.

Como planteamos en un trabajo previo (Ciolli, 2023a), el concepto de cooperación internacional para el desarrollo es un concepto polisémico y dinámico, intensamente estudiado y debatido tanto por la comunidad académica como por quienes participan de su ejecución. En rasgos generales, la cooperación internacional para el desarrollo consiste en un tipo específico de relación entre Estados y organismos multilaterales que está sustentada en la premisa de que el desarrollo equilibrado a nivel internacional constituye un beneficio común de la humanidad, ya que, como plantean Gómez Galán y Sanahuja, «[a] través de la cooperación internacional, se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y

seguro para todos los habitantes del planeta» (1999, p. 17). De este modo, la cooperación internacional para el desarrollo comprende un conjunto de acciones destinadas a la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos entre distintos países con el propósito de contribuir al desarrollo económico y social de las sociedades con mayores dificultades para alcanzarlo.

Estas acciones de movilización de recursos son desarrolladas por distinto tipo de actores institucionales, entre los que se incluyen los organismos multilaterales, Estados nacionales a través de agencias específicas, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, fundaciones y empresas, entre otras. Se trata de una red en la que interactúa ese conjunto diverso de actores mediante vínculos formales e informales que, si bien no se encuentran coordinados de manera sistemática y coherente, comparten lineamientos comunes implícitos y explícitos, motivo por el cual se suele identificar como un «sistema de cooperación internacional» (Gómez Galán y Sanahuja, 1999).

La cooperación se materializa mediante acciones, proyectos y programas que brindan préstamos concesionales, transferencias dinerarias no reembolsables y asistencias técnicas para el desarrollo de un conjunto de actividades orientadas al logro de metas previamente definidas en un plazo establecido. Asimismo, la proliferación de agencias, fondos e instituciones orientadas a construir espacios de cooperación dio lugar a la generación de un conjunto de instrumentos cuyas dinámicas se distinguen de las anteriores por incluir las acciones de intercambio y de articulación interinstitucional como metas claves para promover dinámicas sostenibles y continuas a lo largo del tiempo. Dentro de este conjunto, se identifica la construcción de redes de saberes especializados o de experiencias innovadoras organizadas en torno a un campo temático específico. A largo

plazo, estas redes pueden dar lugar a la institucionalización de acuerdos y cartas compromiso, así como también a la consolidación de repositorios estadísticos, metodológicos y archivísticos con base en las contribuciones de los países. A su vez, todo este acervo favorece la producción de análisis transversales que constituyen insumos clave para los procesos de toma de decisiones públicas.

La cooperación internacional es una dimensión específica de la configuración de las relaciones internacionales. Por ello, la posibilidad de identificar sus principales tendencias de actuación reside en la comprensión de su significación histórica en el marco de procesos geopolíticos amplios. Su origen es el resultado del entramado de arreglos institucionales entre Estados nacionales que se establecieron luego de la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de mantener la paz y la seguridad mundiales, así como también de contar con instrumentos para garantizar la estabilidad de las relaciones comerciales y económicas entre los países (mediante los Acuerdos de Bretton Woods). De las negociaciones de aquella época surgieron las organizaciones multilaterales más emblemáticas que aún hoy tienen vigencia en la dinámica política, institucional y financiera internacional, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU); el Fondo Monetario Internacional (FMI); y el Banco para la Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido como Banco Mundial (BM), entre otras. A partir de ello, la cooperación internacional se desplegó en un contexto caracterizado por la denominada Guerra Fría, que refiere al enfrentamiento entre el bloque capitalista liderado por los Estados Unidos y el bloque de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas liderado por Rusia. Hacia la década del sesenta, el conflictivo escenario internacional suma complejidad con la irrupción de los procesos de descolonización, especialmente en la región africana. En este contexto, la cooperación internacional se constituyó en un ámbito más donde se dirimió dicho

enfrentamiento entre los bloques occidental y oriental² a partir de dos de sus rasgos característicos que se relacionan entre sí.

En primer lugar, la cooperación internacional se fundamenta en, y expresa, los desequilibrios regionales norte/sur o centro/periferia. Al menos en sus modalidades tradicionales, los flujos de recursos tendían a ser unilaterales y verticales, a partir de los roles diferenciados y no intercambiables entre proveedores y receptores de recursos. Con el tiempo, esta relación se flexibilizó, dando lugar a la emergencia de acciones de cooperación basadas en relaciones más horizontales y recíprocas, como las experiencias de cooperación sur-sur.

En segundo lugar, y estrechamente vinculado a lo anterior, resulta central la definición de la noción de desarrollo que funcionó como horizonte de sentido y amalgama de la red de cooperación internacional en el bloque occidental capitalista. Ello implicó definir cuál es el tipo de organización social deseable o ideal, cuáles son los factores que impiden alcanzar el desarrollo y cuáles son los instrumentos para superarlos. En última instancia, estas definiciones apuntaron a garantizar la consistencia de las acciones de cooperación con los intereses y la orientación de quienes detentaron el liderazgo del bloque. Desde la década del cincuenta, la idea de desarrollo predominante estuvo sustentada en el crecimiento macroeconómico y la liberalización del intercambio mercantil, a partir de lo cual se lograría de manera progresiva el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en su conjunto. De este modo, la cooperación internacional tiene un carácter normativo y prescriptivo, que se materializa mediante el establecimiento de un conjunto de acciones (condicionalidades,

2 En América Latina, la Guerra Fría incluyó una herramienta político-militar de la mano de la Escuela de las Américas y la Operación Cóndor, que funcionaron como coordinadoras del accionar represivo llevado a cabo por dictaduras impuestas en varios países de la región (Feierstein, 2016).

responsabilidades) que los países receptores se comprometen a llevar a cabo, en tanto contrapartes.

Esta mirada del desarrollo fue objeto de una amplia variedad de críticas. Una de las más destacadas fue aquella encabezada por la escuela de la dependencia con epicentro en América Latina, que contó con una participación de intelectuales que se desempeñaban en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta corriente cuestionó la idea de que el desarrollo obedeciera a los factores endógenos de los países que eran considerados como «subdesarrollados». Por el contrario, planteó que la configuración de la división internacional del trabajo y los términos de intercambios heredados de la colonia cristalizaron una relación asimétrica entre los países del norte y del sur que generaba condicionamientos estructurales para la reproducción de la dependencia de los países periféricos a los recursos y los paradigmas de los países centrales, lo cual limitaba las posibilidades de emprender vías alternativas de desarrollo.

Otra de las críticas fue formulada desde una mirada antropológica y epistemológica, que cuestionó la visión etnocéntrica del desarrollo por basarse en la universalización de los criterios de bienestar construidos en los países centrales y que, por consiguiente, jerarquizaba los mecanismos de construcción de conocimiento a partir del criterio de racionalidad occidental. En este sentido, se señaló que esa idea de desarrollo establecía una escala evolucionista para clasificar el grado de desarrollo de cada país de manera unívoca.

La profundización de los debates en torno a las ideas de desarrollo y sus implicancias en las dinámicas geopolíticas escapa a los alcances de este trabajo. Sin embargo, para su abordaje empírico, es preciso señalar dos

cuestiones. Por un lado, en el marco de las tensiones reseñadas, las ideas de desarrollo impulsaron la cooperación internacional y generaron un espacio para el despliegue de iniciativas y proyectos muy diversos entre sí, que significaron aportes concretos en contexto específicos, así como también trazaron un camino que no estuvo exento de reformulaciones. Por otro lado, la puesta en práctica de las ideas, e incluso de los proyectos, es inevitablemente un proceso de complejización y resignificación (de manera deliberada o no), ya que significa su inserción en prácticas sociales con dinámicas e improntas que se nutren de experiencias diversas. En este contexto, la idea de desarrollo se constituyó en un amplio paraguas para la conformación de corpus específicos sobre diversos aspectos de la vida social que comenzaron a ocupar un lugar en la agenda internacional. Y que, en función de ello, fueron objeto de la cooperación internacional.

Uno de ellos fue la configuración del paradigma de la administración para el desarrollo durante las décadas del cincuenta y sesenta del siglo xx. Su peculiaridad reside en que su objeto de intervención es el propio aparato estatal. La gran pregunta que guía esta agenda es cómo deberían ser la estructura y el personal del Estado para llevar a cabo las tareas que el desarrollo demande. Es en este aspecto, donde la planificación del desarrollo se sitúa como una actividad clave para la cual se postuló la necesidad de contar con administraciones públicas modernas y racionales. Así, el objetivo predominante de este paradigma fue impulsar cambios profundos en el aparato estatal de los países «subdesarrollados», con el fin de lograr «... un aparato administrativo neutral, impulsado por una mano de obra muy competente y basado en técnicas y dispositivos inspirados en el desarrollo de las ciencias sociales» (Lluch, 2022, p. 184) que fuera capaz de encarar la planificación del desarrollo.

La expresión institucional de estas ideas se plasmó en la Resolución 723 (VIII) de 1953 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se reconoció «la creciente importancia del papel de la administración pública en la ejecución de los programas de fomento del desarrollo económico y del bienestar social». Desde este diagnóstico, la resolución dispuso un programa en materia de administración pública que comprendería la prestación de asistencia técnica y formación profesional para la función pública mediante servicios de asesoramiento de expertos/os, becas, institutos de formación, seminarios, conferencias, grupos de trabajo y publicaciones técnicas, entre otros. A partir de ello, la administración pública comienza a ser uno de los ejes de la asistencia técnica multilateral, tanto de las Naciones Unidas como de la OEA, entre otros organismos. Todas estas iniciativas, encaradas por distintos organismos multilaterales, propiciaron la proliferación de proyectos de asistencia técnica en materia de administración pública en la mayor parte de los países de la región, y favorecieron la creación de institutos y escuelas de administración pública en los distintos países de América Latina durante las décadas del sesenta y setenta del siglo xx.

Por su parte, los espacios de integración regional también son constituidos por los Estados en el ejercicio de su soberanía, pero —a diferencia de los organismos multilaterales clásicos— su particularidad reside en que uno de los criterios de agrupamiento consiste en la proximidad geográfica y su propósito, en el contexto que aquí se estudia, es desarrollar herramientas de índole económica y política para hacer frente a problemas y desafíos comunes del escenario internacional. El aspecto clave de los procesos de integración está vinculado a los mecanismos de toma de decisiones consensuadas que, en la mayor parte de los casos, resultan en la cesión parcial de algunas facultades de actuación soberana en pos de los acuerdos establecidos. En ese sentido, la integración regional es una apuesta de

mediano a largo plazo y su actividad principal no puede encuadrarse en la lógica de proyectos que caracteriza a las iniciativas de cooperación internacionales más usuales.

A partir de lo expuesto, el objeto empírico de la investigación se focalizó en la identificación y la caracterización de los proyectos, las iniciativas y las actividades que vinculan al INAP con actores institucionales internacionales y de otros países, a partir de lo cual se sugieren interpretaciones acerca de su significación en el marco de su desarrollo institucional.

El recorte temporal se alinea con los períodos gubernamentales con el fin de identificar los rasgos centrales que, en cada etapa, incidieron en el desarrollo institucional del INAP. En este sentido, el período de transición democrática se identifica con la presidencia del Raúl Alfonsín entre el 10 de diciembre de 1983 y el 8 de julio de 1989. Mientras que el período de reformas estructurales se establece en relación con la presidencia de Carlos Menem entre el 8 de julio de 1989 y el 10 de diciembre de 1999. Al respecto, caben dos aclaraciones. Por un lado, que las características que asume el desarrollo institucional no están determinadas exclusivamente por la orientación que cada proyecto político busca imprimir a sus iniciativas, sino que se configura a partir de la articulación compleja de fenómenos de diversa índole de la que participan distintos actores sociales en torno a ciertas cuestiones que emergen como problemas públicos. De ello se desprende la segunda aclaración, que remite al carácter dinámico de ese proceso social. Ello implica que si bien pueden establecerse puntos de inflexión que visibilizan cambios significativos en el devenir sociopolítico, estos condensan procesos de más largo alcance.

El abordaje metodológico consistió en una estrategia de investigación cualitativa (Denzin & Lincoln, 2011; Sautu, 2005), que es entendida como

un proceso dinámico en el que las instancias de reflexión teórica, de producción de evidencia empírica y de análisis e interpretación de los datos constituyen un ciclo de retroalimentación creciente.

La producción de evidencia empírica se sustentó en el análisis de documental de los archivos públicos y documentos oficiales originales, en particular, las actas y resoluciones del Directorio del INAP, así como las disposiciones de sus presidentes³, normativas relacionadas con los proyectos de cooperación internacional, informes y documentos elaborados por organismos multilaterales y/o por personas expertas contratadas por estos organismos. El análisis clásico de los documentos consiste en describir su contenido y deducir la relación de las ideas que allí se presentan, para lo cual reviste especial relevancia reponer su contexto de producción (Duverger, 1981). En el caso estudiado, el contexto de producción fue reconstruido a partir de la bibliografía disponible sobre la historia del INAP. Asimismo, se realizaron entrevistas en profundidad con guías de preguntas semiestructuradas a personas que participaron de las actividades del instituto que aquí se describen. Las entrevistas constituyen una herramienta para profundizar el conocimiento sobre opiniones, hechos fácticos y actitudes. El objetivo es obtener riqueza informativa, ya que permite traspasar los límites del discurso articulado y direccionado en los documentos escritos. A su vez, brinda la posibilidad de aclarar algunos tópicos que no se desprenden claramente de los documentos.

El análisis de los datos se desarrolló mediante la codificación temática, que consiste en la generación de dominios temáticos y categorías para los casos individuales, los cuáles se comprueban de manera cruzada. La

3 La mayor parte de la documentación analizada forma parte del Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP) del INAP; sin embargo, no se encontró la totalidad de la documentación relativa al período analizado. Esta imposibilidad de acceso a la documentación completa puede dar lugar a omisiones relevantes en el texto que no pudieron ser saldadas con los testimonios de sus protagonistas.

codificación contribuye a relacionar los datos con los conceptos teóricos y a identificar patrones, los cuales dan lugar a nuevas preguntas en torno al objeto. Sobre esta base, el presente texto sugiere posibles interpretaciones (Flick, 2004) basadas en las evidencias analizadas y, como parte de un movimiento cíclico (Coffey y Atkinson, 2003), se proponen y actualizan hipótesis de trabajo para contribuir al campo de conocimiento desde el caso estudiado.

2

La cooperación internacional en el INAP durante la transición democrática

En este apartado, se reconstruyen los proyectos y las actividades de cooperación internacional desplegadas por el instituto durante la presidencia de Raúl Alfonsín. Se trata de un período gubernamental en el que se produjo una gran disparidad en el volumen y en la relevancia de las vinculaciones que el INAP desarrolló con instituciones del exterior entre su etapa inicial y su etapa final.

La recuperación democrática en 1983 constituyó un hito clave en la historia argentina, y dio lugar a un período de entusiasmo en relación a las instituciones públicas y su papel en la garantía de los derechos humanos.

El 10 de diciembre de 1983, el entonces presidente Raúl Alfonsín creó la Secretaría de la Función Pública en la órbita de la Presidencia de la Nación, dentro de la cual se incluía la Subsecretaría de Investigación y Reforma Administrativa (Decreto 15/1983). Además, se dispuso que la/el secretaria/o de la Función Pública fuera a la vez presidenta/e del Directorio del INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública [INAP], 1999) —que funcionaba como organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de la Función Pública—. Este cargo fue inicialmente ocupado por Jorge Roulet, quien, en 1982, había creado el Centro de Participación

Política desde el cual apoyó la campaña presidencial de Alfonsín y aportó propuestas para su plataforma electoral (Rizzo, 2018). En este contexto, la actividad del INAP estuvo impregnada de un clima de época que se presentaba como una nueva oportunidad histórica de refundación de la administración pública bajo las premisas democráticas, desde la cual se fortalecieron las relaciones de cooperación bilateral con instituciones de países con democracias «consolidadas».

Sin embargo, como es sabido, la presidencia de Alfonsín enfrentó grandes desafíos a nivel político y económico, a partir de los cuales las políticas iniciales impulsadas al calor de las expectativas por la democratización fueron cediendo paso frente a las medidas orientadas a paliar la crisis económica. Esta situación puede ilustrarse con el documento «Convenios internacionales: algunos criterios para una política» elaborado para el tratamiento del Directorio del INAP, donde el primer criterio general postula que se debe «hacer uso del mayor número de oportunidades abiertas, procurando que los aportes recibidos superen a los compromisos asumidos por el INAP» (Acta 9 de 1987 [Directorio del INAP]), Anexo, p. 1). Entre las actividades incluye intercambio de información, visitas de funcionarias/os de interés recíproco, seminarios de corta duración, colaboración en materia de investigaciones. Asimismo, recomienda la existencia de alguna oficina que centralice la información referida a los convenios, haga un seguimiento de las actividades y brinde apoyo en las actividades con otros países.

El sentido de esta evolución tuvo repercusiones en el desarrollo institucional del INAP. A continuación, se caracterizan sus actividades de articulación y cooperación internacional, que pueden agruparse en tres grandes líneas: las actividades de cooperación bilateral, la participación en proyectos de cooperación promovidos por organismos multilaterales y la incursión en programas de financiamiento de bancos multilaterales de desarrollo.

2.1 Cooperación bilateral: la influencia de Francia y España en el PROFAG

Uno de los ejes principales de las actividades del INAP durante este periodo gubernamental fue el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG). El PROFAG fue una iniciativa orientada a la formación de un «cuerpo de elite» en la Administración Pública basado en el mérito y la profesionalización, para operar como nexo entre los niveles político y administrativo (INAP, 1999, p. 17)⁴ que estaba «destinado a cumplir funciones de “planeamiento, asesoramiento, organización, conducción y coordinación de nivel superior en organismos centralizados o descentralizados” (INAP, 1988a)» (Pereyra, 2023, pp. 50-51). El proyecto estaba inspirado en el rol que cumplen en Francia las/os egresadas/os de la Escuela Nacional de Administración (ENA). Este es el marco de las actividades de cooperación internacional del instituto, dentro de las cuales se destaca la vinculación con la mencionada Escuela Nacional de Administración de Francia (Ecole National d'Administration [ENA]).

La cooperación bilateral entre el INAP y la ENA existía desde los inicios del organismo argentino, como parte del Programa de Intercambio en Capacitación e Investigaciones en el Sector Público, correspondiente al Convenio de Cooperación Cultural, Científica y Técnica entre la Argentina y Francia, suscripto en 1964 (INAP, 1982). Durante el período anterior, una delegación del INAP viajó a Francia para mantener reuniones de trabajo en distintos organismos (entre los que se encontraba el ENA) y dos agentes del instituto fueron becados para realizar experiencias de formación en terreno en ese país.

⁴ Para profundizar sobre el PROFAG, véase Groisman (1988), Oszlak (1993), Rizzo (2018) y Pereyra (2023).

Sin embargo, en esta etapa, la cooperación con el ENA presenta dos características peculiares. La primera reside en los factores que motivaron las actividades de vinculación, ya que junto a factores relativos a la jerarquización de la Administración Pública como objeto de la cooperación internacional desde la década del sesenta; la consolidación de organismos nacionales encargados de la capacitación del servicio civil, la investigación en administración pública y el diseño de procesos de reforma administrativa (Ciolli, 2023a); y la dinámica democratizadora en el país que generaba fuertes expectativas en torno a la transparencia y la profesionalización de lo estatal como vehículo al desarrollo (Rizzo, 2018); se evidencia otro factor clave, vinculado a la trayectoria personal y profesional del presidente del INAP. Jorge Roulet era ingeniero y había sido becado por el Instituto Torcuato Di Tella (ITDT) para realizar estudios de posgrado en Francia en la década del sesenta. Una vez allí, instalado junto a su familia, realizó un curso para extranjeros en el ENA. De regreso en la Argentina, se incorporó al Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) dependiente del ITDT, a partir de lo cual desplegó su carrera de investigación y consultoría sobre temas relativos al Estado y la Administración Pública en organismos nacionales e internacionales (entre los cuales se incluían la Organización de los Estados Americanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (Rizzo, 2018, p. 88). Este factor de incidencia no es un hecho aislado, sino que se trata de una biografía individual que expresa tanto un clima de época como un conjunto de dinámicas de intercambio con Francia, basadas en la expectativa de su aporte al desarrollo institucional de un país que recuperaba el régimen democrático luego de la oscuridad del terrorismo de Estado.

La segunda peculiaridad reside en el tipo de impacto de esa vinculación en las actividades del INAP, que consistió en ser fuente de inspiración de la principal iniciativa del instituto durante esta etapa. En este sentido, el

impacto no se redujo a vínculos protocolares o a actividades puntuales ni tampoco fue el resultado del cumplimiento de metas comprometidas como contraprestación de proyectos de asistencia técnica y financiera, sino que funcionó como un motor intangible, pero omnipresente del principal eje de trabajo del INAP durante el período.

El encuadre institucional inició en febrero de 1984 con un viaje del presidente del INAP, Jorge Roulet, a España y a Francia, en el cual consiguió la invitación del ENA para la realización de una visita de cinco personas, con el fin de conocer los contenidos y las metodologías de trabajo y enseñanza de la institución francesa, así como también, la disposición a que una representación francesa participe del programa de formación en la Argentina. Asimismo, se planteó la posibilidad de realizar una investigación conjunta (Acta 9 de 1984 [Directorio del INAP]). Durante ese año y los inmediatamente posteriores, se desarrollaron misiones de trabajo, así como también, distintas/os funcionarias/os viajaron a París para participar del Curso Especial para Extranjeros financiado por el ENA. El Dr. Enrique Groisman, Subsecretario de la Función Pública, quien compartía la visión de Roulet sobre la potencialidad del proyecto de alta formación del funcionariado público⁵, fue quien lideró el PROFAG y, en consecuencia, las misiones en Francia:

Según lo documenta Groisman, «... celebramos decenas de entrevistas, visitas y reuniones de trabajo, asistimos a clases y seminarios, y tuvimos oportunidad de hablar no sólo con quienes conducían la ENA y con quienes aprobaban su labor, sino también con los que la criticaban. Se mantuvo a partir de ese viaje un contacto permanente (...) que continuó con la visita de funcionarios y docentes» (1988, p. 20) (Pereyra, 2023, p. 122, nota al pie 81).

5 Jorge Roulet y Enrique Groisman renunciaron en 1986 a la Secretaría de la Función Pública por diferencias con el equipo económico del Ministerio de Hacienda que, urgido por la situación de crisis económica, no comprendía la relevancia del PROFAG en un proyecto de desarrollo de mediano y largo plazo (Rizzo, 2018).

Es interesante destacar que, en esta etapa caracterizada por la transición democrática y su articulación con la expectativa de jerarquización de la carrera administrativa a partir de procesos transparentes de selección basados en el mérito y de formación de alto nivel, las mujeres profesionales que trabajaban en el INAP comenzaron a participar de las misiones y de los cursos de formación en el exterior (Actas 44, 49 y 50 de 1984 [Directorio del INAP]).

Por otra parte, en el marco del convenio con el ENA, visitó el país el profesor Michael Crozier, un prestigioso sociólogo y politólogo especialista en sociología de las organizaciones, que a principios de la década del sesenta publicó el famoso libro *El fenómeno burocrático* en dos tomos. Durante esta visita, brindó dos conferencias para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), una conferencia abierta sobre reforma administrativa y democracia; y participó de reuniones de trabajo con funcionarias y funcionarios del INAP y de la Secretaría de la Función Pública en las que intercambió ideas sobre la formación de la alta dirección y la capacitación de agentes estatales en el marco de la reforma del Estado. Se acordó, también, la edición en español y portugués del último libro de Crozier mediante un convenio con la Secretaría de la Función Pública de la Argentina y de Brasil, respectivamente. En el informe presentado al Directorio del INAP, la entonces directora del PROFAG sintetizó los aportes del especialista del siguiente modo:

Un Estado moderno no es un estado necesariamente más chico (...). Es (...) un Estado modesto capaz de escuchar la voz de sus ciudadanos, un estado que obliga, pero que protege, un estado que es eficiente si se hace cargo de la complejidad y la diferenciación que caracteriza a las sociedades postindustriales (...) (Acta s.n. de 1987 [Directorio del INAP], Anexo).

La inclusión de esta reseña sobre los aportes de Crozier puede interpretarse como un elemento orientado a fortalecer el posicionamiento del equipo

profesional del INAP frente a la perspectiva del ajuste estructural y el Estado mínimo que se estaba consolidando a nivel internacional y contaba con adherentes en el escenario político nacional.

Ahora bien, el análisis de este caso pertinente retoma una de las claves interpretativas que formuláramos en el análisis del papel de la cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP durante sus primeros años, orientada a indagar si el instituto argentino reprodujo de manera acrítica los lineamientos de la ENA o si, por el contrario, logró avanzar hacia la «... reapropiación situada, a partir de la revisión de esas líneas estratégicas en virtud de las especificidades locales y de la funcionalidad para los proyectos de gobierno» (Ciolli, 2023a, p. 28).

A la hora de responder este interrogante, puede plantearse que esta experiencia de intercambio fluido entre el INAP Argentina y la ENA francesa constituyó un tipo de cooperación bilateral tradicional entre dos países con niveles de desarrollo, tradiciones institucionales y recursos de poder para posicionarse en el escenario internacional disímiles, lo que se tradujo en que cada uno de ellos desempeñara roles específicos en esa relación. Sin embargo, desde una perspectiva crítica al etnocentrismo y a la univocidad de la noción de desarrollo, resulta pertinente desarticular los estereotipos construidos en torno a la construcción y la transmisión de conocimientos válidos y, de este modo, evitar la subestimación de las capacidades de agencia de aquellos Estados que cuentan con menores recursos y experiencias históricas diversas.

En este caso puntual, contamos con numerosas reflexiones *a posteriori* elaboradas por sus protagonistas que dan cuenta de esta tensión, entre las que se destacan dos contribuciones relevantes. Por un lado, Oscar Oszlak, quien fue vocal del INAP, analizó lo siguiente:

El gobierno francés proporcionó una importante asistencia a la misión, aunque la idea de imitar el cuerpo de la ENA fue descartada desde el principio. Como en el caso de Francia, donde la ENA había sido creada en el período de reconstrucción que siguió a la Segunda Guerra Mundial, Argentina adoptó este proyecto en momentos en que se enfrentaba a una profunda crisis económica y a un difícil retorno a la democracia. El nuevo gobierno encontró una burocracia desmoralizada, caracterizada por una evasión general de responsabilidades. Se consideraba una tarea imposible lograr imponer nuevas reglas de juego a un aparato estatal tan cargado de resabios culturales e institucionales de cambiantes y heterogéneos regímenes políticos (1993, s.p.).

Por otro lado, Groisman, uno de los líderes del proyecto, manifestó:

Hubo quien dijo, en tono peyorativo, que el Proyecto era una copia del sistema francés. Esa observación fue injusta, porque en ningún momento ese modelo fue considerado acriticamente ni existió el propósito de trasplantarlo sino de aprovechar su experiencia y adaptar sus ideas básicas a una realidad que, como la nuestra, tiene notables diferencias (2005, p. 3).

A partir de ello, Groisman sintetiza los aprendizajes y las diferencias del PROFAG respecto del modelo francés:

Se adoptó del sistema francés el rigor en los estudios, la objetividad en la selección de los postulantes y el criterio según el cual la formación debe ser proporcionada por la propia administración pública. Se aceptó la necesidad de la pasantía, pero reduciendo su extensión y su peso en la calificación final. Se tomó del sistema francés la existencia de una vía de ingreso diferente para quienes se postulaban siendo ya funcionarios, y la asignación del carácter de tales a los demás cursantes. No se adoptó, en cambio, el sistema de elección del destino según el puntaje obtenido en el curso ni el desarrollo

de la carrera en cuerpos especializados (los «Grandes Cuerpos» del sistema francés), reemplazándolo por el de un cuerpo único desde el cual podían asignarse destinos variables. Las diferencias son también importantes en lo que se refiere al contenido de la enseñanza. El curso concebido para el Proyecto no podía ser considerado como «escuela de aplicación», porque las materias teóricas y las disciplinas formativas tenían una extensión preponderante dada la necesidad de suplir las deficiencias del sistema de educación formal. Como puede verse, hubo similitudes y diferencias, y estas últimas se debieron a la búsqueda de maneras originales de responder a la especificidad de nuestros problemas. Esto fue apreciado por las autoridades de la ENA, hasta el punto en que consideraron que nuestra experiencia era digna de ser explicada a varios países con los cuales Francia estaba realizando programas de apoyo en temas de administración pública. Por su sugerencia fuimos invitados a la reunión de trabajo sobre Administración y Desarrollo que realizó el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (Washington, 1985) y al Seminario sobre Políticas de Gestión del Desarrollo organizada por dicho Instituto y por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (Berlín, noviembre de 1986). Asimismo, en el marco del CLAD y con la cooperación de la OEA se invitó a funcionarios de países de América Latina y del Caribe a realizar una pasantía con el objeto de mostrar la experiencia en curso (2005, p. 3).

En el trabajo anterior, sobre la cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP en el período 1973-1983 (Ciolli, 2023a), propusimos una hipótesis de trabajo que interpela los enfoques tradicionales sobre la temática. Allí se planteaba que, en el marco de los proyectos de cooperación internacional, los procesos de reapropiación a escala nacional pueden constituirse en insumos que retroalimentan las capacidades y los recursos de aquellos organismos que brindan asistencia técnica, ya que la implementación de acciones en contextos específicos es lo que

brinda materialidad y territorialidad a los postulados técnicos. Los relatos aquí citados permiten sostener la vigencia de aquella hipótesis para las experiencias de cooperación bilateral durante este período, aportando nuevos elementos de indagación vinculados a las experiencias de emulación o difusión de políticas entre países en un momento histórico previo al fenómeno de la globalización neoliberal.

De manera complementaria, la motivación de apuntalar el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales y del conjunto de las actividades del INAP incluyó la consolidación de los vínculos existentes con el INAP de España a partir del Convenio de Cooperación Bilateral firmado en 1982. Como se ha afirmado, tanto el primer viaje oficial de Roulet como las misiones posteriores encabezadas por Groisman contaron con reuniones de trabajo sobre la experiencia de formación y selección de empleados y empleadas del sector público desplegada por la institución española (Acta 9 de 1984 [Directorio del INAP]). Asimismo, los intercambios no se circunscribieron a sus eventuales aportes al PROFAG, sino que se mantuvieron a lo largo del período a través de la participación de agentes del INAP Argentina en seminarios internacionales organizados por la contraparte española.

Otro elemento que da cuenta del estrecho vínculo que se estableció con el INAP España es la conformación, en 1987, de la Junta Directiva de la Asociación Nacional de la Argentina de la Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP España (Acta s.n. de 1987 [Directorio del INAP]).

Por otra parte, se celebró un convenio de cooperación técnica entre el Instituto de Cooperación Interamericana de España, la Secretaría de la Función Pública de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad

de Buenos Aires sobre «la administración local y el urbanismo», cuyo coordinador fue el consultor especializado Jordi Borja. Sin embargo, el informe de la entonces directora del PROFAG presentado ante el Directorio del INAP planteó que el programa consistió en el desarrollo de cursos de bajo impacto y que apuntaba a consolidar la influencia de las/os técnicas/os españolas/españoles en la Argentina, pero que no preveía financiamiento para que las/os argentinas/os se perfeccionasen en España. Por estos motivos, propone una reformulación del programa de manera de reorientarlo hacia la creación de un Instituto Argentino de Administración Municipalista (Acta 10 de 1987 [Directorio del INAP]). Este informe brinda una nueva evidencia de la mirada autónoma y crítica de las/os profesionales del INAP Argentina sobre las experiencias transitadas de la mano de los proyectos de cooperación internacional.

Por último, el análisis de las fuentes documentales evidencia que el INAP recibía invitaciones para participar de seminarios internacionales organizados por instituciones académicas y gubernamentales vinculadas a la administración pública de manera frecuente. Sin embargo, en la medida que las invitaciones no fueran acompañadas por financiamiento para la cobertura de los costos de traslado y estadía, a partir de 1987 se desistía de participar por falta de recursos presupuestarios.

2.2 La redefinición de la cooperación en el marco de los organismos multilaterales

En esta sección, se describe la participación del INAP en proyectos de cooperación internacional promovidos por los organismos multilaterales. Se trata de proyectos con características diversas entre sí, aunque una mirada transversal permite identificar algunas tendencias predominantes frente a otros rasgos puntuales. De este modo, se caracterizarán las

actividades y los tipos de vinculaciones que se establecieron en el marco de los organismos multilaterales, y se considerarán los cambios y las continuidades con respecto al período anterior. Es a partir de esto último que el orden de exposición de las distintas experiencias radica en la proporcionalidad de los cambios.

La cooperación internacional de organismos multilaterales tuvo un papel destacado en el desarrollo institucional del INAP durante sus primeros años, especialmente aquellos proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) implementados entre 1976 y 1981, cuyo objetivo fue consolidar la institucionalidad del instituto. Los dos programas consecutivos del PNUD habían dado lugar a la definición del perfil de actividades del INAP en tres áreas principales, lo cual aportó a la conformación del Sistema Nacional de Capacitación, el Sistema de Reforma Administrativa y a la profesionalización del área de investigación. Esto se desarrolló mediante dos proyectos consecutivos de asistencia técnica de expertas/os y especialistas en temas de administración pública, que trabajaron a la par de los equipos del organismo. Este ciclo de dos proyectos había concluido en 1981 con una valoración positiva por parte de los representantes del PNUD y de las autoridades del INAP (Ciolli, 2023a).

Durante el período que se inicia con la recuperación democrática, el tipo de vinculación establecida con los organismos multilaterales se transformó significativamente. El INAP Argentina dejó de ser «receptor» de asistencia técnica por parte de estos organismos y pasó a ser convocado para brindar asistencia técnica a instituciones gubernamentales de otros países mediante el auspicio y el financiamiento de organismos multilaterales.

Esta transformación obedeció a una modalidad de cooperación internacional para el desarrollo impulsada por la Organización de Naciones Unidas

(ONU) a escala global denominada Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). En términos institucionales, se trató de un proceso que se inició en 1972 con la creación del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo y, posteriormente, de la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur. Sin embargo, el hito más relevante fue la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, en Buenos Aires en 1978 que contó con la participación de 138 países (Secretaría General Iberoamericana, 2017). Allí se aprobó el «Plan de acción de Buenos Aires (PABA) para la promoción e implementación de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)», que fue definida como un instrumento capaz de impulsar el intercambio de experiencias exitosas entre países que comparten realidades históricas próximas y desafíos similares (Secretaría General Iberoamericana, 2017). En su capítulo introductorio, el PABA planteó la importancia de la CTPD como un instrumento para compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo y alcanzar la autosuficiencia nacional y colectiva, así como para aumentar la confianza de estos países en sus capacidades técnicas y armonizar sus intereses en el plano regional e interregional (United Nations Development Programme [UNPD], 1978; Secretaría General Iberoamericana, 2017).

En su informe de actividad a diez años del PABA, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) consideró que los elementos originales consistieron en que ese plan de acción:

... destacó, entre otras cosas, el carácter instrumental de la cooperación; puso de relieve que ella es iniciada y puesta en práctica por los propios gobiernos de los países en desarrollo; subrayó que la CTPD puede darse en cualquier sector de interés para los gobiernos y que en ella tienen cabida numerosos agentes que no solo incluyen a los órganos gubernamentales sino también

a las organizaciones no gubernamentales y al sector privado, y recalcó el carácter multisectorial de la CTPD, la que puede llevarse adelante en cualquier sector que sea de interés para dos o más países en desarrollo (1988, p. 2).

Esta modalidad fue favorecida por transformaciones a escala internacional, como los procesos de descolonización en el continente africano, las iniciativas de cooperación Sur-Sur orientadas a desplegar procesos de integración basados en la revalorización del principio de autodeterminación y la Declaración y el Programa de Acción del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) de las Naciones Unidas —Resoluciones 3201 (S-VI)¹ y 3202 (S-VI)² de 1974, respectivamente—. Más allá de los diferentes intereses y perfiles detrás de cada uno de estos hitos⁶ (Domínguez Martín, 2017), de manera conjunta significaban una visibilización de los desequilibrios entre los países desarrollados y los países en desarrollo y, la necesidad de revalorizar la autodeterminación y la soberanía de estos últimos en el marco de la creciente interdependencia económica. En suma, se trata de una creciente complejización de la configuración geopolítica, donde algunos intereses y algunas necesidades de los países en desarrollo lograron yuxtaponerse a la confrontación entre el bloque capitalista y el bloque soviético que había primado hasta el momento (Secretaría General Iberoamericana, 2017).

Esta dinámica se materializó en el INAP Argentina a partir de un proyecto impulsado por el PNUD para la cooperación técnica entre países en desarrollo destinado a Guinea Ecuatorial y a Jamaica (INAP, 1990). La experiencia con Guinea Ecuatorial implicó que integrantes de los equipos

⁶ La literatura crítica señala que la cooperación técnica entre países en desarrollo tuvo como objetivo resituar geopolíticamente la cooperación internacional bajo el liderazgo de los países centrales, frente a las iniciativas de cooperación Sur-Sur que se venían desplegando, con fuerte protagonismo de la CEPAL (Domínguez Martín, 2017).

profesionales del INAP colaboraran en la planificación y el dictado de cursos y conferencias en ese país a pedido del representante residente del PNUD en la Argentina. Los temas de la asistencia técnica fueron diversos, destacándose el perfeccionamiento de docentes de capacitación (Acta 11 de 1985 [Directorio del INAP]). De acuerdo con el Directorio del INAP, estas acciones fueron valoradas, ya que permitían mantener relaciones con PNUD. En efecto, en 1985 ese fue el marco para que el asesor del PNUD propusiera acciones conjuntas con el INAP. En 1987, esta experiencia derivó en el Proyecto de Asistencia al Ministerio de la Función Pública y Reforma Administrativa de la República de Guinea Ecuatorial. Asimismo, un grupo de profesores de la Escuela Nacional de Administración Pública de la República de Guinea Ecuatorial viajó a Buenos Aires para cursar un seminario de perfeccionamiento para docentes de capacitación. La preparación del curso fue favorecida por la misión de una funcionaria del INAP a dicho país, y los contenidos se enmarcaron en el Proyecto de Modernización de la Administración y Gestión Pública y en función del Programa de Capacitación de Funcionarios de Administración Pública de Guinea Ecuatorial.

Con la intención de aportar nuevos elementos a la hipótesis interpretativa planteada en la sección anterior, resulta interesante caracterizar el punto de vista desde el cual el INAP asumió este tipo de proyectos. Para ello, resulta ilustrativo el discurso de Groisman en ocasión del acto de clausura del seminario de perfeccionamiento para docentes de capacitación, donde se plantearon tres ejes interesantes para su abordaje: el carácter no neutral de las técnicas seleccionadas en las experiencias de asistencia técnica, el aprendizaje mutuo o bidireccional y la necesidad de un abordaje situado de los problemas y de los caminos que conducen a formular vías para su tratamiento y eventual resolución.

Yo querría reflexionar sobre algo más general, sobre la asistencia técnica, la formación, la capacitación (...). [Se] supone que las técnicas son neutrales, yo no estoy de acuerdo con esto. (...) cada técnica se elige en base a criterios y esos criterios son políticos. (...) en esta etapa actual de la Argentina, para nosotros lo más importante es formar funcionarios que sean capaces no solo de trabajar eficientemente sino de contribuir a la democratización del Estado. (...) Nos parece, además, que en estas tareas de asistencia técnica también hay que dejar de lado un concepto tradicional en el cual solo hay alguien que enseña y hay alguien que aprende. Esto no es así para nosotros: aprendemos los dos. (...) Y, finalmente, que no hay recetas que puedan ser transferidas de un país a otro. Nosotros no podemos enseñarles a resolver problemas, sino contarles cómo los resolvemos. Pero cada solución es intranferible y es mi deseo que, si quizá, sirviendo la experiencia de ese seminario, ésta sea para que ustedes desarrollen instrumentos propios, de los cuales, a su vez, nosotros podremos llegar a aprender (Groisman, como se citó en INAP, 1985, p. 16).

Esta reflexión tiene la particularidad de construir puentes entre diversos períodos históricos en la medida en que propone claves para la operacionalización del análisis de las actividades de cooperación internacional para el desarrollo desde una experiencia concreta. En este sentido, no solo permite comprender la significación de la asistencia técnica a Guinea Ecuatorial para el desarrollo institucional del INAP en aquella circunstancia, sino que brinda aportes concretos para la investigación actual dentro del campo disciplinar.

Otro de los organismos que promovió acciones específicas de cooperación horizontal fue la CEPAL, una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, establecida en 1948. Su objetivo es promover el desarrollo económico y social de la región y sus actividades principales giran en torno

a la realización de estudios e investigaciones, así como en la elaboración de documentos e informes orientados a la profesionalización en la producción, sistematización y disponibilización de información estadística e indicadores. Asimismo, planifica y promueve proyectos de cooperación técnica de alcance regional y subregional. La CEPAL se involucró activamente en esta nueva modalidad de cooperación que dialogaba con su perfil institucional, ya que sus actividades estaban basadas en el conocimiento profundo de la fisonomía de la estructura social y productiva de los países de la región y en el lugar que estos ocupaban en la división internacional del trabajo. Así como también procuraba promover la integración regional.

En concordancia con los lineamientos del PABA, en 1979, la CEPAL creó un Comité para tratar los asuntos de la CTPD. En su informe de actividades de CTPD, a diez años del PABA, señaló:

... los objetivos de CTPD considerados en este informe son: i) el fortalecimiento de la coordinación con las organizaciones del sistema de Naciones Unidas y otros organismos regionales en materia de CTPD; la identificación de oportunidades para fortalecer la cooperación entre países en desarrollo; iii) el apoyo al intercambio de experiencias entre los agentes de cooperación, para fortalecer la aplicación de modalidades de CTPD; iv) y el apoyo a los centros nacionales de coordinación de CTPD para facilitar los vínculos entre las instituciones nacionales de sectores afines en los que hay demandas y ofertas concretas de cooperación (1988, p. 3).

En diciembre de 1983, la Argentina —por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores— suscribió un Programa Cooperativo con CEPAL y PNUD (ARG/83/011), a través del cual la CEPAL colaboró en el proyecto de acción económica bilateral y regional argentina hacia América Latina y El Caribe, Asia y África mediante la determinación de las necesidades de cooperación de los distintos países de la región compatibles con las posibilidades de

oferta del país y el diagnóstico sobre las relaciones comerciales del país. La incidencia de este programa en el INAP vino de la mano de una nota enviada por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe en abril de 1987, donde se solicitaba al instituto la colaboración en un «proyecto destinado a actualizar y sistematizar información acerca de las instituciones nacionales que tienen actividades o experiencia en el campo de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)» (Acta 6 de 1987 [Directorio del INAP]), ya que este formaba parte del banco de datos para la CTPD establecido por el PNUD. La nota expresaba: «Hay numerosas instituciones de su país que figuran en ese banco de datos, pero sólo algunas indican expresamente que han tenido experiencia en proyectos específicos de cooperación con otros países en desarrollo» constituyéndose en «agentes reales de cooperación horizontal en América Latina y El Caribe». Específicamente, la colaboración solicitada al INAP consistía en responder un extenso cuestionario sobre las características y los aportes de las experiencias en las cuales el instituto había prestado asistencia a otros países. Los resultados de ese relevamiento fueron presentados en un informe en el XXII período de sesiones del Comité de Cooperación entre Países y Regiones en Desarrollo llevado a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en abril de 1988.

En suma, la experiencia y el reconocimiento del INAP como organismo con capacidades específicas para la asistencia técnica a otros países en temas relativos a la administración pública abrió el camino para iniciar relaciones institucionales con la CEPAL durante este período. Si bien durante estos años el volumen de trabajo en este marco no tuvo una gravitación específica en el desarrollo institucional del INAP, esta vinculación aportó un nuevo elemento para la valoración del instituto hacia el interior del Estado nacional —especialmente con la Cancillería— y generó expectativas acerca de las posibilidades de proyección del INAP en el escenario regional.

Otro organismo en torno al cual se desplegaron actividades de cooperación internacional fue el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el que ya existía una trayectoria de trabajo desde el propio inicio del INAP —que fue sostenido a lo largo de su historia hasta la actualidad—. Se trata de un organismo interestatal creado en 1972 cuya modalidad de cooperación principal reside en la promoción, la construcción y el fortalecimiento de una red de funcionarias/os, expertas/os e investigadoras/es sobre los principales temas relativos al Estado y la administración pública. Si bien cuenta con una estructura de funcionamiento pequeña, su nivel de incidencia en las agendas regionales en torno al Estado, la administración y las políticas públicas resulta especialmente significativa. En virtud de sus funciones específicas, el INAP tiene la responsabilidad de ser la contraparte nacional del CLAD, a partir de lo cual, durante esta etapa los integrantes del Directorio del INAP asumieron la representación del país en el Consejo Directivo, que es el órgano de decisión de dicho organismo.

A los pocos días de la asunción del nuevo gobierno, en enero de 1984, el Dr. Bernardo Kliksberg, Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe de Asistencia al CLAD, se reunió con el Directorio del INAP y reseñó las características más relevantes del CLAD. A partir de ello, el Directorio concluyó que el INAP podría institucionalizar la relación con el mismo en los próximos tres años, sobre tres líneas de trabajo: 1) Experiencia en cursos de posgrado; 2) Utilización del CLAD como un centro de información y documentación y 3) Convenios de cooperación (Acta 2 de 1984 [Directorio del INAP]). En este marco, se fueron desplegando distintas actividades, entre las que se destacan la participación de docentes del INAP para el diseño, la ejecución y el dictado de cursos del CLAD, como el Curso para Altos Funcionarios y las becas para que profesionales del INAP participen del Curso Iberoamericano de Postgrado para la Formación

de Investigadores Superiores en Administración Pública. Asimismo, el CLAD apoyó el PROFAG (Groisman, 2005) ya que significaba una política de estado alineada con los lineamientos del organismo regional acerca de la promoción de la profesionalización de la función pública.

Uno de los proyectos que tiene una incidencia significativa en el desarrollo institucional del INAP fue la creación en 1986 de la Red Latinoamericana de Documentación e Información sobre Administración Pública (REDIAP), coordinada por el CLAD (Acta 16 de 1986 [Directorio del INAP]) que inicialmente contó con la participación de la Argentina, México, Colombia y Perú. La red tuvo un diseño descentralizado y cooperativo y se orientó «a facilitar la eficiente información, transferencia e intercambio de documentación sobre Administración Pública, de manera que los usuarios nacionales puedan ejercer sus responsabilidades de desarrollo administrativo disponiendo de información relativa a toda la experiencia acumulada en la región» (Acta 16 de 1986 [Directorio del INAP], Anexo). Para su implementación se preveía el desarrollo de un catálogo colectivo y la difusión e información documental de relevancia regional (Acta 16 de 1986 [Directorio del INAP], Anexo). En ese marco, un profesional del INAP participó del seminario realizado en la sede del CLAD sobre el desarrollo y la utilización de las tecnologías, normas y procedimientos de la red, cuyo propósito consistía en la coordinación de las actividades requeridas para la participación en la red.

La participación del CLAD en esa iniciativa tuvo un impacto destacado en el desarrollo institucional del INAP a partir de la revalorización, la legitimación y el relanzamiento de una de las funciones originales del instituto. La entonces Dirección General de Documentación e Información del INAP, en tanto unidad nacional de la red latinoamericana, se dedicó a «procesar técnicamente los documentos aportados por la Argentina a la

red, almacenarlos ordenadamente y ponerlos a disposición de potenciales usuarios» (INAP, 1989a, p. 1). En el marco de este impulso, en primer lugar, se trabajó en la sistematización y el registro bibliográfico de la documentación elaborada por los organismos que integraban la Secretaría de la Función Pública para ser incluidos en el catálogo. Para ello, se solicitó a todas las áreas un listado de las investigaciones, investigación-acciones e informes (publicado o no) potencialmente relevantes para los países de la región, que hubieran sido producidos desde 1970 en adelante, estableciendo las características que debían tener el listado y los resúmenes de cada documento. Ello, a su vez, justificó la solicitud de ampliación de la dotación de recursos humanos para la elaboración y el procesamiento de los registros documentales y de provisión de equipamiento informático. En este último aspecto, en el marco del mencionado acuerdo, el CLAD se comprometió a brindar un paquete de programas «Micro ISIS», para cuyo funcionamiento fueron entrenadas las personas que participaron del seminario-taller en Caracas.

Durante los primeros años, se alcanzaron logros organizativos y técnicos relevantes, como «la utilización del Tesoro de Administración Pública para clasificar el material, la conformación de un equipo de trabajo técnico-administrativo y la incorporación de la computación y la microfilmación al sistema» (INAP, 1989a, p. 2). Asimismo, se inició un Proyecto de Intercambio de Documentación e Información sobre la Administración Pública que consistió en el relevamiento de unidades generadoras o almacenadoras de información y documentación y, posteriormente, se solicitó documentación específica producida por los centros relevados. A partir de este trabajo, se identificó que una de las principales limitaciones del sistema consistía en el aporte desequilibrado de información y documentación entre la entonces Capital Federal y el resto del país, lo que generaba sesgos en las contribuciones argentinas a

la red, al mismo tiempo que dificultaba la difusión del catálogo al conjunto de las provincias (1989a). Es así como surgió la iniciativa de conformación de una Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (RENDIAP) coordinada por el área correspondiente del INAP con el objetivo de «contribuir al mejoramiento de la Administración Pública argentina a través del diseño de una estructura que permita la difusión de experiencias innovadoras y estudios sobre el tema» (INAP, 1989a, p. 4). Resulta interesante detallar los objetivos específicos de la RENDIAP, ya que dan cuenta del alto grado de incidencia que tuvo la iniciativa del CLAD en el desarrollo institucional a escala nacional, no solo en la propia conformación de la red, sino en su diseño organizativo y operativo:

- Diseñar una Red de intercambio informativo y documental sobre el tema de la Administración Pública, de carácter participativo, cooperativo y descentralizado a nivel nacional.
- Impulsar el Sistema de Información de la Red del CLAD que permita coordinar el accionar técnico en el funcionamiento de dicha Red, con el propósito de lograr un máximo aprovechamiento de los recursos documentarios y financieros.
- Establecer mecanismos de articulación de la mencionada estructura con la Red de Información del CLAD.
- Editar los resultados del Proyecto a fin de su difusión y consolidación institucional, en el país y en la región (INAP, 1989a, p. 5).

Para avanzar en esta iniciativa, en 1988 se hizo una encuesta-diagnóstico sobre las unidades de información sobre administración pública relevadas en las distintas provincias y, en 1989 se realizó un encuentro entre todas ellas para debatir sobre el proyecto de creación de la RENDIAP, definir sus

características y sus modalidades de funcionamiento. Entre las conclusiones del encuentro se define lo siguiente:

... para constituirse en unidad cooperante de la Red será requisito generar y/o almacenar documentación referida a experiencias innovadoras en los siguientes temas: estudio de la administración pública, contexto de la administración pública, estructura de la administración pública, administración de personal, administración financiera, administración de la información, cambio administrativo, administración del desarrollo, sistemas administrativos y administración internacional (INAP, 1989b, p. 8).

Asimismo, se priorizaron las actividades de capacitación del personal y de asistencia técnica. A partir de lo expuesto, es posible afirmar que la experiencia de integración del INAP a la Red Latinoamericana de Documentación e Información sobre Administración Pública impulsada por un organismo intergubernamental de escala regional como el CLAD tuvo un impacto directo en el desarrollo institucional del instituto a partir de su articulación con las funciones y líneas de trabajo fundacionales y con las inquietudes de sus integrantes. Aquí se observa que el impacto reside en jerarquizar e impulsar el trabajo de la unidad de documentación e información del INAP, mejorar las condiciones técnicas para su desarrollo e insertar un nuevo tema en la agenda de coordinación interinstitucional a escala federal. Este último aspecto permite identificar una nueva escala en la mencionada configuración multiescalar que se imprime en el desarrollo de la actividad estatal en la Argentina. Esta reside en la tradición de institucionalización de las instancias de coordinación federal, con el fin de profundizar los alcances de las acciones de la administración pública de nivel nacional sobre la base de la incorporación de la diversidad territorial y política representada por los gobiernos provinciales al diseño e implementación de las políticas estatales⁷.

⁷ Sobre la institucionalización de las instancias de coordinación federal en la Argentina, véase Sabatto (2023a, 2023b).

Asimismo, en la II Reunión de Evaluación de la Red Latinoamericana realizada en Caracas en 1989, todas las unidades nacionales integrantes convinieron en asignar a la unidad argentina la elaboración de una propuesta metodológica integral para la evaluación de la red. De este modo, se puso de manifiesto el reconocimiento regional a las capacidades técnico-profesionales del INAP Argentina, lo cual posicionó al país como referente en la temática. A tales fines, el proyecto encarado por el instituto se propuso desarrollar un manual técnico que contuviera un marco conceptual, el desarrollo de metodologías, instrumentos y formularios de evaluación basados en la identificación de los criterios más adecuados y su adaptación a las características de la región y, un informe de la aplicación de la metodología al caso concreto de la Red Latinoamericana de Documentación e Información en Administración Pública.

A la hora de analizar las continuidades y los cambios del vínculo del INAP con el CLAD respecto al período anterior, puede afirmarse que predomina la continuidad en las modalidades de vinculación. Ello obedece a las características propias del tipo de trabajo desarrollado por el CLAD, que consiste en la construcción, la coordinación e impulso de redes, basadas en articulaciones horizontales. No obstante, la experiencia de la Red Latinoamericana marca algunos matices, ya que, por un lado, en su diseño inicial incluyó a un número reducido de países entre los que se encontraba la Argentina y, por el otro lado, el país tuvo un rol destacado por las responsabilidades asumidas en dicha red, como la asunción de la tarea de diseño metodológico para su evaluación. Estos aspectos dan cuenta de que el cambio, aunque de menor envergadura, se alinea en la dirección de los cambios propiciados en el seno de aquellos organismos promotores de la cooperación horizontal, en la medida en que la cooperación internacional implicó responsabilidades como resultado

de un reconocimiento previo a los altos estándares de las capacidades técnico-profesionales del INAP Argentina.

En cuanto a las redes de intercambio en materia de administración pública, durante este período se renovó la membresía a la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración/ International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA) (Acta 3 de 1987 [Directorio del INAP]), a la cual el INAP había adherido en 1978 (Ciolli, 2023a). Su actividad principal consiste en la celebración de conferencias anuales, en cuales el INAP se vio impedido de participar por razones presupuestarias.

Por último, uno de los proyectos que presenta rasgos de mayor continuidad con respecto al período anterior es la participación del INAP como contraparte nacional del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP), que había sido creado en 1965 mediante un Convenio entre la Secretaría General de la OEA y el gobierno argentino, y cuyas actividades se rigen por acuerdos especiales con vigencia de cinco años renovables (Ciolli, 2023a). El CICAP contaba con autonomía técnica y administrativa, la Secretaría General de la OEA designaba a la/el directora/or, mientras que el gobierno argentino, por consulta del organismo nacional de enlace —que era el INAP—, designaba a la/el coordinadora/or nacional.

El acuerdo vigente durante el período estipulaba que las actividades giraban en torno a la capacitación (cursos interamericanos, regionales y nacionales, seminarios, conferencias y reuniones de intercambio), la investigación y el asesoramiento en administración y planeamiento y la asistencia técnica tanto en el país como en los Estados miembros de la OEA para el diagnóstico de necesidades de capacitación y en la creación y el fortalecimiento de instituciones orientadas a la formación y la capacitación (Secretaría de la Función Pública Instituto Nacional de la Administración Pública y Banco

Interamericano de Desarrollo, 1986). De acuerdo con un informe elaborado en diciembre de 1986, desde la creación del CICAP a esa fecha, ya habían participado más de 7000 becarios de los países latinoamericanos y caribeños de las actividades de capacitación desarrolladas por más de 500 profesores de la región, Estados Unidos y Europa.

Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo contrató al CICAP a solicitud del gobierno de Paraguay como agencia especializada ejecutora del subprograma denominado «Apoyo al Sistema de Programación de Inversiones, Financiamiento, y Administración Presupuestaria» del Convenio ATN-SF-2525-PR de «Apoyo Institucional a áreas prioritarias del sector público paraguayo», con un período de ejecución de 34 meses y un monto de 575.000 dólares (Secretaría de la Función Pública *et al.*, 1986). Esta contratación no resulta especialmente novedosa, ya que expresa la articulación entre dos instituciones —CICAP y BID— que surgieron del seno de la OEA. Sin embargo, el tipo de actividad que motiva dicha contratación se inscribe en la tendencia a la promoción —en este caso mediante la provisión de financiamiento— de proyectos de cooperación técnica entre países en desarrollo que, en este caso estuvo bajo la responsabilidad del CICAP y no del INAP de forma directa sino a través de las/os profesionales designadas/os en dicha institución para el desarrollo de sus actividades académicas.

2.3 Vinculaciones con los bancos multilaterales de desarrollo

Durante este período, el INAP se vinculó con programas de financiamiento de dos bancos multilaterales de desarrollo: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) —identificado como Banco Mundial— y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los bancos multilaterales de desarrollo tienen la particularidad de ser

... instituciones financieras cuyos accionistas y prestatarios preferenciales son los Estados. Su objetivo es brindar asistencia financiera y técnica para promover el desarrollo en los países del sur, mediante una agenda que se diversificó a lo largo de los años. [Su] emergencia (...) se produjo en un contexto de consolidación de las instituciones financieras creadas en los acuerdos de Bretton Woods (...) y de disputas geopolíticas en torno a las nociones de desarrollo, en el marco de la Guerra Fría (Ciolli, 2023b, p. 103).

De acuerdo con Sagasti (2004), «El espacio de acción que puede denominarse financiamiento para el desarrollo se ubica en la intersección del “sistema de organizaciones internacionales de desarrollo” y el “sistema financiero internacional”» (p. 251). En este sentido, un estudio reciente plantea que la constitución de la cartera de operaciones de los bancos multilaterales está determinada por la articulación entre tres variables predominantes: los intereses geopolíticos y financieros, la lógica burocrático-institucional y el interés y la situación del país prestatario (Val y Nemiña, 2023). En todos los casos, las negociaciones son encabezadas por los ministerios de economía o hacienda de los países prestatarios, quienes coordinan la participación de las distintas áreas estatales en virtud de los objetivos y las actividades de los programas.

Durante el período que aquí se analiza, el INAP participó de uno de los componentes previstos en el préstamo de asistencia técnica BIRF-2712-AR otorgado por el Banco Mundial el 31 de octubre de 1986 por un monto de 18,5 millones de dólares y con un período de ejecución de cuatro años. El préstamo se propuso desarrollar un Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública ejecutado por la Secretaría de la Función Pública junto con el Organismo de Control de Empresas Públicas cuyo objetivo central era

... instrumentar un conjunto articulado de acciones que apoyen los esfuerzos que, en todos los niveles de gobierno se están realizando para mejorar la eficiencia y la eficacia de las empresas públicas, por vía de un mejor uso de los recursos humanos y materiales disponibles (Secretaría de la Función Pública *et. al.*, 1986, p. 12).

Para ello, el programa se proponía apoyar

a) el desarrollo y el fortalecimiento de los mecanismos para la correcta toma de decisiones de política económica, b) la reducción del déficit del sector público, c) la expansión de la movilización de los recursos internos, d) la mejora de la eficiencia de la inversión del sector público, e) la reestructuración y la mejora de la gestión de las empresas públicas (...), f) la mejora de las políticas públicas y procedimientos relacionados con las exportaciones y las industrias en las que el país tiene ventajas comparativas (Secretaría de la Función Pública *et. al.*, 1986, p. 4).

En este marco, se desplegó el Programa de Alta Dirección para Empresarios Públicos (PADEP) implementado por la Secretaría de la Función Pública, que buscaba institucionalizar un sistema de capacitación, perfeccionamiento, investigación y asesoramiento orientado a los niveles gerenciales tanto de las empresas públicas como de los organismos del Gobierno Central a ellas vinculadas (Secretaría de la Función Pública *et. al.*, 1986, p. 12). Este componente del préstamo incluyó el financiamiento de jornadas y paneles para alta gerencia y coordinación; seminarios y cursos para los niveles de gerencia operativa y nivel funcional, *workshops* destinados al nivel gerencial funcional y estratégico, ejercicios de simulación, actividades de intercambio y encuentros. Asimismo, se preveía la concertación de acuerdos con universidades para el desarrollo de programas de posgrado destinados a la formación de futuros gerentes de empresas públicas y la creación de un mecanismo permanente de contacto entre los niveles

gerenciales de las empresas públicas. Las actividades incluyeron la participación del INAP, así como también el involucramiento del PNUD.

La participación del INAP —mediante la Secretaría de la Función Pública— en el programa del Banco Mundial promovió la implementación de un proyecto que ponía en juego las incumbencias propias del instituto en la capacitación de un sector peculiar de agentes estatales, definidos por su participación en las empresas públicas, lo que constituía un desafío en sí mismo. A su vez, implicaba una nueva modalidad de coordinación con otras áreas del Estado que participaron del resto de los componentes del programa de financiamiento. Ello implicó un aprendizaje específico acerca de las modalidades de trabajo que se establecen con los bancos multilaterales tanto en el establecimiento y cumplimiento de las metas como en los mecanismos de administración y rendición de los fondos.

Tomando como antecedente la experiencia de participación en un programa del Banco Mundial, durante 1986 la Secretaría de la Función Pública y el INAP formularon un proyecto para solicitar apoyo financiero al Banco Interamericano de Desarrollo. La propuesta consistía en un «Programa Regional de Formación y Perfeccionamiento en Gestión del Sector Público, y Formulación y Administración de Programas y Proyectos de Desarrollo Económico y Social» con el objetivo de colaborar en el desarrollo de la región a través del mejoramiento de la capacidad gerencial y del análisis de políticas en la gestión del sector público central y descentralizado, la gerencia de las empresas públicas y la programación de la inversión pública. La formulación de la propuesta se alineó con los criterios acordados por la Asamblea de Gobernadores del BID (máximo órgano de decisión política de la institución) que se plasmaron en el documento «Apoyo a los programas de formación, perfeccionamiento e investigación aplicada». Asimismo, implicaba un aporte específico al proceso de integración regional iniciado

entre la Argentina, Brasil y Uruguay y que preveía la adhesión de otros países (que luego se plasmó en la creación del Mercosur). En este sentido, se tomaba como antecedente la experiencia de intercambio entre países europeos —especialmente Francia y Alemania— en las primeras etapas de conformación del Mercado Común Europeo.

La propuesta de programa establecía que el INAP cumpliría el rol de implementación, coordinación y supervisión de las distintas actividades previstas, las cuales incluían la participación de becarias/os latinoamericanas/os en el Curso de Formación de Administradores Gubernamentales y en los cursos intensivos de perfeccionamiento del Programa de Alta Dirección para Ejecutivos de Empresas Públicas (PADEP), en la Maestría en Administración Pública y en seminarios de intercambio de experiencias; la adaptación y transferencia del PADEP a otros países de la región y; la preparación, edición y difusión de trabajos de investigación aplicada al sector público, estudios de casos nacionales y material didáctico para cursos y seminarios. La solicitud preveía, un costo total del programa de 3.558.560 USD, de los cuales 2.426.960 USD serían aportados por el BID con carácter no reembolsable con cargo a los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales, equivalente al 68 % del programa. El costo restante sería cubierto por aportes del INAP en bienes y servicios (Secretaría de la Función Pública, 1986). El plazo de ejecución se establecía en 36 meses. El resultado de esta propuesta no pudo conocerse, ya que no se encontraron registros sobre su aprobación e implementación en la documentación disponible del INAP ni en el registro público de proyectos del BID. No obstante, la propia formulación del proyecto da cuenta de la incorporación de capacidades estatales dentro del INAP para establecer la interlocución con este tipo de organismos multilaterales.

En el marco del interrogante en torno a los márgenes para la reapropiación crítica de los lineamientos promovidos por las institucionales internacionales, la información sobre la experiencia de participación en el proyecto del Banco Mundial no permite caracterizar el grado en el que el INAP puso en juego su proyecto institucional y las metodologías de trabajo que su equipo técnico-profesional venía desarrollando. Por su parte, la propuesta presentada para solicitar financiamiento al BID es claramente una apuesta por consolidar y expandir el propio trabajo a partir de ponerlo a disposición de otros países de la región.

La cooperación internacional en el INAP durante las reformas estructurales

La disolución del bloque soviético, que se concretó con la caída del Muro de Berlín en 1989, reconfiguró la geopolítica internacional y dio lugar a un período de unipolaridad caracterizado por la hegemonía de Estados Unidos. En ese contexto, el Estado y su aparato institucional recobraron protagonismo en la agenda internacional del desarrollo desde la perspectiva neoliberal que se plasmó en el Consenso de Washington⁸ (Míguez, 2013).

Durante la presidencia de Carlos Menem, la Argentina se alineó en este paradigma a partir de la implementación de una drástica reforma del Estado desde el inicio del gobierno en el contexto de crisis hiperinflacionaria. La batería de medidas fue extensa, abarcativa y estuvo basada en los principios de privatización, desregulación, descentralización y desmonopolización de ciertas funciones estatales. Ello dio lugar a una transformación de las relaciones entre Estado y sociedad que se habían establecido durante la posguerra (García Delgado, 1996; López *et al.*, 2005; Orlansky, 2005; Oszlak, 1994; Thwaites Rey, 1999). Desde esta experiencia, la política exterior argentina durante el período tuvo un capítulo relevante en su apuesta por

8 El cuerpo de medidas se resume en disciplina fiscal para eliminar el déficit público; reorientación del gasto público hacia educación y salud; reforma tributaria (ampliación de las bases); liberalización financiera; tipo de cambio garantizado por el mercado y competitivo; liberalización comercial; inversión extranjera directa; privatización de empresas públicas; desregulación económica; y garantía de los derechos de propiedad.

construir un liderazgo regional mediante mecanismos de aquello que se conoce como «diplomacia blanda» (entrevistada/o 2, comunicación personal, 27 de marzo de 2023), definida como aquellas acciones de un Estado orientadas a incidir en el resto de los Estados o arreglos institucionales por medio de recursos culturales, intelectuales e ideológicos.

Esta impronta revirtió la evolución decreciente de las actividades de cooperación internacional llevadas a cabo por el INAP durante el período gubernamental, dando lugar a nuevos roles en la configuración internacional.

En el nivel institucional, un cambio sustantivo se produjo con la reforma constitucional de 1994 que estableció la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros que

... supuso una reorganización de la estructura de la Presidencia de la Nación, como resultado de la cual la SFP y el INAP fueron trasladados a esa nueva área de la gestión estatal. Más allá de que el INAP conservaba su carácter de organismo descentralizado y la SFP reunía recursos de poder considerables (...). Esta inscripción institucional (...) introdujo interferencias a la hora de la disposición de los recursos (Pereyra, 2023, p. 66).

3.1 La participación en el marco de organismos multilaterales

Durante este nuevo período gubernamental, los vínculos con el CLAD se mantuvieron y consolidaron a partir de la activa participación del INAP —como representante del país— en la vida institucional del organismo y en las diversas actividades específicas.

La participación del INAP en la vida institucional del CLAD se materializó a partir de la asistencia de los distintos integrantes del Directorio del INAP a las reuniones convocadas. Asimismo, durante el período de crisis financiera por el que atravesó el organismo, el INAP dispuso contribuir con aportes financieros extraordinarios, con el fin de garantizar su sostenibilidad (Disposición del Presidente del INAP 038/1995).

Por otro lado, durante el período 1996-2000 la Secretaría General del CLAD fue ejercida por el Dr. Alberto Bonifacio, quien contaba con una extensa trayectoria de trabajo en el INAP, había sido becario en el curso de posgrado organizado por el CLAD para la formación de Investigadores Superiores en Administración Pública y, durante el período inmediatamente anterior a asumir al cargo fue vocal del Directorio y como tal, había representado a la Argentina en varias reuniones del Consejo Directivo.

Durante la secretaría de Bonifacio, el CLAD desarrolló iniciativas relevantes, entre las que se destaca la organización del primer Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, que hasta la actualidad se sigue desarrollando con una frecuencia anual en distintas ciudades de la región y con una participación creciente de paneles y ponencias. Una de las características de estos congresos es el carácter plurinacional de los paneles, con el fin de fomentar el intercambio de experiencias entre funcionarias/os, profesionales, académicas/os y expertas/os de los distintos países y su amplitud en los criterios para la selección de las ponencias. Los congresos contaron, desde sus inicios, con el apoyo de otros organismos internacionales, como el PNUD, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), entre otros. De este modo, los Congresos favorecieron la proyección del CLAD como promotor de la

producción y la reflexión sobre la administración pública en un escenario internacional caracterizado por transformaciones profundas, catalizador de las agendas regionales y articulador de consensos político-institucionales (entrevistada/o 3, comunicación personal, 6 de junio de 2023).

Si bien los logros de Bonifacio durante su gestión al frente de la Secretaría General del CLAD no son atribuibles de modo directo a las actividades del INAP, tampoco están absolutamente dissociados de ellas, ya que la historia de vinculación institucional entre el INAP argentino y el CLAD constituye un factor relevante a la hora de ponderar tanto las trayectorias profesionales como los apoyos nacionales de las/os expertas/os capaces de liderar organismos multilaterales. En este aspecto vale destacar que su gestión contó especialmente con el apoyo del entonces Ministro de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil durante el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso (entrevistada/o 3, comunicación personal, 6 de junio de 2023).

En lo que refiere a las iniciativas específicas, durante esta etapa se consolidó la Red Latinoamericana de Documentación e Investigación, en la que la Argentina ejerció un papel protagónico, como se analizó en el apartado anterior. En este marco, en 1990 el CLAD donó equipamiento de microfilmación con el fin de facilitar la transferencia internacional de la documentación que se difundía en los catálogos colectivos de la red (Resolución del Directorio del INAP 137/90). A partir de ello, se avanzó en la microfilmación de los documentos aportados por el INAP a la red, que por estos años ya nucleaba a los siete centros más importantes de América Latina (INAP, 1999).

Asimismo, en 1988 se había creado la Red Iberoamericana de Formación e Investigación en Gerencia Pública fundada por un acuerdo entre el CLAD, la

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el PNUD, en la cual la Secretaría General del CLAD asumió la unidad de gestión, coordinación y enlace. El INAP resolvió su incorporación en diciembre de 1989 con la suscripción del Protocolo respectivo, comprometiéndose a aportar una cuota anual de 500 USD en concepto de membresía (Resolución del Directorio del INAP 160/1989).

La nueva red se estableció como un « mecanismo de apoyo a los esfuerzos de consolidación y desarrollo de un Estado democrático y a su reforma y modernización» y se concibió como

- a) Un sistema de comunicación e intercambio entre sus estados miembro;
- b) Un mecanismo promotor de actividades conjuntas a ser realizadas por dichas unidades;
- c) Una instancia promotora y/o ejecutora de proyectos de asistencia científico-técnica y de investigación;
- d) Un mecanismo estimulador de la conexión sistemática del Sector Público y el Sistema de Educación Superior (Red Iberoamericana de Formación e Investigación en Gerencia Pública, 1989, p. 1).

El diagnóstico general que dio origen a esta red era que las actividades de formación y capacitación de las instituciones nucleadas en el CLAD habían perdido relevancia en la dinámica de las administraciones públicas nacionales. De acuerdo con un coordinador del programa de cooperación del CLAD: «sus programas, contenidos curriculares, metodologías didácticas y capacidad institucional habían sido rebasadas en mucho por los procesos de transformación que se estaban dando al interior de los Estados y las sociedades de América Latina» (Edelman, 2004, p. 104).

A partir de ello, con la creación de la red se buscaba apuntalar dos líneas estratégicas: la modernización curricular y la investigación. En la línea de capacitación, la propuesta emergente del taller de expertas/os realizado

para analizar la situación recomendó la inclusión de los siguientes ejes temáticos: políticas públicas, gerencia social, reforma del Estado, relaciones intergubernamentales y planificación estratégica. Ello fue complementado con insumos para la formación de docentes en estos ejes temáticos. En la línea de investigación, se creó un fondo de promoción para las actividades de investigación y dos concursos para el otorgamiento de financiamiento proveniente de dicho fondo. A su vez, se desarrollaron talleres y seminarios destinados a actualizar las metodologías didácticas, a establecer mecanismos para mejorar la vinculación entre los institutos/escuelas de administración pública y los gobiernos.

Aquí encontramos que la red reflejaba gran parte de los desafíos que el propio INAP tenía por delante frente a las nuevas agendas de reforma del Estado que protagonizaron el escenario internacional durante la década del noventa.

Asimismo, dentro de las actividades de participación destacada del INAP Argentina en el CLAD se incluye la colaboración en el proyecto coordinado por dicha institución, dirigido a la evaluación de los procesos de modernización y reforma desarrollados en los países de América Latina entre 1985 y 1992. Se trataba de una temática en la que la Argentina tenía un marcado interés por liderar. De este modo, la Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones (DINEI) del INAP tuvo a su cargo la elaboración del capítulo argentino de ese proyecto y colaboró en la elaboración de sus reportes de avance dentro del programa «Banco de Datos: Experiencias Innovadoras en Organización y Gestión del Estado» (INAP, 1999).

Es así como la vinculación entre el INAP y el CLAD durante este período fue de la mano del proceso de reforma del Estado que se desarrolló en el

nivel nacional y que ocupó el lugar de ejemplo paradigmático en el universo de los países en vías de desarrollo.

Otra de las vinculaciones que se mantuvieron durante el período es el Acuerdo de Cooperación con la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos sobre el funcionamiento del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP), firmado en 1991 en el marco del Acuerdo General suscripto el 21 de octubre de 1988, con el objeto de continuar las actividades del CICAP en Buenos Aires. Allí se ratifican sus objetivos fundacionales y el tipo de actividades de capacitación técnica profesional de investigación complementaria a las actividades de adiestramiento y asistencia técnica directa de cooperación y asistencia técnica a los Estados miembro y organismos regionales en todo lo referido a la economía y administración financiera pública, y a la publicación y difusión de documentos y artículos sobre temas de interés.

En lo sucesivo, el INAP continuó designando a los equipos de trabajo tanto la coordinación nacional general como el cuerpo docente principal y asumió el compromiso de costear las remuneraciones del personal profesionales, asistencia administrativa y mantenimiento, el equipamiento y los insumos requeridos para el dictado de los cursos y la administración del centro, la impresión de las publicaciones y los viáticos de las/os profesionales de la Argentina cuando desarrollen actividades en el exterior. Asimismo, puso a disposición el espacio para oficinas, bibliotecas y aulas. Por su parte, la Secretaría General de la OEA se comprometió a cubrir los costos de la contratación de docentes provenientes del extranjero y de las becas de personas provenientes de otros países para participar de las actividades del centro y de contribuir parcialmente al equipamiento y los gastos generales de funcionamiento.

En el marco de los debates en torno a la reforma del Estado, las conferencias y actividades del CICAP —que contaron con la participación de especialistas internacionales— se constituyeron en espacios de referencia para la difusión y circulación de las perspectivas de orientación neoliberal entre las/os funcionarias/os del país.

3.2 El rol del INAP en los procesos de integración regional

Durante este período, resulta relevante incorporar la perspectiva de las relaciones internacionales de un modo distinto al que se despliega mediante las actividades de cooperación internacional. Y que tiene que ver con los abordajes más clásicos vinculados al papel que desempeñan los Estados periféricos como impulsores de las estrategias de inserción internacional.

En paralelo a la aceleración del proceso de globalización, durante los últimos años del siglo xx, se conformaron bloques regionales y subregionales con el fin de mejorar las condiciones para la inserción de los países en desarrollo en una economía mundial caracterizada por la creciente interdependencia entre los países y el fortalecimiento del poder de las empresas multinacionales y transnacionales. Si bien estos bloques no se constituyeron en los elementos articuladores del sistema internacional (Rojas-Aravena, 1993), dieron lugar al despliegue de múltiples iniciativas de cooperación, intercambio e integración que involucraron diversas áreas estatales.

Todas esas iniciativas se encontraban a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, pero impregnaron las actividades del INAP, ya que su participación fue requerida en calidad de organismo especializado en administración pública. En particular, se destaca la participación del

instituto en actividades del Grupo de Río —y su convenio con la Comisión de la Comunidad Europea— y del Mercosur.

El Grupo de Río fue establecido a finales de 1986 como un «mecanismo permanente de consulta y concertación política» a partir de la Declaración de Río de Janeiro suscrita por la Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela⁹; posteriormente, se unieron Chile, Ecuador, Bolivia y Paraguay. No se trataba de un organismo multilateral, sino de un mecanismo de diálogo político basado en el consenso que carecía de un aparato institucional y burocrático. Su propósito principal consistía en la consolidación del proceso democrático en los países de la región¹⁰, aunque con el paso de los años este aspecto fue quedando en segundo plano para dar lugar a los temas relativos a la integración regional en relación a la competitividad en la economía internacional y al alivio a la pobreza (Frohmann, 1993). En este sentido, constituyó un espacio para la implementación de estrategias conjuntas frente a los bloques regionales de Europa y Asia. En efecto, desde 1990 se establecieron reuniones regulares entre los países miembro del Grupo de Río y de la Unión Europea, lo que dio lugar a un Convenio marco firmado en 1992. De acuerdo con la opinión de las autoridades del Consejo de la Unión Europea:

La Comisión Europea ha apoyado varios programas regionales de integración entre los países del Grupo de Río, así como la transferencia de conocimientos en materia de integración y diversas actividades de formación. Ningún

9 El Grupo de Río se conformó sobre la base del ámbito de consulta, diálogo y concertación entre países latinoamericanos construido a partir del «Grupo Contadora» y del «Grupo de Apoyo» (y que fueran resistidos por el Gobierno estadounidense). Estos grupos se habían convocado con el fin de aportar una solución pacífica al conflicto en Centroamérica, que significaba una amenaza a la paz regional y los incipientes procesos de transición democrática en el resto de los países (Frohmann, 1996; Rojas-Aravena, 1993).

10 «(...) el Grupo repudió todas las iniciativas tendientes a quebrar el orden institucional de cualquier país, pero también expresó su oposición a cualquier tipo de fuerza militar multilateral creada con el propósito de defender un gobierno democrático» (Frohmann, 1996, p. 11)

otro socio externo ha respaldado tan consistentemente la integración latinoamericana: aportando fondos y experiencia, y suministrando, al mismo tiempo, un modelo logrado de integración (Consejo de la Unión Europea, 1994)¹¹.

En ese marco, la Comisión de la Comunidad Europea auspició la creación del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) en la ciudad de Montevideo orientado al desarrollo de actividades de formación y transferencia de conocimientos sobre integración. El INAP —por invitación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto— designó a distintas/os representantes para integrar la delegación argentina en seminarios, reuniones y encuentros organizados por este centro en distintos países de la región (resoluciones del Directorio del INAP 352/1993, 279/1994, 290/1994 y 131/1995).

En paralelo a la actividad del Grupo de Río, se fue gestando el proyecto del Mercado Común del Sur (Mercosur), con la firma del Tratado de Asunción entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991. Este acuerdo de integración regional tuvo como eje la eliminación gradual de las barreras arancelarias y la fijación de un arancel externo común. No obstante, desde sus inicios, el factor de cooperación política ocupó un lugar central en la agenda de trabajo que se fue ampliando a múltiples temas del quehacer gubernamental, como el movimiento de capitales, los transportes, los servicios, la integración energética, la política migratoria, la educación, los derechos humanos, los temas laborales y del medio ambiente (Frohmann, 1996).

¹¹ Estas iniciativas pueden interpretarse en el contexto de las estrategias político-diplomáticas de acercamiento europeo a América Latina que acompañaron el masivo flujo de inversión extranjera directa de sus corporaciones durante la década del noventa (Míguez, 2013).

La participación del INAP en sendos procesos de integración regional propició, en 1993, la suscripción de

... un acuerdo con la Universidad de Birmingham para desarrollar el primer Programa Euro-Latinoamericano de Formación en Administración Pública, entre setiembre y octubre de 1993, con la participación de funcionarios de países del Mercosur y de expertos internacionales en cuestiones de reforma del Estado y de la Administración Pública (INAP, 1999, p. 28).

Asimismo, en el marco del Programa Euro-Latinoamericano de Formación para el Sector Público del Convenio entre la Comisión Europea y el Grupo de Río, en 1994 se creó el Centro Internacional de Formación de Administradores Públicos (CIFAP)¹². Su objetivo prioritario era «la formación, capacitación y entrenamiento de administradores públicos de los países del Mercosur y Chile, buscando fomentar modalidades ordenadas de intervención frente a los procesos en curso de modernización administrativa y reforma del Estado en un marco subregional» (Resolución del Directorio del INAP 333/1994). El mencionado programa se implementó a partir de un esquema de reparto de las responsabilidades de capacitación en el cual el CLAD brindaba las capacitaciones a Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador, Panamá, entre otros, mientras que la Argentina —mediante el CIFAP que era coordinado por la Unidad de Cooperación Técnica y Relaciones Internacionales de INAP— asumía la tarea en los países del Mercosur y Chile. «Es decir, Argentina era la contraparte para las actividades de capacitación en temas de Estado y Administración Pública de este acuerdo con la Unión Europea» (entrevistado/o 2, comunicación personal, 27 de marzo de 2023).

En el marco del proceso de integración subregional del Mercosur, y como respuesta al reclamo del resto de los países de asumir otro tipo de participación

¹² Línea de capacitación 87/3014 del Presupuesto de Comunidades Europeas, número de proyecto B87-3014/la/92/04 Eng 92/04.

en los proyectos de capacitación del Programa Euro-Latinoamericano, se firmó el Acuerdo Interinstitucional de Cooperación en materia de Capacitación y Formación en Administración Pública entre INAP Argentina, la Escuela de Administración Pública de la República Federativa del Brasil, la Dirección General de Personal de la República de Paraguay y la Oficina de Servicio Civil de la República Oriental del Uruguay, suscripto el 12 de diciembre de 1994. Su finalidad consistía en la cooperación en el desarrollo de actividades de formación y capacitación de funcionarias/os y agentes públicas/os, el intercambio de experiencias en estos temas y la coordinación de acciones de cooperación intra y extraregionales en materia de formación de administradoras/es públicas/os. De este modo, las instituciones firmantes se comprometieron a cooperar en la formación de recursos humanos mediante el intercambio de profesoras/es y alumnas/os, becas y pasantías, de currículas, bibliografía, investigaciones, así como de experiencias relativas a la reforma del Estado y la administración pública, la descentralización y la evaluación de calidad de servicios y satisfacción de las/os usuarias/os. Asimismo, el acuerdo establecía el compromiso de «estudiar formas que garanticen, de modo eficiente, eficaz y efectivo, el desarrollo de acciones conjuntas de cara a la realización de programas multilaterales y de canalización de la cooperación técnica hacia la región» (INAP *et al.*, 1994). Es decir que el acuerdo incluyó una cláusula orientada a equilibrar la participación de los cuatro países miembro del Mercosur y, de este modo, contener la expansión del liderazgo logrado por la Argentina a partir de las actividades desempeñadas por INAP en el marco del acuerdo con la Comisión Europea. Por su parte, frente a este acuerdo de Buenos Aires, el representante del CEFIR expresó su voluntad e interés en cooperar con el Acuerdo y poner a su disposición el acervo académico y operativo del centro con sede en Montevideo (Resolución del Directorio del INAP 167/1995, Anexo).

Posteriormente, el 3 de mayo de 1995, se reunieron las cuatro instituciones para establecer un programa de trabajo que implementara el acuerdo interinstitucional. Allí acordaron realizar un Manual de Gobierno de los cuatro países que describiera las principales características de los Estados en términos de sinopsis histórica y estadística, incluyendo la siguiente información: organización de los poderes del Estado, políticas administrativas, síntesis estadística y normativas del Mercosur. A su vez, se acordó llevar a cabo un proyecto de integración de bases de datos sobre documentación, capacitación, investigación y ofertas de cooperación horizontal sobre la base de las redes informativas nacionales existentes y la REDIAP. Por su parte, el INAP ofreció compartir con el resto de los países su oferta de Seminarios Internacionales de Formación Superior que venía desarrollando para sus propios agentes (su encuadre se desarrolla en la sección siguiente).

Este acuerdo interinstitucional funcionaba como una especie de capítulo específico del Mercosur que fue implementado de manera directa por el INAP. En este sentido, expresaba la compleja relación entre la Argentina y Brasil, que combinaba tanto la cooperación y el consenso como la rivalidad por el liderazgo subregional en distintas dimensiones¹³. En ese sentido se encuentran algunos elementos que dan cuenta de ese doble juego. Por un lado, tal como se ha mencionado, la postulación de un funcionario argentino para ejercer la Secretaría General del CLAD tuvo el apoyo decisivo de la representación brasileña ejercida por Bresser-Pereira. Pero, por el otro lado, cada uno de los países procuraba brindar asistencias técnicas al resto de los países en vías de desarrollo y evitaba ocupar el lugar de receptor (entrevistada/o 2, comunicación personal, 27 de marzo de 2023).

13 La construcción de iniciativas comunes entre ambos países frente al escenario internacional se había gestado al calor de la crisis de la deuda durante los años ochenta y la recuperación de los regímenes democráticos abrió un nuevo capítulo de acciones de cooperación; sin embargo, los postulados del Consenso de Washington definieron el tipo de integración que se plasmó en el Mercosur (Míguez, 2013).

Se trataba, en definitiva, de mantener el equilibrio en el liderazgo conjunto entre la Argentina y Brasil procurando no obstaculizar los procesos de integración regional en materia de administración pública.

Con todo ello, en la dinámica de trabajo cotidiano del INAP, la integración del Mercosur significó una intensa actividad en la organización de reuniones de trabajo, seminarios y conferencias (entrevistada/o 1, comunicación personal, 27 de marzo de 2023).

3.3 La perspectiva internacional en las actividades del INAP

La apuesta gubernamental por la integración regional y por el reposicionamiento del país en el escenario internacional implicó la incorporación de la dimensión internacional en el desarrollo institucional del INAP. El análisis de las fuentes documentales y de las entrevistas permite identificar tres elementos que dan cuenta de esta nueva impronta, los cuales presentan complementariedades con lo expuesto en las secciones anteriores, pero que se mencionan aquí por su papel hacia el interior de la propia administración pública nacional y subnacional.

El primer elemento que se observa desde el inicio de este período gubernamental consiste en el incremento significativo de la movilidad de las/os funcionarias/os políticas/os y del personal profesional para asistir a reuniones de trabajo, congresos, seminarios, conferencias internacionales; brindar asistencias técnicas y cursar carreras de posgrado. En la mayor parte de los casos, el apoyo del INAP no solo consistía en autorizar las licencias correspondientes, sino que también brindaba recursos financieros para la concreción de dichos viajes.

Entre los destinos más recurrentes se registran los viajes a distintas ciudades de Estados Unidos para participar de actividades organizadas por instituciones académicas y también por la Fundación Argentina de Jóvenes y la Embajada de la República Argentina en Washington. También se destacan los destinos clásicos, como la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia y el INAP de España para participar de seminarios y reuniones de trabajo, así como también se incluyen universidades e instituciones académicas de estos y otros países europeos, como Italia, Alemania, Inglaterra, Portugal, Holanda y Bélgica. A su vez, se registran viajes para participar de conferencias internacionales organizadas por el CLAD, el Centro de Formación para la Integración Regional de Uruguay, el Instituto Internacional de Ciencias de la Administración (IICA), el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) y el Instituto para América Latina (IPAL), así como aquellas impulsadas por los distintos institutos y escuelas de administración pública latinoamericanos como el INAP de México, la Fundación Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil, la Escuela Nacional de Administración Pública de Colombia, y actividades desarrolladas en Uruguay, Paraguay, Chile, Jamaica, Venezuela, Guatemala, Cuba, Costa Rica. A ello se suma un viaje a Jordania y Yemen.

En este marco, también se firmaron acuerdos con universidades del exterior para financiar los costos de matriculación en posgrados, junto al traslado y viáticos para profesionales del INAP que fueran admitidos por esas instituciones. En este aspecto, se registran la Universidad de Yale y la Universidad de Harvard en el marco de la cooperación con la John F. Kennedy School of Government (Disposición del Presidente del INAP 021/1994) y un convenio suscripto con la Universidad de Birmingham del Reino Unido en el marco del mencionado programa Euro-Latinoamericano de Formación en Administración Pública (INAP, 1999, p. 28).

Este incremento de la movilidad fue favorecido, a su vez, por el financiamiento provisto mediante el Programa Internacional de Estudios en Estrategias de Gestión para la Conducción del Estado (PIEEGCE), organizado por la Unidad de Cooperación Técnica y Relaciones Internacionales del INAP con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Subsecretaría de Cooperación Internacional de la Cancillería, que inició en 1995.

El objetivo del programa (...) fue crear las condiciones para que los altos funcionarios nivel nacional, provincial y municipal adquiriesen nuevas tecnologías de gestión mediante el contacto directo con centros de excelencia internacional donde se desarrollan, experimentan e implementan las mismas. La iniciativa se basó en los principios del «benchmarking» (o «adopción de referentes»), técnicas de comparación y adquisición de conocimientos mediante la observación de los mejores ejemplos de organismos del mismo género, comprendiendo en este caso la vigencia e investigación de los procedimientos organizacionales y la forma de resolver los problemas de gestión (INAP, 1999, p. 61).

El perfil de las personas destinatarias era gerencial (directores nacionales o generales) y profesionales *senior*, ya que se buscaba fortalecer los procesos de toma de decisiones y la especialización. Una vez de regreso en el país, las personas que habían viajado debían difundir la experiencia y formular una propuesta de transferencia de los aprendizajes a su organismo para estimular procesos de mejora e innovación.

En esa época no era tan habitual que los funcionarios tuvieran vinculaciones con otros países, menos aun de provincias y municipios. (...) Los seminarios tenían una parte teórica con universidades de prestigio y la otra parte tenía que ver con esto de cómo resolvían determinados problemas (entrevistada/o 2, comunicación personal, 27 de marzo de 2023).

El segundo elemento de incorporación de la perspectiva internacional al INAP fue la creación del Centro de Cooperación Internacional en Administración Pública (CECIAP) hacia mediados de la década del noventa. Se trataba de una oficina que atendía tanto al INAP como a la Secretaría de la Función Pública con un equipo de trabajo reducido (entre 4 y 5 profesionales, y 2 o 3 asistentes en administración). Su objetivo era desarrollar actividades para fortalecer los vínculos internacionales con instituciones de carácter bilateral y multilateral, así como proveer servicios, información y apoyo técnico a otras unidades de Administración Pública (INAP, 1999, p. 67).

Por un lado, el CECIAP compilaba un boletín sobre las oportunidades de becas y actividades de cooperación internacional relativo al Estado, la administración y las políticas públicas, que se distribuía (por correo y fax) a todas las áreas de capacitación de la Administración Pública Nacional, provincial y municipal. Para su confección se establecieron mecanismos de contacto con las embajadas, los institutos, las agencias y las universidades de distintos países que potenciaron la visibilidad del INAP en las distintas reparticiones estatales. Al respecto, una de las personas entrevistadas comentó que «eso fue muy importante porque le permitió acceder a información a gente que de otra forma no tenía acceso. (...) Eso nos dio mucha visibilidad» (entrevistada/o 2, comunicación personal, 27 de marzo de 2023).

Esta iniciativa se produjo en un contexto en el cual los cambios en el escenario internacional, vinculados a la disolución del bloque soviético, implicaron que las agencias europeas se concentraran en captar el interés y en asignar las vacantes para becas y programas de formación a aquellas personas de los países que hasta entonces se encontraban dentro de ese bloque. Ello implicó que en términos formales se mantuvieron los vínculos con las instituciones europeas de cooperación, pero, en términos reales, se redujo

el flujo de argentinas y argentinos, porque dejaron de ser priorizadas/os en los procesos de selección. En este sentido, el boletín saldaba esta reducción mediante la diversificación de las instituciones anfitrionas.

A su vez, estos contactos institucionales permitían recibir información sobre las/os expertas/os internacionales que visitarían la Argentina por alguna razón y, a partir de eso, se intentaba organizar conferencias en el INAP vinculando el tema de especialidad con la administración y las políticas públicas: «Eso permitió que mucha gente pudiera acceder a expertos mano a mano, que de otra forma ni siquiera se hubiesen enterado que estaban en Argentina» (entrevistada/o 2, comunicación personal, 27 de marzo de 2023).

Otra de las tareas desarrolladas por el CECIAP consistía en la publicación de un catálogo de *Ofertas de Asistencia Técnica en Tecnologías de Gestión en Administración Pública* (INAP, 1999, p. 67) con el fin de que distintos países, especialmente de la región, solicitaran la asistencia técnica de profesionales y especialistas que se desempeñaban en distintas áreas gubernamentales sobre aquellos temas en los cuales el país contaba con prestigio.

Estas asistencias se vehiculizaban mediante el Fondo Argentino para la Cooperación Exterior (FOCAP) que estaba ejecutado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto desde 1992. «Este fondo permite desarrollar, con expertos argentinos, proyectos de cooperación técnica en los campos económico-social y de educación, ciencia y cultura. La Argentina financia viaje, cobertura médica y viáticos a funcionarios para asistencia técnica en el exterior» (Resolución del Directorio del INAP 339/1995). En este marco, una de las asistencias técnicas desarrolladas por el propio INAP fue a solicitud del gobierno de Colombia sobre el tema «Programa de Adiestramiento de los Funcionarios de la

Dirección Técnica en Metodologías Sistémicas y Contingentes de Diseño y Análisis de las Organizaciones Públicas» (Resolución del Directorio del INAP 339/1995).

Con ese fondo, el CICAP también promovía la visita al país de funcionarias/os de otros países para que hicieran pasantías y experiencias de campo en la administración pública argentina. Al respecto una/un entrevistada/o comentó: «Se buscaba que de toda América Latina vengan acá. Teníamos la ventaja comparativa del idioma y mucho prestigio de instituciones de acá. (...) Había una demanda muy fuerte de Argentina en todo el mundo» (entrevistada/o 2, comunicación personal, 27 de marzo de 2023).

A partir del recorrido histórico que se viene desarrollando, es posible afirmar que, si bien este período gubernamental se destacó por la estrategia argentina de inserción internacional orientada a construir un liderazgo sobre la base de la implementación de la drástica reforma del Estado, se trata de una apuesta que tuvo como punto de partida una experiencia consolidada de cooperación técnica a países en vías de desarrollo y de reconocimiento internacional del equipo técnico-profesional del INAP que se fue construyendo durante los períodos previos, en un proceso acumulativo de experiencias y criterios de trabajo que formaron parte de su desarrollo institucional.

El tercer elemento remite al contenido que se incorpora a las actividades de capacitación, investigación y asistencia técnica ya existentes del INAP, que se reorganizaron a partir de programas temáticos. De este modo, se destaca el «Programa Mercosur: un desafío estratégico» que se propuso precisar el papel de la Administración Pública Nacional en el marco de la integración regional (resoluciones del Directorio del INAP 2/1992, 288/1992, 490/1992 y 507/1992), el «Programa de Cooperación Internacional» (Resolución del

Directorio del INAP 391/1993), el «Programa Globalización y mercado de trabajo: políticas de empleo y políticas compensatoria» y el «Programa nueva agenda para la reforma del Estado: el debate internacional. Los aportes nacionales» (resoluciones del Directorio del INAP 1/1997 y 252/1998).

En lo que refiere a las actividades de capacitación, «los cursos, seminarios, conferencias y demás actividades comprendidas en el sistema de actualización gerencial fueron categorizados en cuatro grandes grupos temáticos: a) nuevos roles del Estado, b) nuevos escenarios internacionales, c) tecnologías de gestión y d) herramientas informáticas» (INAP, 1999, p. 30). El área temática denominada «nuevos escenarios internacionales» procuró «mantener actualizada la comprensión global del contexto internacional en el que se enmarca el gerenciamiento público» (INAP, 1999, p. 31), a partir de los siguientes contenidos: «el nuevo orden mundial, la transnacionalización de la economía, la fragmentación en los espacios económicos integrados y la evolución de la educación, la ciencia y la tecnología» (INAP, 1999, p. 31). A su vez, en 1994 se llevó a cabo un seminario de capacitación en integración regional y Mercosur para funcionarias/os públicas/os provinciales.

Esta incorporación de la dimensión internacional en las actividades cotidianas estuvo impregnada del clima de época caracterizado por la globalización neoliberal y significó redefinir las fronteras de la propia actividad estatal en términos del papel que desempeñan los fenómenos globales en la formulación e implementación de políticas públicas. Durante esta etapa, el abordaje de las temáticas internacional y global se produjo desde una perspectiva orientada a la adaptación acrítica al *statu quo* condensada bajo las premisas del Consenso de Washington, es decir, como algo dado a lo cual había que adaptarse para conseguir mejores posiciones relativas. Sin embargo, resulta destacable la incorporación de esta dimensión en los procesos de formación y reflexión de los agentes estatales en general, y del

INAP en particular, que históricamente ha contado con escasa presencia en las currículas de las actividades de capacitación y formación y en los marcos conceptuales de las investigaciones sobre administración pública.

Por último, con el objetivo de completar la información relativa a las actividades de cooperación internacional desplegadas por el INAP, a continuación se enumeran los convenios firmados con instituciones del exterior durante este período:

- Convenio con el INAP de España existente desde 1982, donde se incorporan las temáticas de organización territorial, descentralización y modernización administrativa a las actividades de intercambio (resoluciones del Directorio del INAP 284/1994 y 475/1994).
- Acta en el marco de un convenio vigente desde 1982 con el INAP de México (Resolución del Directorio del INAP 411/1994), para desarrollar un proyecto de investigación «Estudio comparativo de políticas públicas en el proceso de reforma del Estado. México y Argentina».
- Convenio con el Instituto Nicaragüense de Administración Pública, orientado a cooperar en su fortalecimiento institucional mediante la ejecución de actividades de investigación, asesoría y capacitación, así como también se incluyó el desarrollo de actividades bilaterales (Resolución del Directorio del INAP 214/1994).
- Convenio con el Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP) de Francia, con el fin de establecer un sistema integrado de cooperación mutua, con miras a formar y especializar funcionarios/os francesas/es y argentinas/os, y a fomentar y mejorar el desarrollo de la administración pública en el marco de los programas de modernización del Estado que se llevan a cabo en ambos países (Resolución del Directorio del INAP 159/1994).

- Convenio de colaboración con el Colegio de Altos Estudios Europeos Miguel Servet con sede en París, que tiene como uno de sus objetivos principales contribuir a la formación de las elites profesionales pertenecientes a la alta función pública y al mundo de la empresa. Además, incluye la cooperación en programas formativos (Resolución del Directorio del INAP 287/1995).
- Convenio Marco con la Universidad de Chile (s.f.).

Estos convenios suelen plasmar la voluntad de trabajo conjunto entre instituciones, aunque no necesariamente implican la concreción de actividades. Los registros disponibles acerca de los casos anteriormente enumerados no permiten identificar esa concreción durante el período que se estudia. No obstante, la institucionalización de acuerdos se articula con los otros elementos señalados en esta sección, en el sentido de la incorporación de la perspectiva internacional en el conjunto de actividades del INAP y su carácter diversificado.

Conclusiones

A lo largo del texto, se expusieron diversas actividades y proyectos de cooperación y vinculación internacional desplegadas por el INAP que fueron caracterizadas a partir de tres elementos: el tipo de actor institucional con el que se establecieron las vinculaciones, el papel asumido por el instituto en esa relación y las actividades concretas que llevó a cabo. Esto último permitió identificar la significación de cada una de las experiencias en el marco del desarrollo institucional del INAP.

El proceso de investigación empírica estuvo guiado por un interrogante conceptual de más largo alcance que apunta a comprender el papel que desempeñan los fenómenos, los actores institucionales y las agendas que se despliegan a nivel internacional en la configuración de la institucionalidad y las acciones estatales de nivel nacional. Así como también se buscó identificar aquellos elementos que los procesos concretos de implementación de políticas en los territorios nacionales pudieran aportar a la retroalimentación de las agendas y dinámicas globales.

En términos temporales, este texto abarca la presidencia de Raúl Alfonsín entre 1983 y 1989, y los dos períodos presidenciales de Carlos Menem entre 1989 y 1999. De este modo, la reconstrucción de las actividades de cooperación y vinculación internacional del INAP está enmarcada tanto en la impronta de los proyectos gubernamentales como en los escenarios geopolíticos en los cuales se desplegaron. A partir de ello, otro de los ejes de análisis está dado por los cambios y continuidades entre ambos períodos y con respecto al período anterior, que abarca desde 1973 a 1983 (analizado en el primer trabajo de esta línea de investigación bajo el título «La cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP Argentina (1973-1983)», que integra la colección CUINAP).

De este modo, una lectura transversal de la evidencia empírica expuesta a lo largo de los apartados permite identificar algunas conclusiones de carácter general.

En primer lugar, ambos períodos están caracterizados por la diversificación de actividades y proyectos, así como de actores institucionales con los que se establecieron las vinculaciones. Ello dio lugar a identificar tres tipos principales de vinculación: la cooperación bilateral que se estableció con institutos y escuelas nacionales dedicadas a la administración pública, la cooperación internacional para el desarrollo que se llevó a cabo de la mano de organismos multilaterales (con la incorporación de bancos multilaterales) y las actividades enmarcadas en los procesos de integración regional, en torno a los cuales se articularon agencias estatales de los países de la región y de organismos multilaterales. Esta diversificación tuvo como contracara tanto la corta duración como la evolución irregular y discontinua de las actividades y proyectos. Estas últimas características atentaron contra las posibilidades de consolidación de capacidades institucionales y de generación de iniciativas de mediano y largo plazo.

Todas estas características presentan diferencias con respecto al período 1973-1983, durante el cual hubo diversos proyectos e interlocutores, pero la impronta principal de la etapa estuvo dada por dos proyectos consecutivos de asistencia técnica del PNUD con un período de implementación que superó los cuatro años y que contribuyeron de manera significativa a establecer las principales líneas de trabajo del INAP. A partir de ello, puede afirmarse que la participación del PNUD tuvo un carácter fundacional en el desarrollo institucional del INAP.

La principal excepción a esta caracterización general está dada por la participación activa y sostenida en el CLAD tanto en su vida institucional

como en las redes que se tejen bajo su impulso. El caso paradigmático de sostenibilidad en el tiempo es la Red Latinoamericana de Documentación e Información sobre Administración Pública. Así como también prevaleció la continuidad en el acuerdo con la OEA en torno al CICAP. Los vínculos iniciales con ambos organismos se establecieron en el período 1973-1983 y se mantuvieron durante los dos períodos que se identificaron entre 1983 y 1999.

En segundo lugar, en el período 1983-1999 se produjo un cambio fundamental con respecto al del período 1973-1983 en cuanto a la cooperación internacional para el desarrollo. Este consistió en la transformación del rol que asume el INAP en relación a los proyectos de asistencia técnica promovidos y auspiciados por organismos multilaterales, que implicó que pasara de recibirla a brindarla. Este cambio estuvo enmarcado en una tendencia a escala internacional orientada a favorecer la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)—también llamada «cooperación horizontal»—bajo la premisa de que los recorridos transitados por países en desarrollo para el tratamiento de problemas concretos constituyen aprendizajes que permiten retroalimentar iniciativas en países con problemas similares.

En el trabajo anterior sobre la cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP en el período 1973-1983 (Ciolli, 2023a) propusimos una hipótesis de trabajo que interpela los enfoques tradicionales sobre la temática. Allí se planteaba que, en el marco de los proyectos de cooperación internacional, los procesos de reapropiación a escala nacional pueden constituirse en insumos que retroalimentan las capacidades y los recursos de aquellos organismos que brindan asistencia técnica, ya que la implementación de acciones en contextos específicos es lo que otorga materialidad y territorialidad a los postulados técnicos. El cambio mencionado permite sostener la vigencia de aquella hipótesis sobre la

base de nuevas evidencias sobre el trabajo desplegado por el INAP en relación con otros países en desarrollo.

Pero no solo la experiencia constituyó un aporte a la retroalimentación, sino también la capacidad institucional para sistematizarla y, en virtud de ello, generar nuevo conocimiento en el campo temático. En ese sentido, ilustramos este tipo de contribuciones con un discurso de una autoridad técnico-política del INAP en ocasión del acto de clausura de una actividad de capacitación para una delegación extranjera. Allí se plantearon tres ejes interesantes para repensar la formulación de los proyectos de asistencia técnica a escala internacional: el carácter no neutral de las técnicas seleccionadas en las experiencias de asistencia técnica, el aprendizaje mutuo o bidireccional y la necesidad de un abordaje situado de los problemas y de los caminos que conducen a formular vías para su tratamiento y eventual resolución.

A su vez, otro factor que se articula con el trabajo desarrollado en el marco de los proyectos de cooperación técnica entre países en desarrollo está constituido por la participación del INAP en los procesos de integración regional. En el contexto de una política exterior que apostó a consolidar el liderazgo argentino sobre la base de las reformas estructurales desarrolladas durante la década del noventa, el INAP puso en juego sus aprendizajes y capacidades institucionales para asumir el nuevo desafío que se construía más allá de las fronteras nacionales.

En tercer lugar, nos interesa retomar otra de las claves interpretativas que hemos formulado en el análisis del papel de la cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP durante sus primeros años, orientada a indagar si el INAP Argentina reprodujo de manera acrítica los lineamientos promovidos por sus contrapartes en el marco de proyectos de cooperación

o si, por el contrario, logró avanzar hacia la «... reapropiación situada, a partir de la revisión de esas líneas estratégicas en virtud de las especificidades locales y de la funcionalidad para los proyectos de gobierno» (Ciolli, 2023a, p. 28).

En este punto, se encuentran elementos que indican que el tipo de reapropiación de los lineamientos internacionales asumió formas diferentes. En algunos casos, se identifican evidencias de que el INAP tomó experiencias de otros países y lineamientos de organismos desde una mirada autónoma y crítica que dieron lugar a iniciativas innovadoras —que incluso se constituyeron como referencia para otros países—. En otros casos, las actividades de cooperación fueron recepcionadas como acompañamiento, apoyo adicional o reimpulso de tareas y lógicas de organización que ya formaban parte del trabajo del instituto. Ello se produjo en aquellas situaciones en las que los lineamientos internacionales estaban alineados a los objetivos institucionales del INAP. Cabe advertir que esto último no es producto de una casualidad, sino de la difusión y circulación de las ideas bajo modalidades no formalizadas e incluso invisibilizadas. Por último, en otros pocos casos, las vinculaciones con actores, agendas y fenómenos globales fueron determinantes a la hora de encarar iniciativas.

En consecuencia, los elementos aquí planteados permiten afirmar que, aún en el marco de las discontinuidades señaladas, el desarrollo institucional del INAP estuvo basado en la consolidación de las trayectorias técnico-profesionales de sus equipos de trabajo que permitieron establecer el carácter acumulativo de las diversas experiencias de cooperación, vinculación e interlocución con instituciones nacionales e internacionales de diversa índole. Es desde este lugar que el instituto logró proyectarse al interior del propio aparato estatal como referencia, no solo en los temas

relativos a la administración y las políticas públicas, sino también para el ejercicio de la representación argentina en ámbitos internacionales.

Referencias bibliográficas

- Aceves, L. (2004). Cambios en el sistema interestatal Westfaliano. *Aportes*, VIII(25).
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Ciolli, V. (2018). Burocracia estatal: Entre la internacionalización y la territorialidad. *Relaciones Internacionales*, 38, 79-97.
- Ciolli, V. (2023a). La cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP Argentina (1973-1983), *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(127). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/198>
- Ciolli, V. (2023b). La actuación del Banco Interamericano de Desarrollo frente a las crisis argentinas del siglo XX. *Ciclos*, XXX(60), 97-131.
- Ciolli, V. y Bressano, C. (2023). Vectores de la internacionalización de las burocracias estatales. En G. Inda (comp.), *El Estado y sus burocracias: discusiones teóricas y avances de investigación*. TeseoPress.
- Coffey, A. y Atkinson, P. (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos: Estrategias complementarias de investigación*. Editorial Universidad de Antioquía.
- Comisión Económica para América Latina (20-27 de abril de 1988). *Actividades del sistema de la CEPAL para promover y apoyar la cooperación entre países y regiones en desarrollo. Nota de la Secretaría* [informe]. XXII período de sesiones del Comité de Cooperación entre Países y Regiones en Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil.
- Consejo de la Unión Europea (1994). Europa y América Latina: una cooperación para la acción. Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe. *Revista Iberoamericana de Educación*, (7).
- Cox, R. (2014). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, (24), 129-162.
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy & Governance*. Sage.
- Deciancio, M. y Míguez, M. C. (2020). Contribuciones de los estudios globales al análisis de la política exterior: una aproximación metodológica. *Colombia Internacional*, (102), 87-112.
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (2011). *El campo de la investigación cualitativa*. Gedisa.

- Domínguez Martín, R. (2017). En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudios Internacionais*, 4(2), 57-78 .
- Duverger, M. (1981). *Métodos de las ciencias sociales*. Ariel. (Trabajo original publicado en 1961)
- Edelman, D. (2004). Los mecanismos de cooperación interinstitucional para el fortalecimiento y modernización de los institutos y escuelas de administración pública: el caso de la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (RIGEP). En *Memoria del seminario internacional sobre los retos contemporáneos de los institutos y escuelas de administración pública* (pp. 103-107). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Feierstein, D. (2016). *Introducción a los estudios sobre genocidio*. Fondo de Cultura Económica.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata.
- Frohmann, A. (1996). *Cooperación política e integración latinoamericana en los '90*. CHILE.
- García Delgado, D. (7-9 de noviembre de 1996). *La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural* [Ponencia]. I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Rio de Janeiro, Brasil.
- Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. CIDEAL.
- Groisman, E. (1988). *El proyecto de formación del cuerpo de administradores gubernamentales: análisis de una experiencia*. Fundación Roulet.
- Groisman, E. (18-21 de octubre de 2005). *El proyecto de formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales: sus criterios básicos y sus primeros pasos (Argentina, 1984-1986)* [Ponencia]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1982). Actividades del INAP en el período 1976-1982. *Revista Argentina de Administración Pública*, 3(12), 29-178.
- Instituto Nacional de Administración Pública (1985). *Seminario de perfeccionamiento para docentes de capacitación. Informe final. Cooperación técnica entre países en desarrollo*.

- Instituto Nacional de Administración Pública (1989a). *Proyecto de diseño de Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública*.
- Instituto Nacional de Administración Pública (1989b). *Informe final. Encuentro Proyecto de la Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública*.
- Instituto Nacional de Administración Pública [ca. 1989]. Proyecto: Metodología para la evaluación de redes iberoamericanas de información.
- Instituto Nacional de Administración Pública (1999). *INAP 1989-1999: Una década de apoyo a la reforma del Estado argentino*.
- Instituto Nacional de Administración Pública, Escuela de Administración Pública de la República Federativa del Brasil, Dirección General de Personal de la República de Paraguay y Oficina de Servicio Civil de la República Oriental del Uruguay (12 de diciembre de 1994). Acuerdo Interinstitucional de Cooperación en materia de Capacitación y Formación en Administración Pública. Ciudad de Buenos Aires.
- Jessop, B., Brenner, N. & Jones, M. (2008). Theorizing Sociospatial Relations. *Society and Space*, 26, 389-401.
- Lascano, J. y Vedia, J. R. (2021). Relaciones internacionales, política exterior y diplomacia. En M. Colotta, P. Degiorgis, J. Lascano y Vedia, y A. Rodríguez (comps.), *Manual de relaciones internacionales*. Teseo.
- López, A., Corrado, A. y Ouviaña, H. (2005). Entre el ajuste y la retórica: la Administración Pública tras veinte años de reformas. En M. Thwaites Rey y A. López (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo.
- Lluch, A. (2022). Administración para el desarrollo. Escalas y debates en la formación de recursos humanos en el sector estatal (1955-1976). En A. Lluch y S. M. Cornelis (Comps.), *Desarrollo y capacidades estatales: actores, instituciones y políticas públicas en La Pampa durante el siglo xx*. Teseo.
- Míguez, C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior*. Ariel.
- Míguez, C. y Deciancio, M. (2016). La internacionalización de la teoría de las relaciones internacionales en la Argentina. Los híbridos teóricos y su clasificación. *Papeles de Trabajo*, 10(18), 169-192.

- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2021). *(Re)Nombrar: guía para una comunicación con perspectiva de género*. Editorial MinGéneros.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires.
- Organización de Estados Americanos (1991). Acuerdo especial de cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos sobre el funcionamiento del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública.
- Orlansky, D. (2005). El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 5(6), 41-61.
- Oszlak, O. (1993). Los AG: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino. *Revista Aportes*, 1, 106-127.
- Oszlak, O. (1994). Estado y sociedad: las nuevas fronteras. En B. Kliksberg (comp.), *El rediseño del perfil del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. CEDES.
- Pereyra, E. (2023). *El Instituto Nacional de la Administración Pública: 50 años de historia (Vol. I, 1973-1999)*. INAP.
- Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (1989). Protocolo.
- Rizzo, N. (2018). Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina. en *Estudios Políticos*, (52), 82-105.
- Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. (2011). *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Prometeo Libros.
- Rojas-Aravena, F. (1993). América latina. El difícil cambio de la concertación y la integración. *Nueva Sociedad*, (126).
- Sabatto, D. (2023a). Los consejos federales de la República Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(117). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/185>
- Sabatto, D. (2023b). Los consejos federales de la República Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(118). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/186>

- Sautu, R. (2005). *Manual de metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO.
- Secretaría de la Función Pública, Instituto Nacional de la Administración Pública y Banco Interamericano de Desarrollo (1986). Programa Regional de Formación y Perfeccionamiento en Gestión del Sector Público, y Formulación y Administración de Programas y Proyectos de Desarrollo Económico y Social.
- Secretaría General Iberoamericana (2017). Hacia los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires: perspectivas renovada para la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. En *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*.
- Thwaites Rey, M. (1999). Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90. *Realidad Económica*, (160/1).
- United Nations Development Programme (1978). *The Buenos Aires Plan of Action*.
- Val, M. E. y Nemiña, P (2023). El financiamiento de las instituciones internacionales: el FMI y el Banco Mundial. En F. J. Cantamutto (coord.), *Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina*. Universidad Nacional del Sur.
- Wallerstein, I. M. (2005). *Análisis del sistema-mundo: una introducción*. Siglo XXI.

Normativa consultada

Actas del Directorio del INAP de 1984.
Actas del Directorio del INAP de 1985.
Actas del Directorio del INAP de 1986.
Actas del Directorio del INAP de 1987.
Disposiciones del Presidente del INAP de 1984.
Disposiciones del Presidente del INAP de 1985.
Disposiciones del Presidente del INAP de 1986.
Disposiciones del Presidente del INAP de 1987.
Disposiciones del Presidente del INAP de 1988.
Disposiciones del Presidente del INAP de 1989.
Disposiciones del Presidente del INAP de 1993.
Disposiciones del Presidente del INAP de 1994.
Disposiciones del Presidente del INAP de 1995.
Disposiciones del Presidente del INAP de 1996.
Disposiciones del Presidente del INAP de 1997.
Resoluciones del Directorio INAP de 1988.
Resoluciones del Directorio INAP de 1989.
Resoluciones del Directorio INAP de 1990.
Resoluciones del Directorio INAP de 1991.
Resoluciones del Directorio INAP de 1992, Tomo I.
Resoluciones del Directorio INAP de 1993, tomos I y II.
Resoluciones del Directorio INAP de 1994.
Resoluciones del Directorio INAP de 1995, tomos I y II.
Resoluciones del Directorio INAP de 1996.
Resoluciones del Directorio INAP de 1997.
Resoluciones del Directorio INAP de 1998, Tomo III.
Resoluciones del Directorio INAP de 1988.
Resoluciones del Directorio INAP de 1988.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 4 - N.º 133 - 2023

Instituto Nacional de la Administración Pública

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

CP: C1035AAA - Tel.: 6065-2310 – Correo electrónico: dinvesti@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Coordinación editorial

Leticia Mirás

Edición y corrección

Eugenia Caragunis

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

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

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

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no reproducir prejuicios y estereotipos que promuevan la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Diciembre 2023



Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina