

El Instituto Nacional de la Administración Pública: 50 años de historia. Volumen I (1973-1999)

Elsa Pereyra con la colaboración de Lourdes Alvez Taylor

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023, INAP, 256 páginas

ISBN: 978-987-9483-48-0 (obra completa) / 978-987-9483-48-0 (versión impresa) / 978-987-9483-49-7 (versión digital)

Por *Agustín Nicolás Bruno*

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/ag3z6x8pf>

Este libro se centra en la reconstrucción histórica del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Argentina desde su creación en 1973 hasta 1999. Forma parte de una investigación más amplia hasta nuestros días que tendrá una continuación en un próximo volumen. Creado hacia el final del modelo desarrollista expresa la centralidad que este tuvo como rector de la vida social, política y económica. A lo largo de todos estos años el INAP pasó por diferentes formatos institucionales que expresaron las diversas etapas de vinculación entre el Estado y la sociedad. Los cambios de régimen político condicionaron fuertemente al organismo. A partir del proceso de democratización, si bien el INAP fue adquiriendo diferentes estructuras y matices, mantuvo su función central como ente rector en la formación y capacitación de las/os funcionarias/os del Estado en el nivel nacional, además de colaborar con sus equivalentes en el nivel provincial. La vinculación con sus equivalentes del exterior también ha sido una de sus prioridades al igual que la producción del conocimiento experto en el área.

Esta tarea de narrar la historia del Instituto ha sido encarada por Elsa Pereyra, destacada historiadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM), quien desarrolló esta investigación específica para la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones (DIGECIYP) del propio INAP con la colaboración de

Lourdes Alvez Taylor. Cabe destacar que la doctora Pereyra investiga desde hace varios años la historia de la Administración Pública y las estructuras estatales en la Argentina desde una perspectiva histórica en continuo diálogo con otras disciplinas que se han propuesto analizar al Estado, la administración y las políticas públicas.

Esta investigación, como toda construcción del conocimiento, se encuentra sujeta a determinadas concepciones sobre la ciencia y sus métodos juntos con los diferentes anclajes empíricos requeridos para corroborar sus afirmaciones. En este sentido, la obra expresa un detallado análisis de la documentación existente sumado a una serie de entrevistas a expertas/os y personalidades de diferentes jerarquías y espacios que han transitado por la Institución.

Este año, 2023, no es una fecha menor para las ciencias sociales en el país, ya que una serie de elementos han confluído para permitirnos un balance del campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. Por un lado, el desarrollo del *27º Congreso Mundial de Ciencia Política* organizado por la *International Political Science Association (IPSA)*. Una experiencia similar se realizó en 1991, la cual es considerada un hito dentro de la ciencia política, actividad que colaboró para su institucionalización. Por otro lado, la publicación del *dossier* especial de la revista *Estado y Políticas Públicas* de FLACSO-Argentina, bajo el lema «Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos», coordinado por Pablo Bulcourf. El conjunto de trabajos intenta dar cuenta del campo en Latinoamérica. Otro de los hitos producidos en este año es la publicación de *Policy Analysis in Argentina* en forma conjunta entre la *International Library of Policy Analysis* y la *Bristol University Press* con su volumen número veinte. Esta obra, bajo la edición de Nelson Cardozo y Pablo Bulcourf va a constituir uno de los textos colectivos en inglés que reúne la mayor cantidad de expertas/os en la temática del país. Por esta razón resulta fundamental comprender el contexto intelectual en el que aparece el libro de referencia.

Volviendo a la obra, en un primer acercamiento, la historiadora presenta el desafío de la reconstrucción sociohistórica del INAP, el paso por las diferentes gestiones de gobierno, con sus respectivos programas, entre el período 1973-1999, que atraviesa el segundo peronismo, el último gobierno militar, el alfonsinismo y la vuelta a la democracia, y, por último, el menemismo. La autora trabaja con dos

estrategias fundamentales. En primer lugar, la crítica interna y externa de fuentes documentales archivados en los registros de la Biblioteca del INAP, que se relacionan con la normativa del organismo, su organización interna, programas y estrategias tanto de capacitación como de producción de investigaciones. En un segundo lugar, a través de la construcción de fuentes primarias por medio de la realización de entrevistas semiestructuradas y en profundidad a referentes del INAP. Como señala Pereyra,

Reconstruir la historia de un organismo como el INAP constituye una oportunidad para asumir algunos de estos desafíos. Situar la experiencia de su desarrollo histórico en un contexto de transformación y reestructuración del Estado y la Administración Pública Nacional involucra establecer un permanente contrapunto entre las escalas macro y micro del análisis, empresa especialmente necesaria toda vez que la singularidad del INAP reside en que ha constituido —y constituye— una suerte de *tester* del Estado y la Administración Pública. A continuación, desarrollamos este y otros argumentos que organizan el modo en que nos acercamos al INAP como objeto de estudio (p. 26).

Parte del desafío de reconstruir la historia del INAP, justamente, es analizar aquellos objetivos generales que se mantuvieron a lo largo del período y que le dieron un carácter autónomo a la Institución, pero también aquellas modificaciones que se dieron dentro del organismo a causa de los cambios de gobierno y sus repercusiones tanto en políticas públicas como en administración pública.

La primera parte de la obra contiene cuatro apartados y los principales rasgos correspondientes con el segundo peronismo (1973-1976), la dictadura cívico-militar (1976-1983), el alfonsinismo (1983-1989) y el menemismo (1989-1999). Se busca sistematizar la Administración Pública en la agenda de los diferentes gobiernos mencionados y cuál fue el papel que tuvo el INAP, cuáles fueron las características que lograron perdurar en los diferentes cambios de gestión, y cuáles no. Al respecto, sostiene Pereyra,

El análisis de la normativa que encuadró el trabajo del INAP en el período 1973-1999 permite observar, por un lado, que los objetivos se sostuvieron

a lo largo del tiempo, aun cuando experimentaron un replanteo significativo en los inicios de la década de 1990 que dio cuenta de la ampliación de los públicos destinatarios de las acciones de capacitación y formación, así como del sentido político de la intervención en y sobre la Administración Pública. Por el otro, luego de una primera etapa de «ensayo y error» en torno a la inscripción institucional del organismo, se produjo un proceso de institucionalización de la Administración Pública como cuestión, que le dio al INAP un lugar reconocible (p. 67).

La reconstrucción de la trama de voces de los diferentes actores que han transitado por la institución es uno de los aportes empíricos más destacados de esta investigación minuciosa y detallada. Estas experiencias se engarzan en el tramado de proyectos y cambios de autoridades, en muchas oportunidades bajo un mismo color político. Poder reconstruir las experiencias es uno de los aportes centrales del libro y le brindan una riqueza poco común en este tipo de investigaciones sobre organizaciones públicas. Al respecto, en palabras de la autora,

Nos interesa reconstruir las tramas y las redes de relaciones que explican no sólo el modo en que estas figuras se entrelazaron, sino y fundamentalmente el modo en que forjaron el sentido del trabajo en el ámbito público. Nuestro argumento es que la concepción y la práctica del propio trabajo —ligadas recursivamente y construidas de manera colectiva— estuvieron en la base y orientaron los propósitos y los contenidos de las intervenciones que, en la forma de programas y actividades de capacitación y análisis e investigación, el INAP produjo en y sobre la Administración Pública. A su turno, esas mismas intervenciones generaban las condiciones para el aprendizaje sobre lo público. En otros términos, los hombres y las mujeres que concibieron y pusieron en marcha las diversas actividades del INAP, lo hicieron imaginando un ideal de funcionarias/os y empleadas/os públicas/os que los tenía como espejo (p. 201).

Durante la investigación, se plantean varios interrogantes por responder: se cuestiona si la reforma del Estado involucra también una reforma de la Administración Pública y si el Estado ocupó un lugar privilegiado en las agendas

gubernamentales. Se puede afirmar también una relación en el lugar que ocupó en la Administración Pública. Estas respuestas son fundamentales para entender cuáles fueron los caminos de la reforma administrativa en los diferentes períodos, sus puntos de encuentro y desencuentro entre la administración y la reforma del Estado, y lo central, el papel que ocupó el INAP en ese contexto. La autora plantea el supuesto de pensar diferentes temporalidades en el desarrollo histórico del Estado y la Administración Pública en torno a los diferentes intentos de reforma y también de aquellas intervenciones que, aunque no se encuadraron en un programa de reformar, buscaron incidir en el comportamiento de los/as agentes y la organización de la Administración Pública.

A pesar de las discontinuidades a nivel del régimen político y los fuertes cambios en la relación entre Estado «y» sociedad se pueden encontrar algunos ejes de continuidad matizados en el modelo de funcionaria/o pública/o y también en la capacitación uno de los ejes centrales del INAP durante estas décadas. Pereyra señala:

El recorrido permite realizar, a modo de cierre, algunas reflexiones en torno a los ejes que elegimos para hablar del INAP y la capacitación. En primer lugar, observamos que, no obstante las significativas diferencias en la concepción del Estado y la Administración Pública que caracterizó a cada uno de los períodos —desde el Estado subsidiario durante la dictadura al intento de recuperación democrática del Estado social, planificador y empresario, para llegar al Estado regulador—, la reforma administrativa y la imagen del funcionario weberiano-wilsoniano como ideal a alcanzar, fueron el hilo conductor que marcó cierta continuidad como marco para orientar la actividad de capacitación. Claro que, durante el alfonsinismo, tanto la reforma administrativa como el funcionario ideal se revistieron de la democratización del Estado y la Administración Pública y la apertura a la sociedad por vía de la participación social en lo público. Y a partir de las reformas estructurales del Estado durante la década de 1990, la reforma administrativa asumió más decididamente las premisas de la Nueva Gestión Pública (p. 145).

Este primer volumen de *El Instituto Nacional de la Administración Pública: 50 años de historia* es una invitación a recorrer los laberintos históricos de la institución

en donde se articulan proyectos, visiones sobre la administración y las políticas públicas, como también la práctica cotidiana de aquellos que han construido el INAP desde diferentes espacios y jerarquías. Más allá del estudio específico, también nos ofrece un modelo interesante para abordar otras instituciones e instancias organizacionales dado su carácter interdisciplinario y una labor de investigación sólida y destacada. Como sostuvimos al comienzo, esto también debe comprenderse en un determinado contexto en donde una serie de aniversarios y eventos nos convocan a reflexionar de manera crítica sobre nuestra historia y nuestras prácticas.