



El Instituto Nacional de la Administración Pública

50 años de historia

Volumen I
1973-1999

Elsa Pereyra

Lourdes Alvez Taylor (colaboradora)

Elsa Pereyra
Lourdes Alvez Taylor (colaboradora)

—

**El Instituto Nacional
de la Administración Pública
50 años de historia**

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

INAP50
AÑOS

Elsa Pereyra

Lourdes Alvez Taylor (colaboradora)

**El Instituto Nacional
de la Administración Pública
50 años de historia**

**Volumen I
1973-1999**

Pereyra, Elsa

El Instituto Nacional de la Administración Pública / Elsa Pereyra. – 1.a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-9483-49-7

1. Administración Pública. I. Título.

CDD 351.09

Editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública.

ISBN 978-987-9483-47-3 (Obra completa)

ISBN 978-987-9483-48-0 (Volumen I, versión papel)

ISBN 978-987-9483-49-7 (Volumen I, versión digital)

Coordinación del proyecto: Pablo Nemiña

Edición y corrección: Eugenia Caragunis y Laura Scisciani

Arte de tapa, diseño y diagramación: Edwin Mac Donald

Versión digital: Natalia Baez Becker y Ciro Paroli

Impresión y encuadernación: Emilio Etchart, Pablo Conde y Ricardo Gamarra

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 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 caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Esta publicación 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 la fuente, así como la institución. No se permite su uso comercial ni la generación de obras derivadas.

Este libro se encuentra disponible en forma libre y gratuita, en formato digital en: publicaciones.inap.gob.ar

Impreso en Argentina

Índice

Prólogo	8
// Presentación	13
Acerca del contar	13
Por qué contar	14
Desde dónde contar	15
El campo de estudios sobre el Estado y la Administración Pública en la Argentina	15
Los estudios históricos sobre el Estado y la Administración Pública en la Argentina	20
El conocimiento acumulado sobre el INAP	23
A modo de síntesis	24
Qué contar y cómo hacerlo	26
La estructura de la historia	30
// Parte I. El encuadre del trabajo del INAP	33
Presentación	33
Capítulo 1. El desarrollo del Estado y la Administración Pública entre 1973 y 1999	36
El segundo peronismo: los estertores del desarrollismo (1973-1976)	38
La dictadura cívico-militar: dar vuelta la taba o cómo generar un clima antiestatal (1976-1983)	43
El alfonsinismo: entre la ilusión del regreso al desarrollismo y el barro de las transformaciones en el balance de poder. La construcción del Estado como problema (1983-1989)	47
El menemismo: el tercer momento instituyente en la historia del Estado en la Argentina... y también de la Administración Pública (1989-1999)	51
La cuestión de la Administración Pública en la agenda y el INAP	56

Capítulo 2. La organización del trabajo del INAP: marco normativo, estructuras de gestión y recursos	59
Un organismo para capacitar y producir conocimiento sobre la Administración Pública	62
Las estructuras de la gestión en el INAP: crecimiento y diferenciación funcional	68
Los recursos: presupuesto y personal	77
Funciones estables, estructuras que se mueven	82
// Parte II. Las funciones del INAP	85
Presentación	85
Capítulo 3. De la «casa» a la «escuelita»: formación de elite y capacitación masiva	88
La concepción de la capacitación: lineamientos	91
De las premisas a las acciones: formatos, metodologías y perfiles docentes	99
Experiencias	115
El Curso Superior de Administración Pública (CSAP) durante la dictadura cívico-militar	119
El Programa de Formación de Administradores Gubernamentales	122
El Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública	131
El Programa de Entrenamiento Laboral	139
20 años de experiencia en capacitación	144
Capítulo 4. El desarrollo de la capacidad analítica: investigación en y sobre la Administración Pública en el INAP	148
Líneas, programas y proyectos	151
Producciones	161
En los inicios, un primer mapa del Estado argentino	162
El Censo de 1977 y sus derivaciones	163
Empleo, estructuras, historia	167
El gobierno de las reformas estructurales	171
La capacidad analítica al servicio de la reforma administrativa	176

// Parte III. El INAP por dentro: historias que enhebran la historia	179
Presentación	179
Capítulo 5. Postales de la historia del INAP: el lugar, el trabajo, los saberes	180
El contenedor material y simbólico: Roque Sáenz Peña 511 y, enfrente, la Plaza de Mayo	180
Algo más que tareas de apoyo: las condiciones y los soportes para la producción del INAP	186
Rutinas que cementan el funcionamiento del INAP o cómo hacer que el día a día tenga sentido	191
La gestión a pulmón	192
Una ventana al mundo... de la Administración Pública	196
La Imprenta como impronta del INAP	199
Las/os hacedoras/es del INAP: trayectorias, saberes	200
Presidentes y presidenta del INAP	203
El grupo «del Salvador»	210
El grupo «de Ciencias Económicas»	214
Las/os administradoras/es gubernamentales	216
Sueltas y sueltos, pero no tanto	221
Un ejercicio de composición	224
Referencias bibliográficas	235
Fuentes	252
Anexo. Autoridades del INAP (1973-1999)	254
Materiales complementarios	256

Prólogo

Creado en las postrimerías del Estado desarrollista, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) cumple 50 años. En tanto expresión de un proyecto de gestión pública que resaltaba la centralidad de la coordinación y la planificación de la intervención del Estado, el INAP tuvo y tiene como objetivo central ejercer la función rectora de la capacitación de las/os agentes públicas/os de la Administración Pública Nacional (APN). Esto implica tanto efectuar actividades propias de capacitación como regular y orientar la capacitación desarrollada por los organismos públicos. Asimismo, la institución desplegó hasta hoy un activo rol en la promoción de investigaciones y la gestión del conocimiento en el gran campo de la administración pública. Capacitar e investigar para mejorar las capacidades estatales, como reza el lema actual, fueron y son los nortes de esta cincuentenaria institución.

No obstante, los vaivenes en la política local y las estrategias de capacitación pública tuvieron su correlato en la orientación, la dinámica y la profundidad que asumieron esas funciones del INAP a lo largo de estas cinco décadas. El Instituto atravesó la más violenta dictadura cívico-militar, la vuelta de la democracia, las concepciones focalizadas o amplias sobre la orientación de la capacitación, el intento de cierre y la centralización, el desarrollo del rol rector de la capacitación, las diversas agendas en la gestión del conocimiento e investigación y, más recientemente, la virtualización de la capacitación.

La última dictadura cívico-militar lo concibió como un organismo orientado a la capacitación específica de las/os altas/os funcionarias/os y la producción de conocimiento de carácter eminentemente técnico en temas focalizados. La vuelta de la democracia trajo el Programa de Administradores Gubernamentales en tanto iniciativa orientada a la creación de un cuerpo de especialistas en temas de gestión pública y una diversificación de las agendas de investigación, aunque replegada hacia el final de la década. Durante el Gobierno de Carlos Menem, el INAP potenció significativamente su rol como efector de la capacitación: la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa impulsó la demanda de capacitaciones que el Instituto atendió a nivel nacional. Para ese fin, inauguró la sede de la avenida Belgrano 637. Desde entonces,

el INAP repartió el dictado de clases entre este edificio y el resto de las actividades en la sede histórica de la avenida Roque Sáenz Peña 511. Durante esos años, también hubo un impulso a las actividades de investigación. Hacia el final del régimen de convertibilidad, el Instituto enfrentó una caída de los recursos y resistió los intentos de cierre motivados por la búsqueda de ahorro presupuestario, pero se convirtió en un organismo centralizado de la APN. En las dos décadas siguientes, impulsó la capacitación virtual para atender la creciente demanda generada por la creación del Sistema Nacional de Empleo Público, pero también como reflejo de la búsqueda permanente por actualizar los dispositivos y soportes didácticos por medio de los cuales despliega la enseñanza. También alentó diversas iniciativas de gestión del conocimiento, como los foros transversales y la investigación especializada en temas de administración pública, capacitación y Estado.

El INAP pasó de brindar capacitaciones específicas a altos funcionarios a ofrecer —en la actualidad— formación presencial y virtual para la creación de diversas capacidades a más de 70.000 agentes públicas/os por año. En particular, se destaca el fortalecimiento de los conocimientos en nuevas tecnologías y capacidades digitales de las/os trabajadoras/es públicas/os a través del Programa INAP Futuro. Además, el Instituto asiste a más de 100 organismos en la gestión de sus planes de capacitación; promueve la creación de capacidades en provincias y municipios a través del Plan Federal de Capacitación, y en empresas públicas mediante el Programa Estado Integrado; desarrolla investigaciones de calidad que difunde a través de sus siete líneas de publicación (la *Revista Estado Abierto*, los *Cuadernos del INAP* [CUINAP], el *Informe Trimestral de Empleo Público* [ITEP], el *Informe de la Estructura del Estado Nacional* [IESEN], el *Informe Estadístico de la Capacitación* [IEC], la serie de libros *Cuestiones de Estado* y las *Notas breves*); y pone a disposición el rico acervo de su biblioteca.

Esa trayectoria fue el resultado de decisiones políticas, diseños institucionales y prácticas concretas de trabajadoras/es y funcionarias/os que transitaron y transitan el organismo. Entre el determinismo normativo y la evocación voluntarista, una historia social (y significativa) de una institución que considera los marcos normativos como su despliegue concreto y cotidiano por parte de quienes la *hacen*.

Estos volúmenes ofrecen la primera sociohistoria de los cincuenta años iniciales del INAP. Se trata de un riguroso trabajo de investigación que reconstruyó el devenir de la institución con eje en las políticas de capacitación e investigación, basado en fuentes documentales, periodísticas, bibliográficas, estadísticas y orales. En relación con estas últimas, se realizaron más de 40 entrevistas que integran el Archivo de Testimonios Orales del INAP, una iniciativa prácticamente inédita en la APN.

Los dos volúmenes atienden una importante vacancia en la producción bibliográfica sobre el INAP. Si hasta hoy contábamos con reconstrucciones de períodos específicos, estos volúmenes abordan el devenir de las cinco décadas. Además, ofrecen una muy valiosa descripción y un análisis relevante de las diversas estrategias de capacitación y de investigación a lo largo de ese período. Por último, esa reconstrucción se apoya tanto en datos objetivos contenidos en normas como en percepciones y opiniones de quienes las interpretaron e implementaron.

En línea con el objetivo de recuperar los saberes de las/os agentes públicas/os promovido por la Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGyEP), esta sociohistoria pone en el centro las subjetividades que dieron vida y que mueven al INAP. Así, se ofrece también como un antecedente destacado para los estudios en administración pública y Estado.

Al igual que a las instituciones, a este proyecto lo impulsan personas. Por eso, deseo destacar el trabajo riguroso y comprometido de Elsa Pereyra, directora de este proyecto, y de Mariana Nazar y Dante Sabatto, investigadora e investigador del INAP que colaboraron directamente en el proceso de investigación. También contribuyó un grupo de estudiantes de la Universidad Nacional de General Sarmiento: Lourdes Alvez Taylor (quien participó en la redacción de los volúmenes), Sabrina Claros, Sabrina Mosqueda, Sonia Ordóñez y Fernanda Segovia Harlos. La asistencia dispuesta y permanente del equipo de Biblioteca del INAP, integrado por Natalia Báez, Ciro Paroli, Carlos Pérez y Rosario Gorosito, fue clave para poner a disposición una formidable e imprescindible variedad de fuentes. Los volúmenes fueron editados con solvencia por Laura Scisciani, Eugenia Caragunis, Edwin Mac Donald y Lucía Fernández Carrascal, e impresos

y encuadernados por el entusiasta y laborioso equipo de Imprenta de la SGyEP que integran Emilio Etchart, Pablo Conde y Ricardo Gamarra.

Además, este trabajo no hubiera sido posible sin el testimonio de las/os trabajadoras/es y funcionarias/os (en actividad o retiradas/os), que permitieron reconstruir la subjetividad de la vida interna del INAP. A todas/os ellas/os, gracias por compartir sus experiencias con generosidad.

Por último, un agradecimiento a las autoridades del INAP y a la Secretaría de Gestión y Empleo Público, que apoyaron permanentemente este proyecto.

Si una intervención activa y eficiente del Estado se muestra cada vez más necesaria para enfrentar las desigualdades, el conocimiento sobre las dinámicas institucionales y subjetivas de la institución rectora de la capacitación de las/os agentes que diseñan y ejecutan las políticas públicas en el nivel nacional es decisivo para mejorar la intervención del Estado. Que el conocimiento de la historia del INAP contribuya a avanzar hacia mejores políticas públicas en pos de la inclusión y la justicia social.

Pablo Nemiña

Ex Director de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones
(2021-2023)

// Presentación

Acerca del contar

Esta es una historia del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Creado en 1973, este organismo cumplió 50 años de vida, y a lo largo de ese recorrido capacitó a las/os trabajadoras/es de la Administración Pública Nacional, asistió a las administraciones públicas provinciales en tareas similares, investigó y reflexionó sobre el desarrollo de la Administración Pública y las alternativas de su funcionamiento y mejoramiento, y tendió puentes con sus pares en el mundo, fundamentalmente en la región iberoamericana.

Puede contarse su historia desde diversas perspectivas y ángulos de interés. En esta oportunidad, elegimos¹ un modo de hacerlo que privilegia la experiencia individual y colectiva de quienes trabajaron en el organismo. Además de las huellas del camino transitado contenidas en los documentos y producciones escritas, reponemos la experiencia y perspectivas de aquellas/os que motorizaron los diversos programas que organizaron la actividad de capacitación; produjeron conocimiento sobre la Administración Pública y discutieron cómo hacerlo; procesaron las corrientes de ideas en torno del Estado y la Administración Pública; y crearon a partir de estas —y muchas veces en abierta confrontación—,

¹ La responsabilidad de este trabajo me pertenece. Si bien soy defensora del empleo de la primera persona del singular para dar cuenta de la autoría y hacerse cargo de lo que se escribe, en este caso, desde el inicio, me surgió la necesidad de escribir en primera persona del plural. Al principio, la corregí en línea con lo que expliqué anteriormente, pero el plural se resistió a desaparecer, y dejé de resistirme también a que ello ocurriera. Esto obedece a que el libro es fruto de un trabajo colectivo y, además, contó con la especial y valiosa colaboración de Lourdes Alvez Taylor.

intervenciones en y sobre la Administración Pública Nacional, al mismo tiempo que eran parte de ella.

Por qué contar

El INAP es un organismo de la Administración Pública Nacional que produce conocimiento sobre ella y programas de capacitación para mejorarla. Al formar parte de, el instituto se coloca de alguna manera sobre la Administración Pública Nacional para pensarla y mejorarla. Esta condición de interioridad/exterioridad le confiere al organismo una singularidad notable.

¿Será posible contar la historia reciente de la Administración Pública Nacional a partir de la historia del INAP? Resulta difícil responder a esta pregunta de manera afirmativa, toda vez que la complejidad y diversidad de la Administración Pública es de tal magnitud que su composición y reconstrucción en un único relato constituye un desafío prácticamente inabordable.

Aun así, la reconstrucción de la trayectoria del INAP a partir de las actividades que tuvo a cargo, las/os funcionarias/os, técnicas/os y empleadas/os que las motorizaron, y el sentido que tales actividades adoptaron y expresaron constituye una ventana significativa desde la cual es posible identificar y analizar las diversas concepciones del Estado y la Administración Pública que se sucedieron a lo largo de esos 50 años, los modos y estrategias instrumentados desde la propia Administración Pública para intervenir en su mejoramiento, y las prácticas que predominaron en el desarrollo del trabajo público.

Por otra parte, y como lo desarrollamos en el siguiente apartado, la historia del Estado y la Administración Pública constituye un campo de trabajo intelectual que, fundamentalmente alimentado por historiadoras/es, ha logrado importantes avances en el conocimiento de la primera etapa de formación y consolidación de la Argentina moderna, desde fines del siglo XIX hasta el peronismo clásico (1943/46-1955). Los estudios sobre el período posterior se están abriendo camino más lentamente, de manera que se presentan mayores vacancias. La historia reciente del Estado y la Administración Pública Nacional, desde un

prisma tan significativo como el INAP, constituye entonces un aporte significativo para el avance en el conocimiento de un período aún escasamente trabajado.

Desde dónde contar

La perspectiva adoptada se nutre de —y dialoga con— tres vertientes de diverso calibre y entidad. Dos de ellas, de carácter más general y desarrollo relativamente reciente, se relacionan con las tradiciones analíticas que han forjado conocimiento sobre el Estado y la Administración Pública en nuestro país. La tercera se refiere al conocimiento específico sobre el INAP, producido por referentes del organismo que buscaron documentar su trayectoria. A continuación, realizamos unas breves consideraciones sobre cada una de estas vertientes, para luego valorar sus contribuciones y cruces con el trabajo aquí realizado.

El campo de estudios sobre el Estado y la Administración Pública en la Argentina²

Este campo de estudios se ha formado en nuestro país a partir de los aportes de varias disciplinas de las ciencias sociales que no siempre tuvieron vasos comunicantes. Si en principio el Estado y la Administración Pública como objeto de estudio pareció ser un terreno exclusivo del derecho —y particularmente del derecho administrativo—, a medida que otras disciplinas de las ciencias sociales fueron desarrollándose, reclamaron su lugar en la tarea de avanzar en su conocimiento y problematización. Fue conformándose así un campo específico de la Administración Pública nutrido a partir del derecho, la ciencia política y la economía entre las disciplinas más relevantes.

Los primeros aportes tienen como figuras centrales a Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak (2007), cuya propuesta analítica centrada en las políticas públicas

2 Además de la propia experiencia y conocimiento sobre el campo, en la elaboración de este apartado se han tenido en cuenta los aportes de Oszlak (1997), Repetto (1998), Pereyra (2012), Bulcourf y Cardozo (2013), Foglia y Mansilla (2015), y Barros et al. (2016).

como expresión del «Estado en acción» constituye, hasta el día de hoy, un modo insoslayable de explicar y comprender el comportamiento del Estado, la administración y las políticas públicas. La agenda de investigación suponía una invitación a tomar en serio el tiempo —y por lo tanto a la historia de la cual es la materia prima— para la construcción de esa explicación y comprensión. Además de este trabajo pionero, Oszlak contribuyó a una caracterización de la burocracia estatal que escapa a las aproximaciones vulgares y estereotipadas, por medio de la identificación de los diversos roles que organizan su comportamiento (Oszlak, 1977), y al análisis de la relación entre regímenes políticos y políticas públicas (Oszlak, 1980) que es descuidada las más de las veces en la literatura predominante no sólo en la escala local, sino de otros países (Cabrero Mendoza, 2000). Si estos aportes planteaban una agenda de investigación que buscaba entrelazar Estado, administración y políticas públicas a partir de la relación entre política y administración, el funcionamiento de las organizaciones y su desarrollo en el tiempo, los procesos de reforma estructural desatados en los inicios de la década de 1990 movilizaron significativamente el análisis en otras direcciones, y de la mano de cierta renovación en los enfoques con los aportes del neoinstitucionalismo —particularmente la nueva economía institucional—. La cuestión de la reforma del Estado nacional y las derivas de la reforma administrativa ocuparon el centro de la escena e imprimieron a los estudios —y también a los programas de formación— un sesgo «noventista» que perduró más allá de lo aconsejable. No obstante, a partir de los años 2000 ese sesgo fue cediendo lentamente lugar para el desarrollo de líneas centradas en el análisis de campos de políticas públicas o agencias involucradas en determinados campos de políticas públicas, así como la continuación de la reflexión teórica.

Conscientes de que la caracterización que realizamos a continuación está orientada —quizás de manera inevitable— por los intereses y las preocupaciones construidos desde nuestra trayectoria de investigación, y a riesgo de cometer algunas injusticias y olvidos, distinguimos cinco líneas de trabajo:

- **DESARROLLOS Y DISCUSIONES DE CARÁCTER TEÓRICO.** Aquí se destaca el abordaje de cuestiones, como el papel de las instituciones y los actores en la estructuración de la vida social —y dentro de ello el Estado, la

administración y las políticas públicas— (Acuña y Chudnovsky, 2013); los problemas de la coordinación y el planeamiento (Martínez Nogueira, 2010; Acuña, 2019); y las capacidades estatales y los modos de su identificación, análisis y valoración (Repetto, 2004, 2007; Bertranou, 2015). Estos aportes, junto con los ya mencionados de Oszlak, brindan claves de lectura valiosas que constituyen referencias obligadas para las líneas de trabajo que integran el campo de los estudios sobre Estado, administración y políticas públicas.

- **ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y SECTORES PÚBLICOS EN LA ESCALA NACIONAL.** Esta es quizás la línea más representativa en el desarrollo del campo. Si las políticas sociales han sido las que concitaron el mayor interés (Acuña y Chudnovsky, 2002, y Belmartino, 2005 [sistema de salud]; Acuña, 2014a [políticas de niñez y adolescencia, adultos mayores y transferencias de ingresos]³; Suasnábar *et al.*, 2018 [educación]), gradualmente se realizaron trabajos sobre otros sectores y políticas públicas, como lo demuestra la compilación de Acuña (2014b) sobre las políticas exterior, económica y de infraestructura.
- **ESTUDIOS SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO.** Esta constituye una línea de trabajo sostenida que tuvo un impulso notable a partir de la década de 1990, como consecuencia de las transformaciones en el tamaño y las funciones del Estado que las reformas estructurales supusieron. En estos trabajos predomina una aproximación de carácter agregado a los cambios operados y las tendencias en la configuración de los elencos, sobre la base del marco normativo y los diversos regímenes estatutarios que regulan su desarrollo, así como su distribución por grandes áreas de la gestión estatal. Cuando la noción de empleo abre espacio a la de servicio civil o burocracia, las cuestiones abordadas giran en torno de la cultura organizacional, los modos de acceso a la función pública, la relación entre política y burocracia, y el predominio de la lógica política —entendida como lógica político-partidaria— sobre la lógica técnica, y su incidencia negativa sobre el desarrollo de las capacidades estatales

3 Otro autor que aborda esta temática es Fabián Repetto. Para más información, ingresar a <https://www.cippec.org/bio/fabian-repetto/>

(Iacoviello *et al.*, 2003, 2012; Iacoviello y Llano, 2017; Luxardo, 2022; Fihman, 2019).

- **TRABAJOS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ESCALA SUBNACIONAL.** De incipiente y solitario desarrollo durante la década de 1990 (Cao y Estesó, s.f.), a medida que la división del trabajo estatal puso de manifiesto la relevancia de los espacios subnacionales en la gestión de los asuntos públicos, esta línea fue desplegándose lenta pero sostenidamente, a partir de análisis agregados (Cao, 2008b [federalismo]; Cao, 2001, 2012 [nivel provincial]; Iturburu 2007, 2012, e Ilari y Cravacuore, 2020 [nivel municipal]) y otros situados en determinadas provincias (Cao 2008a; Chudnovsky, 2014; Bertranou *et al.*, 2016; Pereyra, 2017, 2018). En esta línea de investigación, la cuestión de la escala del análisis constituye tanto un estímulo como un desafío. Al mismo tiempo, el par Nación-provincias y la Nación como modelo desde el cual ponderar lo que «falta» en los Estados y las administraciones públicas subnacionales aparecen recurrentemente como corsés para una adecuada comprensión de tales experiencias.
- **ANÁLISIS SOBRE ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA(S) BUROCRACIA(S).** En este grupo de interesante desarrollo, se proponen aproximaciones a áreas específicas del trabajo estatal, como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (Fontdevila, 2012), la Agencia de Seguridad Vial (Bertranou, 2013) y la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (Pando, s.f.; Poggi y Riverti, 2009; Riverti, 2009). Si bien en muchos de ellos se insinúa la consideración de los elencos y equipos para explicar los modos en que se comportan estas agencias y oficinas, estos no ocupan el centro de la escena, como sí ocurre en el análisis de Perelmiter (2016) sobre el Ministerio de Desarrollo Social. Luego, en Pereyra (2021) se da cuenta de algunos desarrollos recientes en esa línea, en tanto que los trabajos reunidos en Isuani (2022) abordan la cuestión de las capacidades burocráticas.

Por cierto, en todos estos subcampos los aportes de las/os investigadoras/es del INAP son numerosos y relevantes, pero su consideración está contemplada

en la reconstrucción del desarrollo histórico del organismo, razón por la cual no se incluyen aquí. De todas maneras, basta recorrer la página institucional del INAP, el reservorio de su Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP) y el Portal de Publicaciones para apreciar la variedad de temas y cuestiones, así como la renovación en los enfoques que están siendo motorizados tanto a partir de producciones propias como de aportes de investigadoras/es invitadas/os.

A modo de cierre de esta ajustada y seguramente incompleta reseña, las ponencias presentadas en los congresos que regularmente organiza desde 2001 la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) constituyen una muestra elocuente de los temas y problemas que recorren el campo. Por ejemplo, las Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública (Moreno y Bonifacio, 2021) se estructuran en los siguientes ejes: empleo público, capacitación, formación y desarrollo; ética, transparencia e integridad; género, discriminación y diversidad; Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); hábitat y sostenibilidad; el Estado, el Gobierno y la Administración Pública; participación ciudadana; gestión pública y políticas públicas; y tecnologías de la información y revolución digital.

La producción de conocimiento sobre el Estado, la administración y las políticas públicas pone de relieve un grado importante de consolidación, tal que es posible hablar de la existencia de un campo. La oferta formativa de grado y posgrado⁴, el desarrollo de áreas y centros de investigación, la celebración de jornadas científicas para el intercambio y la práctica social de la profesión pública dan cuenta de la existencia de una comunidad discursiva (Ospina Bozzi, 1998) que se caracteriza por una tensión recurrente —y a la vez saludable— entre la aproximación normativa y la positiva a los problemas y cuestiones cuyos principales ejes comentamos anteriormente.

Puede decirse que, dentro del campo de estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, la perspectiva histórica no ha sido del todo integrada. Salvo algunas excepciones⁵, los abordajes que incluyen

4 Para un panorama general sobre el desarrollo de esta oferta, ver Agoff (2020).

5 El de Susana Belmartino, por ejemplo, constituye un caso excepcional, dado que esta obra reúne

narrativas temporales lo hacen a partir de reunir antecedentes de manera puntual sin otorgar mayor capacidad explicativa al tiempo —la materia básica del saber histórico—. No obstante la insistencia de algunos referentes fundamentales, como Sabatier (1986, 1991; Sabatier y Weible, 2007/2010), en la necesidad de contemplar series de tiempo suficientemente extensas para una adecuada comprensión de los procesos de las políticas públicas, el grueso de los análisis tiende a descuidar esta dimensión decisiva.

Los estudios históricos sobre el Estado y la Administración Pública en la Argentina

Desde los inicios del presente siglo viene desplegándose de manera sostenida, dentro de los estudios históricos, un subcampo destinado a la reconstrucción del Estado y la Administración Pública en esa clave. Desde las décadas de 1970 y 1980 se registraron algunos pocos, pero significativos avances en ese conocimiento, producidos fundamentalmente por científicos sociales, desde abordajes sociocéntricos⁶. La década de 1990 puede ser caracterizada como una de transición en tanto se abandonan en parte esos enfoques en favor de aquellos que privilegian explicaciones estadocéntricas, aun con la representación dominante de estudios provenientes de la sociología, la sociología política y la ciencia política⁷. A partir del siglo XXI, las/os historiadoras/es adoptan al Estado y la Administración Pública como objeto de estudio. Y lo hacen incorporando en su «caja de herramientas», además de los antecedentes teóricos anteriormente señalados, los aportes de algunas vertientes de los denominados «neoinstitucionalismos» —fundamentalmente el institucionalismo histórico—, así como una perspectiva propia de la historia social con elementos provenientes de la antropología.

de manera virtuosa la perspectiva histórica desde herramientas analíticas construidas en el campo de estudios de Estado, Administración y políticas públicas (Pereyra, 2012).

6 Los trabajos pioneros de referencia obligada son los de Guillermo O'Donnell (1982) sobre el Estado burocrático-autoritario y Oscar Oszlak (1982) sobre la formación del Estado argentino. Y ya hicimos referencia al programa de investigación esbozado en Oszlak y O'Donnell (2007).

7 El trabajo de Ricardo Sidicaro (1995) constituye una expresión de esa transición, al identificar con claridad la configuración de elites estatales cuyos intereses se construyeron sobre la base de problemas y asuntos colectivos, y no de las clases dominantes.

En un trabajo anterior destinado a analizar la producción sobre el período 1930-1976 (Pereyra, 2012) fueron identificadas cuatro líneas de trabajo: a) abordajes relativamente integrales del Estado y la Administración Pública combinados con el estudio de algunas funciones centrales y de carácter transversal; b) el estudio de oficinas y organismos públicos; c) el análisis de políticas públicas; y d) la indagación sobre la configuración de las elites estatales a la luz del desarrollo de saberes especializados y el estudio de trayectorias. El grueso de la producción analizada en ese entonces correspondía al peronismo clásico y en menor medida a la década de 1930, mientras que el estudio del período 1955-1976 había recibido una atención mucho menor.

Por su parte, Bohoslavsky (2014) distingue tres vertientes principales en el desarrollo del trabajo de reconstrucción histórica del Estado nacional: a) la centrada en perspectivas sociocéntricas agrupadas en el genérico «Estado desde afuera» y que en otro trabajo caracteriza como expresión de la «vieja forma de historiar ese desarrollo»; b) la que privilegia la reconstrucción histórica desde las elites y sus proyectos políticos, denominada «Estado desde arriba»; y c) la que expresa las tendencias que desde principios del siglo XXI organizaron la agenda de investigación (el «Estado desde adentro»), y que se desagrega en el análisis histórico de los «agentes e instituciones», los «saberes de Estado», las interacciones entre actores estatales y actores sociales, y los modos en que se concibió el trabajo estatal expresados en «intereses y sentidos» (Bohoslavsky, 2016).

Cabe agregar que el conocimiento acumulado sobre el desarrollo del Estado y la Administración Pública en el período 1880-1930 es considerable: los trabajos disponibles ponen de manifiesto cierto consenso alcanzado en cuanto al carácter del Estado, el papel de las elites en su desarrollo y la construcción de áreas de intervención pública con arreglo a una agenda que, no obstante la estabilidad asociada con el proyecto político de la Generación del 80, mostró alteraciones como consecuencia de la propia dinámica social⁸. Y también resulta significativo el avance en la producción de conocimiento correspondiente al período posterior al primer peronismo. La larga década de 1960 así como el período de la última

8 A modo de ejemplo, podemos tomar los trabajos de Regalsky (2010), Regalsky y Salerno (2008), Salvatore (2016) y González Leandri (1999, 2005, 2006).

dictadura cívico-militar se han incorporado de manera más firme en la agenda de las/os historiadoras/es⁹, mientras que el período que se abre a partir de la recuperación de la democracia en 1983 —que podríamos caracterizar como «historia reciente»— está asomando tímidamente en esa agenda.

Nucleada en torno a historiadoras/es y antropólogas/os que constituyen referencia obligada dentro de un campo en franca consolidación como Mariano Ben Plotkin, Germán Soprano, Sabina Frederic, Karina Ramacciotti, Virginia Persello, entre otras/os, la producción de conocimiento ha mostrado un impulso notable. Ejemplo de ello son una serie de obras colectivas que dan cuenta de esta variedad y rango de temas y períodos abordados, así como el desarrollo, a partir de 2015, de una revista (*Estudios Sociales del Estado*) destinada a constituirse en espacio para el intercambio entre las/os investigadoras/es y la difusión de los resultados de la investigación¹⁰.

En lo concerniente a enfoques, la gran mayoría de ellas/os incorporan elementos conceptuales del neoinstitucionalismo y del institucionalismo histórico, lo que supone una importante renovación en los marcos analíticos a los que las/os historiadoras/es echan mano para emprender sus diversas investigaciones, y el definitivo alejamiento de la aproximación estructuralista propia de décadas de 1970 y 1980. La preocupación en torno al Estado como *relación social* queda en un segundo plano o está directamente ausente. En contrapartida, el mayor énfasis se desplaza al estudio del Estado como *aparato institucional*, con particular referencia a los procesos de constitución de las elites estatales.

En el análisis de políticas públicas, tiende a predominar una perspectiva relativamente formalista que se construye a partir del contraste entre lo declarado y lo realizado, lo cual comporta una visión ingenua y, en el extremo, tributaria de una matriz neoclásica y de tipo normativo o prescriptivo, y una teoría de la acción social que también parece abreviar en la referida matriz. Cuando los trabajos se concentran en el estudio de organismos, puede advertirse cierta pérdida de visión de conjunto y/o contexto, esto referido no tanto a las interacciones

9 Esto es demostrado en el trabajo de Osuna (2017).

10 Ver Bohoslavsky y Soprano (2010), Frederic et al. (2010), Ben Plotkin y Zimmermann (2012a, 2012b), Gomes y Vicente (2016), Di Liscia y Soprano (2017), y Rodríguez y Soprano (2018).

que tales oficinas y organismos establecen con actores sociales, sino a su inscripción en el entramado más general del Estado y, en consecuencia, sus interacciones con otros actores estatales.

Por último, la tendencia a equiparar la prevalencia del saber técnico con «autonomía» y autonomía con un «Estado fuerte» constituye una operación bastante pronunciada en la producción académica centrada en la construcción y desarrollo de *saberes estatales*, dentro de los cuales sólo es considerado el de carácter técnico. Ese énfasis, no obstante su validez y legitimidad, parece descuidar la interacción con los saberes político y burocrático, sin los cuales queda limitada una comprensión adecuada del propio saber técnico y el lugar que ocupa en la dinámica de la gestión estatal en una perspectiva histórica.

El conocimiento acumulado sobre el INAP¹¹

Varios son los trabajos que han abordado la historia del INAP, mayoritariamente en formato de reseña histórica, con un estilo muy similar a la memoria anual que las instituciones públicas tienen tan interiorizado, y que algunas/os historiadoras/es presentan como un género en sí mismo (Caimari y Nazar, 2015; Muzzopappa y Villalta, 2011; Caimari *et al.*, en prensa). En las reseñas institucionales que hemos identificado, se describen y enumeran las formas que adoptaron las estructuras, sus misiones y funciones, organigramas y responsabilidades primarias a partir de la reconstrucción normativa. También se da cuenta de los resultados de la gestión mediante el análisis y las valoraciones respecto a sus posibilidades de desarrollo y, en algunos casos, se plantean desafíos a futuro (Goldstein y Martín, 1990; Morán, 2000; Furlong, 2000; Redondo, 1999). La historia del INAP ha sido abordada, además, en análisis específicos sobre su rol en función del desarrollo de políticas de modernización y reforma del Estado (Bonifacio, 2014; Makón *et al.*, 2001), las formas de implementación de políticas federales (Doberti *et al.*, 2023) y los análisis sobre la capacitación y formación de trabajadoras/es y funcionarias/os públicas/os (Bonifacio, 2001, 2008, 2014).

11 Este apartado ha sido elaborado por Mariana Nazar.

Esta tendencia recurrente a documentar el accionar del INAP pareció detenerse a partir de este siglo, ya que los trabajos correspondientes a este último tramo de su historia son prácticamente inexistentes. En todo caso, y aun cuando predomine en ellas la exégesis, estas producciones aportan valiosa información sobre el desarrollo del organismo y, por ello, han sido una fuente de consulta permanente para nuestro trabajo.

A modo de síntesis

El breve y ajustado recorrido realizado en este apartado muestra la vitalidad en la producción de conocimiento sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en nuestro país. A su turno, el avance en su historización ha adquirido, desde los inicios de este siglo, un impulso sostenido.

Resulta difícil hacer justicia, en términos de valoración, a tan variados y ricos aportes. El ejercicio de clasificación y análisis —inevitablemente general— que hemos practicado contribuye, no obstante, a brindar un panorama de los principales rumbos e intereses que ocupan a las/os referentes más destacadas/os. Y permite extraer algunas conclusiones que, además de llamar la atención sobre los desafíos que se presentan para el avance en el conocimiento, contribuyen a situar el aporte que en esa dirección podemos realizar desde nuestra investigación, recogida en este libro.

En el campo de estudios sobre Estado, administración y políticas públicas se despliega con un potencial interesante la cuestión de las capacidades estatales, ya no desde una perspectiva normativa como se mostraba en los primeros desarrollos, sino con la intención de explicar el modo en que funcionan las agencias y organismos, de manera que se toma cierta distancia de una lógica «resultadista». A su turno, la temática de los saberes de Estado —que ha encontrado un terreno fértil en los estudios históricos sobre Estado, administración y políticas públicas— ha comenzado a asomar incipientemente y promete convertirse en un eje potente para avanzar en el conocimiento de la(s) burocracia(s) desde enfoques renovados.

Estos estudios históricos muestran sus principales fortalezas en los abordajes situados en la escala *micro*, cuando depositan la mirada en oficinas/agencias y reconstruyen trayectorias y saberes tanto en el plano individual como colectivo.

Luego, en las tres vertientes reseñadas —y particularmente en las dos primeras— es posible advertir tendencias y ausencias emparentadas¹². Así como se produce un escaso intercambio en el interior de cada una de ellas, otro tanto ocurre cuando se trata de la circulación de contribuciones entre ellas. Como ya se ha señalado en otra oportunidad (Pereyra, 2012), los vasos comunicantes son escasos y esporádicos. Luego, lo que remarcamos anteriormente como sesgos o límites en la historiografía del Estado, la administración y las políticas públicas (el abandono del Estado *qua* relación social en aras de su dimensión material en el aparato institucional; la aproximación entre normativa e ingenua al análisis de las políticas públicas; y el privilegio del saber técnico como expresión de un Estado fuerte y autónomo, con el descuido de su relación con los saberes político y administrativo) podrían trasladarse sin mayores riesgos de equivocación a la producción desarrollada por las/os científicas sociales y las/os profesionales del Estado y la Administración Pública que hemos agrupado en el primer campo.

Llama la atención, además, que, en el campo de estudios del Estado, la administración y las políticas públicas, es la Administración Pública antes que el Estado la principal categoría de referencia; y exactamente lo contrario ocurre en el campo de los estudios históricos sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. Esto último no deja de sorprender cuando la tendencia entre las/os historiadoras/es es la de poner en cuestión la propia categoría analítica de *Estado* en singular:

No hay Estado: hay cárceles y guardias que en ellas trabajaron, hay enfermeras y hospitales, hay burócratas que diseñan y producen estadísticas y políticas para la producción azucarera, hay escuelas, maestros, alumnos e inspectores, hay policías y oficiales, hay arquitectos que diseñan y hay obra pública (Bohoslavsky, 2016, p. 9).

12 En verdad, las consideraciones realizadas se aplican de manera parcial a los trabajos que expresan el conocimiento acumulado sobre el INAP que, por lo demás, se caracterizan por una alta autorreferencialidad.

En verdad —y esto vale para las dos tradiciones analíticas que estamos considerando—, la composición del conjunto del Estado y la Administración Pública constituye un desafío permanente. También lo es la reposición del sentido político del accionar del Estado o de la Administración Pública, no importa cuál de estas categorías sea la privilegiada.

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.

Qué contar y cómo hacerlo

El propósito general de la investigación, cuyos principales resultados se exponen en este libro, es la reconstrucción de la trayectoria histórica del INAP como espacio de la Administración Pública Nacional destinado a intervenir sobre ella desde dos estrategias: la formación de los cuadros administrativos y el desarrollo de capacidad analítica sobre —y en— el Estado y la Administración Pública.

Lejos de una aproximación formalista que se contente con el registro de las actividades de capacitación e investigación y sus productos, el abordaje privilegia la experiencia individual y colectiva de quienes trabajaron en el organismo. Además de las huellas del camino transitado contenidas en los documentos y producciones escritas, aquí se ha buscado reponer la experiencia y perspectivas de aquellas/os que motorizaron los diversos programas que organizaron la actividad de capacitación; produjeron conocimiento sobre la Administración Pública y discutieron cómo hacerlo; procesaron las corrientes de ideas en torno del Estado y la Administración Pública y crearon, a partir de estas —y muchas veces en abierta confrontación— intervenciones en y sobre la Administración

Pública Nacional, al mismo tiempo que eran parte de ella. En este último punto –formar parte de aquello que se busca pensar e intervenir– reside, sin dudas, la originalidad y singularidad del INAP.

De lo anterior se desprenden una serie de preguntas asociadas con el lugar que la Administración Pública ocupó en la agenda gubernamental de los proyectos políticos que se sucedieron desde la creación del INAP; la relación entre esa agenda y la que el INAP desplegó a lo largo del tiempo; la correspondencia entre los proyectos de reforma y mejoramiento de la Administración Pública Nacional y las estrategias, propósitos y contenidos de las actividades de capacitación y producción de conocimiento sobre la administración y las políticas públicas que produjo el organismo; el desarrollo de los elencos y equipos encargados de llevar adelante las actividades del INAP; y los modos en que procesaron y tradujeron las diversas concepciones del Estado y la Administración Pública que buscaron organizar y orientar las intervenciones en –y sobre– sus diversos componentes.

Muchas preguntas que, en verdad, están entrelazadas. Ellas pueden sintetizarse en una más general: ¿de qué modos las/os trabajadoras/es del INAP produjeron el sentido de lo público a través de las intervenciones en –y sobre– la Administración Pública Nacional?

A partir de estas preguntas, el principal argumento que se propone es el siguiente:

El trabajo del INAP dependió –y depende– tanto de la *dirección política* –entendida como la conducción del organismo asociada con estrategias específicas para orientar el desarrollo de los productos y servicios en función de una concepción del Estado y la Administración Pública¹³– como de las *capacidades de sus elencos y equipos* –cuya percepción del sentido del trabajo público y las necesidades del fortalecimiento de la Administración Pública Nacional contribuyó a modelar las intervenciones del organismo–.

13 El concepto de *dirección política* aquí propuesto involucra el proyecto político movilizado en cada período histórico, con el cual se asocia determinada concepción del Estado y la Administración Pública. Para su ampliación, ver Berrotarán y Pereyra (2012).

Se trata, entonces, de la interacción/combinación de estos dos componentes o conjuntos de factores en el desarrollo histórico del INAP. Sobre la base del conocimiento adquirido sobre el Instituto y la experiencia de investigación transitada (Pereyra, 2017, 2018, 2022), es posible ilustrar la combinación posible entre ambos componentes o conjunto de factores a partir de las siguientes proposiciones:

- La preocupación de los sucesivos gobiernos por el funcionamiento de la Administración Pública tuvo manifestaciones intermitentes y superficiales desde fines del siglo XIX. Cobraron cierta materialización desde los inicios de la década de 1960 con la creación del Instituto Superior de la Administración Pública (antecedente del INAP). Sin embargo, la volatilidad de la cuestión, así como de los intentos de reforma y mejoramiento ensayados, constituyó la característica dominante. Desde la recuperación de la democracia en 1983, el trabajo del INAP —y su lugar dentro de la Administración Pública Nacional— cobró realce/relevancia cuando se inscribió en proyectos de reforma del Estado y la Administración Pública con una dirección política sostenida, como fue el caso del proyecto político liderado por Carlos Menem en la década de 1990.
- Durante la dictadura cívico-militar (1976-1983), las/os técnicas/os y funcionarias/os del INAP encontraron un espacio para el desarrollo de diversas iniciativas —como el último censo del personal del servicio civil—, debido al carácter marginal del organismo.

A la luz de las proposiciones anteriormente enunciadas, la combinación de dirección política y capacidades de las/os funcionarias/os, técnicas/os y empleadas/os para definir cursos y estrategias de acción/intervención es algo que debe ser explicado en cada etapa de desarrollo del INAP, tanto en aquellas en las que primó el gobierno de una dirección política como en las que fueron las/os propias/os trabajadoras/es quienes tuvieron mayor peso relativo.

El enfoque que orientó esta investigación se inscribe dentro del campo de la sociohistoria, integra una perspectiva situada y comprensiva —hermenéutica— de los fenómenos y los procesos objeto de análisis, y coloca en el centro la

dotación de sentido que les imprimen los sujetos que los protagonizan. La «caja de herramientas» contempla los aportes dentro del marco general de los estudios sobre Estado, Administración y políticas públicas, y especialmente los asociados con el institucionalismo histórico y el institucionalismo de origen sociológico. De esta manera, conceptos como *dependencia de la trayectoria*, *coyuntura crítica*, *trama institucional*, *mapas cognitivos*, entre otros, han contribuido a organizar el análisis.

Dos tipos fundamentales de estrategias se combinan para ese análisis: a) la crítica interna y externa de fuentes documentales, dentro de las cuales se privilegian los registros existentes en la Biblioteca del INAP relacionados con la normativa del organismo, su organización interna, los programas y estrategias de capacitación y la producción de investigaciones desde su creación, en 1973, en adelante; y b) la construcción de fuentes primarias por medio de la realización de entrevistas semiestructuradas y en profundidad a referentes del propio organismo, especialmente a aquellas/os que cuentan con prolongadas trayectorias. También se han consultado y analizado, además de la literatura académica sobre el período histórico considerado, otras fuentes ligadas con el desarrollo histórico del Estado y la Administración Pública, como leyes de ministerio, mapas del Estado, memorias e informes de gestión, e información periodística.

Queremos hacer una mención expresa sobre el trabajo de construcción de estas fuentes tan especiales que son las entrevistas. Hicimos alrededor de 40 entrevistas con trabajadoras/es y funcionarios/os del INAP —tanto en actividad como retiradas/os— con el objetivo de indagar en torno a las propias vivencias de los sujetos en dos sentidos. Por un lado, buscamos obtener información y conocer aspectos de la trayectoria del INAP que fueron escasamente registrados en la documentación o bien han quedado opacados y encubiertos bajo el tono formal que suele caracterizarla. Los testimonios de las/os protagonistas ayudan a «enhebrar» lo que en la documentación a veces aparece destilado y despojado, por así decirlo, de la vida del organismo. Las entrevistas contribuyen a iluminar y jerarquizar procesos que en la literatura institucional se hallan ausentes, poco desarrollados o no valorados. Por otro lado, permiten presentar un fragmento de las historias de vida —el vinculado con el trabajo, y en este caso, el trabajo

público—, y conocer las valoraciones y perspectivas de cada una de estas personas respecto a la institución para la que trabajaron la mayor parte de su vida, y que suele movilizar los afectos en los sujetos —un componente por lo general descuidado en la literatura y que está siendo objeto de creciente atención—. Siguiendo en parte las propuestas metodológicas de la microhistoria, desde el modelo indiciario (Ginzburg, 1989, 2000, 2004) se busca privilegiar el indicio de «lo no dicho» por las reseñas institucionales, a partir de identificar en estas narraciones generadas en la entrevista una especie de sentido común institucional que, las más de las veces, resulta revelador.

La estructura de la historia

Antes de comentar las partes y capítulos en que está organizada esta historia del INAP en su primer tramo de vida, entre 1973 y 1999, debemos realizar algunas advertencias. En primer lugar, razones de tiempo y espacio nos obligaron a sacrificar algunos aspectos de la historia y a tomar decisiones en torno a la selección de los ejes y contenidos desarrollados que pueden prestarse a discusión. Así, hemos dejado de lado el eje de trabajo del INAP vinculado con el nivel subnacional para concentrarnos en las actividades de capacitación desarrolladas en el nivel nacional —incluidas aquellas aquellas dirigidas a trabajadoras/es públicas/os de ese nivel localizadas/os en las provincias—. En la misma línea, hemos privilegiado el análisis de las investigaciones que abordaron aspectos y cuestiones del nivel nacional. Luego, dentro de los programas de capacitación, hemos seleccionado algunos para analizar con un grado mayor de detalle, en tanto que otros —particularmente los de la década de 1990 cuando la actividad de capacitación se amplió de manera significativa— son únicamente mencionados. Confiamos en que estas decisiones, más allá del carácter controvertido que puedan tener, preservan al análisis realizado para dar cuenta de los núcleos conceptuales y el sentido general del trabajo emprendido en las diversas áreas del INAP.

En segundo lugar, las mismas razones nos obligaron a abandonar la idea inicial de incorporar en el análisis el componente de cooperación internacional. Muchas de estas lagunas, por cierto, quedan subsanadas por el actual desarrollo de

líneas de investigación que dentro de la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP apuntan a esas cuestiones, de manera que en el futuro será posible obtener un cuadro completo del INAP también en lo que concierne al lugar que ocupó en las redes de organismos pares estructuradas en el período.

Por último, en el relato que hemos elaborado, los primeros años de la vida del INAP están sustentados en la información aportada por las fuentes documentales antes que en los testimonios de quienes fueron las/os protagonistas, por el simple del paso del tiempo que explica la ausencia de esas voces.

El trabajo está estructurado en tres partes. En la Parte I se aporta el encuadre en el que el INAP desarrolló su trabajo entre 1973 y 1999. Comprende el Capítulo 1, destinado a una síntesis del desarrollo histórico del Estado y la Administración Pública, que permite entender el papel que desempeñó el INAP en relación con los diversos proyectos políticos que caracterizaron a cada uno de los gobiernos sucedidos. También contiene el Capítulo 2, en el que se realiza una reseña del marco normativo que reguló el trabajo del INAP, así como de las estructuras de la gestión y los *componentes materiales* (personal y presupuesto) de los que dispuso para el desarrollo de las actividades.

La Parte II está dedicada al análisis, en perspectiva histórica, de las funciones sustantivas encomendadas al organismo desde su creación. Al igual que la anterior, consta de dos capítulos. En el Capítulo 3, se aborda la evolución de la actividad de capacitación en el organismo tomando en consideración sus lineamientos, metodologías, formatos y algunas de sus experiencias más destacadas. En el Capítulo 4, se analizan las actividades de investigación, teniendo en cuenta los programas y proyectos que guiaron el trabajo realizado por el INAP, así como algunas de las producciones que definieron al área de Investigaciones en cada período.

La Parte III consta de un solo capítulo dedicado a las/os trabajadoras/es que construyeron al INAP. De esta forma, se recuperan testimonios y se profundiza sobre algunas de las cuestiones que definieron la historia y la marca del Instituto: el peso simbólico de su edificio; el soporte que realizan las áreas

administrativas, de documentación y de servicios; y las trayectorias y perfiles de las/os trabajadoras/es que marcaron los rumbos del organismo en este período.

Finalmente, las conclusiones reúnen los aspectos más salientes del recorrido realizado por la historia del INAP en este período, y se trazan algunas líneas de cambio y continuidad que la caracterizaron.

// Parte I. El encuadre del trabajo del INAP

Presentación

Toda vez que nos proponemos el análisis de una organización —entendida en sus términos básicos como un ente que combina recursos (personas, dinero, equipamiento) para la obtención de fines específicos—, surge la cuestión de la escala adecuada para emprender ese análisis, y la consideración del contexto en el cual esa organización se inscribe. Si a ello agregamos que de lo que se trata es de una organización pública, y que el análisis pretende considerar su trayectoria en el tiempo, las condiciones y los requerimientos se vuelven más complejos y exigentes.

En el campo de estudios del Estado, la administración y las políticas públicas, así como en la teoría de las organizaciones, disponemos de algunas teorías de alcance medio y herramientas analíticas que proponen modos de comprender y estudiar esas relaciones micro-macro. Por lo general, el contexto supone condiciones y contiene un conjunto de elementos que, desde la perspectiva de la unidad de análisis —se trate de una política pública, un campo de políticas públicas o una organización pública—, operan como parámetros cuya modificación o alteración están por fuera de sus posibilidades. Desde el concepto de *matriz política* propuesto por Acuña (1995, 2013) hasta el marco teórico de las coaliciones defensoras elaborado por Sabatier y Weible (2007/2010), la propuesta teórica para el análisis de la implementación de las políticas públicas de Winter (1990) o el modelo «proverbal» de Oszlak y O'Donnell (2007), una serie de dimensiones y variables —de carácter socioeconómico, pero

también vinculadas con el funcionamiento del sistema político y las prácticas culturales— brindan las coordenadas así como los límites dentro de los cuales la unidad de análisis se comporta y, por lo tanto, determinan los márgenes de tal comportamiento. Así planteado, se trata de cómo la política pública o el organismo en cuestión «lee» o descifra ese contexto, y actúa en consecuencia. Es un cambio de contexto, por último, lo que promueve un cambio en la política pública o el organismo.

Aun cuando de estas aproximaciones pareciera desprenderse cierto carácter unidireccional en los intercambios entre el contexto y la política pública o el organismo objeto de estudio, aquí sostenemos que las condiciones internas de la unidad —en este caso, el INAP— resultan cruciales no sólo para entender el modo en que ese desciframiento ocurre, sino también para incidir, eventualmente, en ese contexto en el que se desenvuelve y del cual forma parte.

Nuestra aproximación está atenta a esa interacción, y especialmente a la primera de las instancias apuntada —esto es, las operaciones de desciframiento y traducción que la dirección política pero también las/os trabajadoras/es del INAP desarrollaron para fundar la intervención del organismo en la forma de programas y acciones de capacitación, y producción de conocimiento sobre la Administración Pública—. Porque, está claro que, desde su creación, el INAP ha sido y es, como tendremos oportunidad de comprobar a lo largo de este trabajo, particularmente sensible al contexto en el que se mueve, debido a que las tareas asignadas están directamente relacionadas con lo que cada proyecto político y/o gobierno entiende y promueve en relación con el Estado y la Administración Pública. Así, esta particular e inevitable permeabilidad podría conducirnos a trazar una composición según la cual el INAP resultó, a lo largo de su historia, un mero receptor pasivo de las políticas y las estrategias emanadas de la cúpula gubernamental en cada período. Por el contrario, pensamos que ese vínculo debe ser analizado y explicado, por lo tanto, no hay que dar nada por sentado.

¿En qué medida los dispositivos legales y normativos, así como la disponibilidad de recursos —materiales y personal— pueden ser considerados también como elementos de encuadre o contexto? Si partimos del supuesto de que es una autoridad superior por fuera de la unidad u organismo objeto de estudio la que

define qué hace y cómo se organiza para hacer lo que hace, podríamos responder a esa pregunta caracterizando a estos componentes básicos de cualquier unidad de gestión pública como elementos de contexto. Pero esa respuesta esconde que, por lo general, son las propias unidades u organizaciones las que, en virtud de cierta autonomía relativa, dictan sus propias normas de funcionamiento y organización, es decir, se autorregulan, particularmente cuando entran en régimen. Dado un primer ordenamiento legal que con alta probabilidad se ajuste al supuesto anteriormente indicado, la unidad u organismo entra a operar sobre la base de proveerse dispositivos propios para desarrollar sus propósitos, quizás emulando la experiencia y prácticas de unidades u organismos pares, e incorporando, en todo caso, modificaciones de carácter incremental. En un extremo, esa autonomía puede adquirir fuerte relevancia en la medida en que esté respaldada en una alta legitimidad de la unidad u organismo en cuestión. Pero también, cambios y transformaciones radicales en el papel y las funciones del Estado pueden impactar en áreas de la gestión pública, incluidas aquellas con alta autonomía y legitimidad, y conducir a redefiniciones «desde arriba».

Sea que estemos en uno u otro escenario —lo que demanda análisis y explicación—, y más allá de la capacidad de ciertas organizaciones públicas para intervenir en la definición y redefinición de las condiciones legales, funcionales y materiales en que desarrollan sus actividades, lo cierto es que esas condiciones, las más de las veces, funcionan como marco para los actores. Lo instituido entonces se convierte en contexto, en algo dado dentro de lo cual los actores organizan sus acciones e interacciones. En todo caso, es en esta relación compleja entre lo instituido y lo instituyente que se juega el funcionamiento de las organizaciones.

Por estas razones, junto con el contexto más general planteado por los procesos de estructuración, desestructuración y reestructuración experimentados por el Estado en el período considerado —y sus implicancias en el desarrollo de la Administración Pública—, también se incluyen el marco normativo y los componentes materiales y organizacionales como el encuadre dentro del cual se desarrollaron las actividades del INAP.

Este apartado se organiza en dos capítulos. En el Capítulo 1, se realiza un desarrollo sintético de las principales características que presentaron el Estado y la Administración Pública Nacional en el período 1973-1999, teniendo en cuenta los proyectos políticos que motorizaron los procesos de estructuración, desestructuración y reestructuración a los que aludimos anteriormente, que en este último cuarto del siglo XX marcaron la transición del Estado social, planificador y empresario al Estado regulador. Al final se plantean algunas consideraciones acerca de la vinculación entre esos desarrollos y el papel del INAP.

El Capítulo 2, por su parte, está dedicado al análisis de los componentes legales, organizacionales y materiales que, a modo de encuadre, han constituido en el período 1973-1999 las condiciones para el desarrollo de las actividades del organismo. Se incluye el marco legal y sus redefiniciones en el período considerado, así como las estructuras de la gestión y los recursos presupuestarios y de personal (estos dos últimos componentes presentan limitaciones asociadas con la disponibilidad de información).

Capítulo 1. El desarrollo del Estado y la Administración Pública entre 1973 y 1999

La reconstrucción del desarrollo histórico del Estado y la Administración Pública en nuestro país constituye una empresa intelectual en pleno proceso. Sin embargo, la profusión de aportes, hace perder de vista una composición del conjunto de ese desarrollo extendido en el tiempo. Hace un tiempo con Patricia Berrotarán nos propusimos brindar esa perspectiva de largo aliento en la cual inscribir los aportes logrados (Berrotarán y Pereyra, 2012). Allí propusimos comprender la historia del Estado argentino a partir de la identificación de tres momentos instituyentes:

... el motorizado desde 1862, que recibe un definido impulso en manos de la denominada «generación del 80»; el iniciado por el peronismo clásico; y el correspondiente al menemismo. Cada uno de estos momentos inauguró una forma de Estado así como definiciones relativamente estables de las tareas y objetivos a

él asignados que contribuyeron a imprimirle características distintivas (Berrotarán y Pereyra, 2012, p. 146).

El período en el que el INAP se gestó, inició su desarrollo y se consolidó como referencia de la Administración Pública Nacional, se corresponde con procesos de desestructuración y reestructuración del Estado. Su creación en los inicios de 1973 ocurrió cuando el segundo momento instituyente asociado con el primer peronismo comenzó un proceso signado por el agotamiento y los cuestionamientos por igual, y sus primeros pasos acompañaron lo que en el trabajo anteriormente referido caracterizamos como transición hacia el tercer momento instituyente:

Las estrategias desarrollistas de la década de 1960 que encontraron en el peronismo de los primeros años de la década de 1970 su última expresión, pueden considerarse innovaciones y desarrollos que expresan un mayor refinamiento de las funciones de planificación inauguradas por el peronismo clásico. Por último, la dictadura de 1976 supuso un quiebre sustantivo y radical de las bases de sustentación del estado planificador populista que, si bien no alcanzó a desmontar y redefinir en todos los planos su significado y modalidades de intervención, preparó las condiciones para lo que efectivamente se consumaría en la década de 1990 bajo el menemismo (Berrotarán y Pereyra, 2012, p. 146).

El pasaje entre estos dos momentos instituyentes tuvo a la dictadura cívico-militar como quiebre y «antesala»; en tanto que el gobierno surgido de la recuperación de la democracia en 1983 constituyó una suerte de suspensión o interregno. A continuación, se brindan los trazos sustantivos del desarrollo del Estado y la Administración Pública en este crucial último cuarto del siglo xx, de acuerdo con una periodización política. De esta manera, cuatro apartados dan cuenta de 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). A modo de cierre, el quinto apartado está destinado a sistematizar la cuestión de la Administración Pública en la agenda de los sucesivos gobiernos, y el papel del INAP.

El segundo peronismo: los estertores del desarrollismo (1973-1976)

Visto desde la perspectiva del desarrollo de la historia política de largo plazo —y dentro de ello, del Estado y la Administración Pública—, el segundo peronismo constituyó el momento último de la dinámica inaugurada en 1955 con el derrocamiento del primer peronismo.

En esta «larga década» de 1960, el Estado social, empresario y planificador alcanzó su consolidación, al tiempo que la Administración Pública experimentó un proceso de expansión caracterizado por la especialización de los elencos en algunas oficinas creadas durante este período, como el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) así como en áreas de la gestión estatal ya existentes —el Ministerio de Economía, el Banco Central de la República Argentina, los ministerios de Salud y Educación—. En tanto, los elencos de otras áreas de la gestión estatal mostraban perfiles más tradicionales y, en todo caso, de menor nivel educativo¹⁴. Por último, las empresas estatales —las más importantes de las cuales eran productoras de servicios públicos o insumos estratégicos— concentraban prácticamente la mitad del empleo público, y sus elencos se caracterizaban por la alta especialización relativa y la presencia de perfiles burocráticos tradicionales (Ugalde, 1983; Iramain, 2022).

Se conformó un Estado y una Administración Pública que experimentó un proceso contradictorio de desarrollo de carreras «de hecho» en el marco de regulaciones de la carrera administrativa que no terminaban de consolidarse y la proliferación de estatutos y regímenes especiales, y que se caracterizó por la alta rotación en los niveles gerenciales o de conducción política derivada de la notable inestabilidad político-institucional que atravesó el período (Sidicaro, 2002).

¹⁴ También data de este período la creación y desarrollo del Ministerio de Bienestar Social. Para una reconstrucción altamente documentada de este proceso, ver Osuna (2017).

Es que, efectivamente, este período tan central como controvertido de la vida política argentina mostró la presencia de dos patrones contradictorios: por un lado, las dificultades para construir un orden político estable, en gran medida provocadas por la situación de empate hegemónico (Portantiero, 1989)¹⁵; y por el otro, el desarrollo como idea fuerza y el papel del Estado como motor del desarrollo, que formaron parte del núcleo de creencias, del «clima de época» que estructuró a este período (Altamirano, 1998; Rougier, 2004; Cavarozzi, 1997; entre otros)¹⁶.

La idea de desarrollo involucraba el reconocimiento de una situación de atraso económico y social sobre la que era necesario intervenir. La modernización como patrón conceptual a partir de la Segunda Posguerra —que también involucraba a las estructuras de la gestión pública— encontró tanto en la región latinoamericana como en nuestro país condiciones más propicias para traducirse en iniciativas y proyectos cuando la deliberación y las libertades políticas se suspendían por interrupciones del orden constitucional. El par modernización-autoritarismo constituyó así una nota distintiva de este período que, en lo que concierne específicamente al desarrollo del Estado y

15 El concepto de *empate hegemónico* permite explicar una dinámica por la cual ningún proyecto político logra conformar a los distintos actores con peso social y político que intervenían en la escena argentina. Ningún actor logra imponer al resto un proyecto político, de suerte tal que los actores con peso social y político tienen suficiente poder de veto como para frenar una dirección política sostenida entendida como proyecto de sociedad. Esa situación, recuérdese, reconocía dos planos: en el interior de las clases dominantes, expresado en los límites que cada sector de clase —burguesía industrial y burguesía agraria— encontraba para imponer su proyecto; y entre clases sociales, expresado en el poder de veto del movimiento obrero organizado y su capacidad de negociación aun en un escenario de proscripción del peronismo (Portantiero, 1989). Por último, conviene recordar también que la inestabilidad política se manifestó en la alternancia de gobiernos civiles surgidos de elecciones con la principal fuerza política proscripta y, en consecuencia, con una débil legitimidad, y gobiernos militares que en la primera mitad de la década de 1960 tuvieron un carácter tutelar, para virar con la denominada Revolución Argentina de 1966 hacia intentos de reingeniería social que suponían un proyecto político propio.

16 El desarrollismo proponía, en sus trazos gruesos, avanzar en la etapa «difícil» de la sustitución de importaciones por medio del desarrollo de la industria de base y de producción de insumos intermedios, y con el apoyo de la inversión extranjera dada la insuficiencia del ahorro interno. El desarrollo más equilibrado, teniendo al Estado como motor central, contribuiría a superar los recurrentes cuellos de botella que se expresaban en la balanza de pagos, como consecuencia de un sector agrario altamente productivo que generaba divisas que eran consumidas por un sector industrial de menor productividad relativa y volcado al mercado interno. Sobre la dinámica de *stop and go*, característica del modelo de dos sectores, ver Braun y Joy (1980) y Diamand (1973).

la Administración Pública, se manifestó en el desarrollo de burocracias con creciente especialización —que recibieron el calificativo de «tecnoburocracias»— y la centralidad adquirida por la planificación como dispositivo para la organización de las intervenciones públicas¹⁷.

Por último, aunque no menos importante, la recurrente suspensión de la vida política y el consiguiente debilitamiento de los partidos políticos como canales de agregación de intereses y representación condujeron a la consolidación de la lógica corporativa en los modos de interacción entre actores estatales y sociales¹⁸. Un «parlamentarismo negro» (Cavarozzi, 1997) que contribuyó a la pérdida de autonomía del Estado y que, en términos de Portantiero (1989), se expresó en su penetración por parte de las fuerzas sociales. Aun cuando, a lo largo de este período, y en consonancia con el desarrollo de tecnoburocracias, algunas agencias estatales tuvieron un funcionamiento adecuado, el balance de conjunto de la Administración Pública Nacional se caracterizó por la degradación de las capacidades estatales, expresada en las dificultades de las burocracias de las diversas áreas de la gestión estatal para cumplir sus propósitos (Sidicaro, 2002).

Esta particular combinación de rasgos estructurales y coyunturales estuvo en la base de la experiencia del segundo peronismo. Su comprensión es imposible si no es inscrita en esta dinámica de la cual constituiría una última expresión.

Luego de 18 años de proscripción, y llamado a «absorber» la crisis de dominación cuya manifestación más revulsiva fue el Cordobazo (Cavarozzi, 1997), el peronismo llegó al gobierno en marzo de 1973¹⁹. En su discurso

17 La literatura de la época sobre desarrollo, modernización y autoritarismo es bastante profusa. Para los propósitos centrados en el análisis del Estado y la Administración Pública en perspectiva histórica, destaco la recopilación de artículos de LaPalombara (1970), que da cuenta de manera completa el arco de cuestiones que se discutían entonces.

18 Esta corporativización constituye el corolario de una tendencia a la demanda de representación funcional que comenzó a insinuarse en la década de 1930 (Persello, 2006) y se afirmó a partir del primer peronismo.

19 Cabe recordar que la proscripción del máximo líder del peronismo obligó a llevar una fórmula presidencial encabezada por su delegado, Héctor Cámpora, quien luego de dos meses levantó la proscripción y llamó nuevamente a elecciones, en las que la fórmula integrada por el general Perón y su esposa, María Estela Martínez de Perón, triunfó de manera aplastante (con casi el 62 % de los votos). Para una vívida crónica, se recomienda Bonasso (1997).

inaugural, luego de un diagnóstico que caracterizaba a la Argentina como un «campo de saqueo de los intereses extranjeros», el entonces presidente Héctor Cámpora planteaba:

El desarrollo nacional autónomo es indispensable para alcanzar un ritmo intenso y autosostenido en el crecimiento de la producción de bienes y servicios dentro de una concepción de la economía de pleno empleo y demanda constante en el marco de la estabilidad monetaria. La justicia social es la que permite distribuir equitativamente los esfuerzos que demandará alcanzar ese desarrollo, aumentar la participación de los asalariados en el conjunto del ingreso nacional, promover el rápido acceso a condiciones dignas de trabajo, salud, educación y vivienda, liberar de cargas impositivas al trabajo y crear las bases de una comunidad igualitaria, solidaria y democrática. La independencia económica es una finalidad para asegurar a los argentinos el poder de decisión económico y financiero que constituye un atributo indispensable de la soberanía política, eliminando la acción de los monopolios internacionales y de los personeros del imperialismo económico y financiero, promoviendo la presencia nacional en las áreas estratégicas del desarrollo energético, minero, agrario y financiero (Héctor José Cámpora, 25 de mayo de 1973, como se citó en Sidicaro, 2002, pp. 115-116).

Estas clásicas consignas del peronismo se actualizaron en un proyecto político que contemplaba, por un lado, la ampliación de las alianzas por medio del acuerdo con la segunda fuerza política, el radicalismo, y por el otro, la concertación entre los principales actores sociales —empresarios y sindicatos—, con el propósito de garantizar la gobernabilidad. En el centro del programa se ubicaban el mejoramiento en la distribución del ingreso en favor de los trabajadores, la promoción y sostenimiento de la industria y las empresas nacionales, y la restricción del capital extranjero, todo lo cual demandaba, como lo señala Sidicaro, «el aumento de la intervención estatal en la vida económica y social» (2002, p. 117).

Este intento de reedición del peronismo clásico se miraba en el espejo más de la primera presidencia de la redistribución del ingreso y la nacionalización de servicios públicos, que de la segunda del ajuste y el regreso de la inversión extranjera. El Acta de Acuerdo Nacional suscripta por las organizaciones

representativas de trabajadores (CGT) y empresarios (CGE) por la que se establecía el congelamiento de precios y salarios, se nacionalizaban los depósitos y el comercio exterior, entre otros puntos, y el Plan Trienal 1974-1977, serían los instrumentos a partir de los cuales el gobierno buscó sentar las bases del desarrollo nacional.

Más allá de la retórica nacional y popular, estos instrumentos se encuadraban en el espíritu de la época al que hacíamos referencia anteriormente. El Plan Trienal en particular, aun cuando omitía la explicitación de las fuentes de financiamiento, hacía un reconocimiento expreso de la necesidad de avanzar en una industrialización con salida exportadora y planteaba metas que fueron consideradas por los actores como factibles (Rougier y Fiszbein, 2006).

El intento de romper con la lógica binaria de la confrontación política que había llevado hacia el final del primer peronismo a posicionamientos irreconciliables entre las principales fuerzas políticas, encontró sus límites en la internalización del conflicto político dentro del mismo peronismo. Este enfrentamiento interno obedeció a la diversidad de sectores y agrupamientos que lo integraban, y adquirió una virulencia cada vez mayor como consecuencia de la legitimidad que —al menos desde mediados de la década de 1960 y luego de la revolución cubana a fines de 1959— había ganado el uso de la fuerza y la violencia para la resolución de los conflictos políticos. La figura del viejo líder político no alcanzó a contener estas manifestaciones radicales bajo el paraguas de la fuerza política que había contribuido a crear. Su muerte a mediados de 1974 no hizo más que agudizar los enfrentamientos, sumiendo al gobierno encabezado por su viuda —«Isabelita» Martínez de Perón— en un rumbo errático y una creciente pérdida de autoridad para organizar y garantizar la vida social en sus diversos planos.

Desde el punto de vista de la gestión pública, poco puede decirse en cuanto al funcionamiento de la Administración Pública. Si las capacidades estatales venían experimentando retrocesos, esa tendencia no hizo más que agudizarse en estos años convulsivos. La sobrecarga de demandas sociales sumada a la consolidación de la lógica corporativa por la parcelación de las áreas de la gestión estatal —como lo pone de relieve la asignación de los ministerios de Economía y Trabajo a representantes de las corporaciones empresarias y

sindicales, respectivamente—, acentuaron el carácter errático y desintegrado de las políticas públicas, y la erosión de la unidad del poder vinculante del Estado.

La dictadura cívico-militar: dar vuelta la taba o cómo generar un clima antiestatal (1976-1983)

La irrupción de las Fuerzas Armadas en 1976 vino a resolver de manera violenta el empate hegemónico que había atravesado a la «larga» década de 1960, y tuvo un carácter de bisagra en todos los planos de la vida social y política de nuestro país. Emparentado con la anterior dictadura de Onganía por su pretensión de reingeniería social y el desarrollo de un proyecto político propio de las Fuerzas Armadas, el gobierno encabezado por el general Videla se diferenció por la implantación del terrorismo de Estado como modo de disciplinamiento social y político, y mecanismo para alterar de manera sustantiva el balance de poder que hasta ese momento caracterizaba a la sociedad argentina. En términos de Villarreal (1985), la dictadura buscó producir la «heterogeneización por abajo», por medio de la desarticulación de las clases trabajadoras y la «homogeneización por arriba», lo que favoreció la articulación de un nuevo bloque de poder liderado por el capital financiero. Aun cuando esta imagen es sumamente eficaz y grafica los objetivos «latentes» del autodenominado «Proceso de Reorganización Nacional», encubre que el disciplinamiento también alcanzó —como lo demuestra Canitrot (1980)— a las clases propietarias involucradas en el «núcleo industrial urbano» que, desde la perspectiva de las Fuerzas Armadas, constituía el corazón de una sociedad «enferma» que había que reformular de manera drástica.

Otra diferencia destacada con la anterior dictadura fue la puesta en cuestión del papel y carácter del Estado. Si en aquella ocasión algunos actores estatales ya habían planteado la conveniencia de avanzar hacia una intervención del Estado sólo allí donde la iniciativa privada no estuviera en condiciones de desplegarse o mostrara interés para hacerlo (Osuna, 2017), a partir de la dictadura de 1976 esta redefinición formó parte del proyecto político y se tradujo en iniciativas y políticas concretas. En una conferencia brindada en la Bolsa de Comercio en 1978, el por entonces ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz lo planteó en los siguientes términos:

Nosotros creemos que, en primer lugar, el Estado debe atender con sus recursos todos aquellos campos en los cuales no hay ninguna posibilidad de que exista inversión privada. Tales son las funciones bien características del Estado como la administración de justicia, la educación en la parte que le corresponda, el orden y la seguridad, la infraestructura económica en sus grandes obras y todas aquellas grandes funciones que son indelegables para un Estado moderno por principio y porque no existen recursos privados disponibles para ser invertidos en ellos (1978, p. 2).

En correspondencia con este planteo, el papel empresario del Estado también debía ser revisado, toda vez que

El sistema de la empresa privada lleva ínsito en sí mayores estímulos para el éxito y mayores castigos para el fracaso. Los administradores del Estado, en cambio, y sobre todo los estamentos intermedios, tienen una renuencia a asumir la responsabilidad de la iniciativa (...). Esto lleva al estancamiento, a la falta de progreso (...). Por otra parte, la administración pública no tiene la agilidad y capacidad de decisión rápida que puede tener la empresa privada (1978, p. 2).

La agenda gubernamental concentró el desarrollo de las iniciativas e intervenciones alrededor de tres grandes ejes: la aniquilación de la subversión²⁰, la redefinición del papel del Estado y la apertura de la economía. Una verdadera «revolución desde arriba» se puso en marcha, a partir de un conjunto de medidas que buscaron introducir al mercado como principio de organización social (Oszlak, 1983). Entre ellas se destacan la apertura asimétrica de la economía por medio de la modificación de aranceles, la liberación de los precios y el congelamiento de los salarios, y la reforma financiera de 1977 (Ley de Entidades Financieras) que habilitó la realización de depósitos en moneda extranjera²¹.

20 Es de destacar que, como señalan la mayoría de las/os estudiosas/os y analistas de este período, la capacidad de fuego de la guerrilla ya había sido desarticulada hacia fines de 1975.

21 Además de las mencionadas, y sin pretender exhaustividad, se agregan las siguientes: la prohibición de la actividad política; la suspensión de la actividad sindical (intervención militar de los sindicatos); el establecimiento de una Comisión Legislativa (CAL) en reemplazo del Congreso, que sostuvo la continuidad de la normativa; la promoción industrial selectiva; una reforma tributaria por la que se elevó el impuesto al valor agregado; en materia de legislación laboral, normas legales destinadas a actuar en las relaciones en el ámbito de trabajo y en la organización y acción sindical; la descentralización de servicios públicos (agua potable y saneamiento, educación primaria, salud); la política cultural con eje en la familia y el establecimiento de la censura previa.

Una mención especial le cabe a la política de endeudamiento externo, que alcanzó niveles inusitados y marcó largamente los márgenes de acción futuros²².

Asimismo, se avanzó en una estrategia de desmantelamiento de las empresas públicas. A este respecto, y en contraposición con la posición de Martínez de Hoz, las Fuerzas Armadas sostuvieron la necesidad de mantener el núcleo considerado estratégico, compuesto por las grandes empresas que explicaban el grueso de los servicios públicos y la producción de insumos estratégicos. De manera que en función de ello se planteó un esquema de carácter selectivo y una estrategia gradual para avanzar en distintos tipos de solución: desde la privatización completa hasta la privatización periférica —que involucraba actividades pasibles de tercerización— y la privatización «anticipada», consistente en el otorgamiento de concesiones destinadas a nuevas áreas de negocios (Schvarzer, 1986)²³.

Si este programa de privatizaciones mostró límites considerables en su instrumentación y concreción, la estrategia de vaciamiento de las empresas públicas por medio de su desfinanciamiento y la política de bajos salarios que provocó la expulsión de personal calificado, entre otras acciones, contribuyeron al desprestigio del Estado empresario y el desarrollo de un clima antiestatal.

Tanto la suspensión de la actividad política como el desarrollo de rutas de acceso institucional por parte de nuevos empresarios que se beneficiaron de la política de privatizaciones periféricas y anticipadas dieron lugar a un

22 La extrema liquidez que caracterizaba por ese entonces al sistema capitalista a escala global, promovió la toma de préstamos de corto plazo tanto por parte del Estado como de las empresas privadas, resultando en una escalada incontrolable que en 1981 llevó al establecimiento, por parte del BCRA, de un seguro de cambio, lo que involucró literalmente que el Estado se hiciera cargo de la deuda externa privada.

23 El panorama relativo a las empresas públicas era sumamente confuso, al punto que se desconocía a ciencia cierta su composición y número. No obstante esta diversidad, la mayor parte de la participación en la generación de la riqueza nacional estaba explicada por un puñado reducido en el que se destacaban Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Gas del Estado, Obras Sanitarias de la Nación (OSN), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTel), Agua y Energía Eléctrica, Ferrocarriles Argentinos y Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), entre otros. Para un análisis detallado, ver Ugalde (1983) y Schvarzer (1986).

«complejo estatal privado», conocido popularmente como la «patria contratista», que constituyó una expresión acabada de la sustracción de las decisiones políticas de la esfera pública, y el desarrollo de la política «entre bambalinas» o «en las catacumbas» ya no sólo en el sentido corporativo clásico, sino por el favorecimiento de situaciones e intereses puntuales, particulares (Schvarzer, 1986; Oszlak, 1983).

Si se lo mira desde los objetivos planteados en su programa, el gobierno de la última dictadura cívico-militar no podría haber sido más desastroso. Por otra parte, más allá de la retórica del carácter subsidiario del Estado, las áreas de gestión y trabajo de la Administración Pública permanecieron sin modificaciones sustantivas en cuanto a su alcance formal, y a lo sumo experimentaron desfinanciamiento y degradación en el sentido del trabajo encomendado.

Sin embargo, la dictadura de 1976-1983 fue exitosa en la generación de las condiciones para la transformación radical de la sociedad y el Estado que se consumaría en poco menos de una década, luego de su implosión en 1983. La implantación del terrorismo de Estado como modo de control social constituyó la plataforma necesaria para echar esas bases y favorecer el disciplinamiento de los actores sociales. Desde la perspectiva del Estado y la Administración Pública, una serie de procesos y discursos adquirieron pregnancia y contribuyeron de manera significativa al deterioro y la degradación de la gestión pública: la idea del Estado como «mal administrador» y como obstáculo a la iniciativa privada; y la opacidad por partida doble que tuvo la Administración Pública, por las condiciones de clandestinidad a que se vio sometida y su desplazamiento de las decisiones —gobernadas desde un complejo estatal privado configurado, a su turno, a partir de particularismos—. La «jibarización» de la Administración Pública —producto tanto de políticas y estrategias de bajos salarios que provocaron la expulsión de funcionarias/os y empleadas/os como del propio terrorismo desplegado por medio de la ley de prescindibilidad y la desaparición forzada— constituyó el correlato de la pérdida de capacidad regulatoria del Estado. Todo ello, en suma, funcionó como una profecía autocumplida y pavimentó el camino hacia las transformaciones estructurales de la década de 1990.

El alfonsinismo: entre la ilusión del regreso al desarrollismo y el barro de las transformaciones en el balance de poder. La construcción del Estado como problema (1983-1989)

La recuperación de la democracia como régimen político con el inesperado triunfo de Raúl Alfonsín, candidato del radicalismo, en las elecciones de octubre de 1983, ocurrió en un escenario marcado por la crisis de la deuda, que inauguraría para América Latina una década de restricciones y penurias de recursos. Ello se conjugaba además con las serias consecuencias que, en el plano local, implicaron las políticas de la dictadura cívico-militar sobre el sistema social y económico, en un juego de suma cero en el que prácticamente ningún sector había quedado bien parado —con la solitaria excepción del capital financiero—.

No obstante, los actores políticos y estatales que acompañaron al flamante presidente tuvieron un reconocimiento incompleto de este escenario, así como de la situación de la Administración Pública. Ello explica que la aproximación inicial en términos de intervenciones públicas se haya sustentado en un intento de reedición de estrategias propias de la «larga» década de 1960, orientadas por el desarrollismo, y cuando había ocurrido la última experiencia de gestión del radicalismo. A esta perspectiva que podríamos caracterizar como «tradicional», se le sumó la bandera clásica de la UCR relacionada con el cumplimiento de la Constitución, que adquirió un sentido refundacional en las particulares circunstancias de superación de la dictadura, pero también de una cultura política encarnada en el peronismo que en gran medida era considerada responsable de los aspectos más negativos y trágicos de la vida política reciente (Aboy Carlés, 2004). Completaba la propuesta hacia la sociedad el respeto por los derechos humanos —que se constituyó en la marca identitaria de la renovación del radicalismo liderada por Alfonsín— y la orientación de las políticas públicas hacia la producción de bienes públicos frente a las prácticas corporativas que habían predominado en el pasado reciente.

La confianza en que sería posible reencauzar la vida social recuperando los resortes del Estado y la Administración Pública, y que la democracia constituía

una suficiente plataforma para ello, quedó sintetizada en la famosa consigna proferida por Alfonsín en su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa: «con la democracia no sólo se vota, sino que también se come, se educa y se cura» (1983, p. 5). Pero las condiciones y el balance de poder ya no admitían soluciones y cursos de acción como los ensayados en la última experiencia de gobierno radical —la de 1963, con Arturo Illia como presidente— de la que muchos integrantes del gabinete provenían.

En el frente interno, la relación con unas Fuerzas Armadas desprestigiadas pero que aún conservaban suficiente poder planteó desafíos inéditos que fueron sorteados tanto con el apoyo popular como de la oposición —el juicio a las juntas militares por los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura cívico-militar sustanciado en 1985 y el sofocamiento del levantamiento de una fracción de los militares en la Semana Santa de 1987 constituyen ejemplos en uno y otro sentido—. Sin dudas, y aún con el saldo crítico de las leyes de obediencia debida y punto final que cerraron, como consecuencia del levantamiento de la Semana Santa de 1987, las posibilidades de avanzar en el enjuiciamiento a los militares implicados en el terrorismo de Estado y la desaparición forzada de personas, el gobierno de Raúl Alfonsín marcó un antes y un después en el camino hacia el reposicionamiento de las Fuerzas Armadas en su papel profesional y la consiguiente desarticulación de su papel político.

La lucha contra la inflación y el problema de la deuda externa ocuparon un lugar central en la agenda gubernamental, en la que también hubo lugar para el desarrollo de estrategias de democratización y fortalecimiento en la provisión de bienes públicos como salud y educación²⁴. En todos estos planos, las iniciativas desplegadas mostraron límites asociados no sólo con la magnitud de los problemas que buscaban resolver, sino con los recursos de poder de

24 Sin pretender exhaustividad, a continuación se agregan otras iniciativas: el Seguro de Salud, que buscaba superar la fragmentación en la prestación del servicio y frenar el poder de las obras sociales, que terminó siendo aprobado con recortes; el Proyecto de democratización de los sindicatos elevado a la consideración del Congreso y promovido por el entonces ministro de Trabajo Antonio Mucci, que fuera rechazado; la promoción de exportaciones industriales; el desarrollo de un régimen de protección de la industria electrónica; el proyecto de traslado de la Capital (trunco); el inicio de la asociación estratégica con Brasil por medio del establecimiento del Mercosur; el Plan Nacional de Alfabetización; el desarrollo del Congreso Pedagógico; el Plan Alimentario Nacional; la promulgación del divorcio y la patria potestad compartida.

que disponía el gobierno en el marco de una matriz política y un escenario internacional cuyas coordenadas habían variado significativamente.

Así, el Plan Austral —que involucró la modificación del signo monetario y la desindexación de los principales precios de la economía, entre otros aspectos— no alcanzó a organizar el comportamiento de los actores sociales, que al cabo de dos años reeditaron las prácticas de movimiento de precios que se buscaban modificar. Ello obligó a la instrumentación de un nuevo programa, el Plan Primavera, que también fracasaría, desatándose de ahí en más una dinámica de movimiento descontrolado y acelerado de los precios que culminaría en la hiperinflación en 1989.

La estrategia inicial vinculada con la deuda externa, por su parte, buscó promover un tratamiento político del problema, a partir de la propuesta del Consenso de Cartagena que promovía la negociación conjunta de los países latinoamericanos con los acreedores externos y el FMI. El fracaso de esta iniciativa llevó al desarrollo de negociaciones individuales en las que los recursos resultaban significativamente más limitados para el país frente a los poderosos jugadores de las finanzas internacionales, y el FMI como su gendarme. No obstante los intentos por desarrollar cursos alternativos, la Argentina trabó acuerdos ortodoxos para la estabilización de la economía y la reestructuración de la deuda externa, pasando por acuerdos stand by con el FMI, el Plan Baker en 1987 hasta sumarse al Plan Brady en 1989, sin que ninguno de estos dispositivos atinara a encaminar el tratamiento de la deuda y sus extremas consecuencias.

Tanto el problema de la inflación como el de la deuda externa condujeron a depositar el eje de las explicaciones sobre el gasto público y el déficit fiscal²⁵, y de allí sólo restaba dar un paso más para poner en cuestión al Estado, su tamaño y sus funciones. Como señalamos en el apartado anterior, el camino del clima

25 Según como lo documenta Heredia (2006), en el equipo económico de Alfonsín —especialmente cuando al frente del Ministerio de Economía estuvo Bernardo Grinspun— la explicación predominante de la inflación como resultado de la puja distributiva fue cediendo lugar a la que colocaba entre las razones principales el déficit fiscal y la emisión monetaria. Ese pasaje estuvo relacionado, a su vez, con la inversión de la relación entre política y economía: si al inicio de la presidencia de Alfonsín fue la política la que gobernó la economía, desde la llegada de Juan Sourrouille al Ministerio de Economía en reemplazo de Grinspun, fue esta última la que gobernó a la primera, consolidando una tendencia que se insinuó desde al menos la década de 1960 para volverse central en la década de 1990.

antiestatal ya había sido pavimentado, y si el radicalismo en el poder manifestó una aproximación favorable al Estado como instrumento y plataforma de sus políticas, a poco de andar sumó elementos y propuestas para replantear algunos de los atributos y funciones que venía desarrollando, así como el modo en que lo venía haciendo. A ello se sumaban las presiones y los condicionamientos impuestos en los dispositivos de negociación de la deuda externa, que serían condensados en el Consenso de Washington²⁶.

Sin embargo, en el gobierno era posible vislumbrar una concepción del Estado y la Administración Pública que se nutría de otras tradiciones, particularmente las relacionadas con la experiencia europea, y específicamente la francesa, que promovían el fortalecimiento de su papel en la sociedad. Desde la flamante Secretaría de la Función Pública, Jorge Roulet y su equipo de colaboradoras y colaboradores empujaron la perspectiva de un Estado «atlético» y «ágil», que recuperara funciones «amputadas» como consecuencia de un concepto de subsidiariedad «mal entendido» e interviniera a modo de reparación ante las tendencias a la concentración de ingresos y de poder (Roulet, 1988, p. 32). El diagnóstico de la Administración Pública —degradada por la introducción de la discrecionalidad y el clientelismo— derivaba, a su turno, en la necesidad de producir «cambios discontinuos» —hechos que representaran cambios cualitativos—, en las prácticas y los procedimientos, por tres vías: la capacitación de los altos funcionarios, el desarrollo de la carrera administrativa, y la incorporación del control social sobre los actos públicos.

No obstante, este programa ambicioso sólo fue desarrollado de manera parcial, en la medida en que predominó la visión cortoplacista, expresada en la introducción de medidas parciales y que, en todo caso, venían mostrando eficacia limitada (Groisman, 1991). Sólo se verificaron avances significativos en la creación de un cuerpo de elite, los administradores gubernamentales, destinado a cumplir funciones de «planeamiento, asesoramiento, organización,

26 El denominado Consenso de Washington consistió en recomendaciones para los países en desarrollo que fueron sistematizadas por Williamson (1990) en diez ejes, de los cuales se destacan el mantenimiento de la disciplina fiscal, el redireccionamiento del gasto público hacia áreas con altos rendimientos económicos, la liberalización de los mercados financiero y cambiario, la liberalización del comercio exterior, la eliminación de las restricciones a la inversión extranjera, la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados y la mejora del sistema legal.

conducción y coordinación de nivel superior en organismos centralizados o descentralizados» (INAP, 1988a)²⁷.

Por último, y aun cuando no tenía un sesgo antiempresas públicas, el radicalismo avanzó en el planteo de un programa de privatizaciones desde el Directorio de Empresas Públicas creado en 1987 y el Plan Primavera de 1988, y especialmente con la asunción de Rodolfo Terragno como Ministro de Obras y Servicios Públicos²⁸. Si bien la oposición peronista frenó en el Congreso las diversas iniciativas, el clima desfavorable hacia el funcionamiento de los servicios públicos en manos estatales había calado suficientemente como para generar consenso entre los actores políticos (Palermo y Novaro, 1996; Luna, 2022).

Desde la perspectiva del desarrollo histórico de conjunto, este período puede ser considerado como un interregno, una suerte de suspensión en el avance reformador del Estado y la Administración Pública. Una suspensión que, sin embargo, no detuvo el cada vez mayor convencimiento que los diversos actores políticos y sociales adquirieron en torno al Estado como problema, diagnóstico que se condensó, fundamentalmente, poniendo en cuestión su papel empresario, pero también sus funciones e intervenciones vinculadas con la regulación de la vida social y económica.

El menemismo: el tercer momento instituyente en la historia del Estado en la Argentina... y también de la Administración Pública (1989-1999)

Resulta imposible entender el despliegue de lo que en Berrotarán y Pereyra (2012) caracterizamos como el tercer momento instituyente en el desarrollo histórico del Estado en nuestro país, sin tener en cuenta el proceso desatado durante la dictadura de 1976-1983 y que durante el alfonsinismo experimentó una suspensión. Allí decíamos, recuperando los aportes de Vilas (1997), que en

27 El análisis detallado se verificará en la Parte II.

28 Se concretó la privatización de Austral Líneas Aéreas y se buscó la participación privada en ENTel, así como un acuerdo con la empresa aérea escandinava para sumar capital en Aerolíneas Argentinas. No obstante, estas iniciativas encontraron un freno en la oposición.

ese entonces se puso en marcha un doble movimiento por el cual una nueva matriz política en pleno proceso de configuración demandaba transformaciones en los modos del desarrollo de las funciones del Estado, lo que a su turno contribuiría al fortalecimiento de esa nueva matriz. Pues bien, el menemismo supuso el momento en que los términos de ese doble movimiento se reunieron de manera virtuosa.

Aun cuando los actores políticos y sociales experimentaran cierta contradicción en torno al sentido, dirección y contenido de las reformas que se mentaban como estructurales en un clima de franco malestar y cuestionamiento sobre las capacidades del Estado —de hecho, el peronismo en la oposición puso freno a las privatizaciones—, la aceleración de la crisis hiperinflacionaria, que puso al desnudo la incapacidad del Estado para mantener el orden social y obligó al adelantamiento en el traspaso del gobierno, constituyó la oportunidad propicia para que, luego de un acuerdo con el radicalismo, el flamante presidente Carlos Menem elevara al Congreso las dos leyes que sentarían las bases para la transformación radical del Estado y los principios de organización social con él asociados. Menem reunió suficientes recursos de poder —lo que incluyó alianzas inesperadas con adversarios históricos de la fuerza política que encabezaba— y reconstruyó la autoridad del Estado que, paradójicamente, permitió avanzar en la redefinición de su tamaño y funciones. La reforma del Estado y la racionalización administrativa estuvieron, así, en el centro de la agenda gubernamental, junto con la cuestión de la inflación, el desarrollo de una «economía social de mercado» y la inserción internacional en línea con el «primer mundo».

Las leyes 23.696 y 23.697, de Reforma del Estado y Emergencia Económica, respectivamente, brindaron el encuadre para el desarrollo —no exento de desprolijidades por su vertiginosidad y la propia novedad que involucraba— de las principales medidas e iniciativas que redefinieron la relación del Estado con la sociedad: privatizaciones de las empresas públicas, desregulación de los principales mercados —incluido el de trabajo—, descentralización de los servicios de educación y salud —que completó la transferencia a las provincias de lo que se había iniciado durante la dictadura cívico-militar—, y focalización de la asistencia social. De esta manera, estaba alumbrándose una nueva

división del trabajo tanto entre Estado y sociedad como entre Estado nacional y Estados provinciales, que de ahí en más organizó de manera perdurable el comportamiento de los actores.

Si el programa de privatización de las empresas estatales constituyó la política más espectacular —y en algún punto sorprendente por ser el peronismo el que avanzó en una dirección que propios y ajenos consideraban contraria a sus banderas históricas—, la ley de Convertibilidad también contribuyó a marcar de manera indeleble la experiencia menemista. Promulgada en marzo de 1991 luego de dos años de vaivenes y una segunda hiperinflación, esta ley ancló el valor de la moneda local al del dólar estableciendo una paridad cambiaria fija y condicionando su emisión a la existencia de reservas de la moneda estadounidense. El «uno a uno» se convirtió en una referencia obligada para la sociedad y todos los actores políticos y sociales, incluidos aquellos que alzaron su voz crítica y alertaron acerca de sus consecuencias, una suerte de «pensamiento único» vernáculo que funcionó como corset del que muchos querían desprenderse, pero al mismo tiempo temían o no sabían cómo hacerlo²⁹.

La reforma del Estado como cuestión política (Vilas, 1997) supuso un replanteo profundo de su tamaño y sus funciones, que apuntó a dismantelar su intervención directa tanto en la prestación de servicios públicos como en diversos mercados³⁰, y también del componente de planificación —que abandonó de manera definitiva la concepción desarrollista y apuntó al despliegue de nuevas modalidades situadas en el nivel micro—. Sólo quedó en pie el componente social, redefinido en buena medida por las tendencias a la mercantilización de gran parte de las prestaciones. Un Estado regulador³¹ al servicio de una

29 Otras iniciativas y medidas de relevante significación, sin pretensión de exhaustividad, fueron las siguientes: la flexibilización laboral por medio de diversos decretos; la modificación del sistema previsional a partir de la introducción de mecanismos privados para el otorgamiento de beneficios jubilatorios (AFJP); el establecimiento de la libertad de elección de obra social; Ley Federal de Educación (1993); la introducción de principios gerenciales y de mercado en el sistema de salud por medio del Hospital de Autogestión; la Ley de Educación Superior.

30 No obstante, algunas áreas permanecieron en manos estatales, por ejemplo, Fabricaciones Militares.

31 En Berrotarán y Pereyra (2012, pp. 161-162) propusimos caracterizar en estos términos al Estado surgido de estas transformaciones radicales, con preferencia al calificativo más usual de «neoliberal», porque los prefijos «neo» o «pos» ponen de manifiesto las dificultades para precisar lo novedoso de determinadas etapas en cualquier plano de la vida social y cultural. A su vez, expresa las dificultades en la búsqueda de un concepto que nos permita avanzar en una clave que dé cuenta tanto de los

modernización excluyente (Barbeito y LoVuolo, 1992; Pucciarelli, 2001) con renovadas funciones y modalidades de intervención que, lejos de significar una «retirada», definen una presencia selectiva dentro de un nuevo balance de poder que contribuyen a garantizar.

La reforma del Estado como cuestión política tuvo un correlato significativo en la dimensión operativa (Vilas, 2002), esto es, en el plano de la materialización de la actividad estatal. La reforma administrativa tantas veces ensayada y tantas veces trunca (Groisman, 1991; Repetto, 2001), en esta oportunidad evidenció avances de relevancia.

Más allá de la batería de disposiciones orientadas a reorganizar y/o modificar las estructuras de la gestión y los vaivenes experimentados (Repetto, 2001), y que en gran medida traslucían una reducción de la reforma administrativa a su dimensión tecnológica, interesa mencionar una serie de innovaciones que marcaron el futuro desarrollo de la Administración Pública. En primer lugar, la creación y puesta en marcha en 1991 del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), en reemplazo del anterior escalafón establecido por el Decreto 1428/1973. Sobre la base de una concepción meritocrática de la función pública, el SINAPA definió los modos de ingreso, permanencia y avance en la carrera administrativa de las/os agentes públicos en función de perfiles, categorías y requisitos. Entre estos últimos, se destacaban especialmente el ingreso por concurso y la obligatoriedad de la capacitación como condición para el movimiento de las/os agentes públicos dentro del nuevo escalafón.

elementos propositivos del modelo instituido como de las consecuencias de su puesta en marcha. La propuesta conceptual realizada por Majone y la Spina (1993) brinda pistas para identificar las novedades de este tipo de Estado. Los autores lo definen como regulador para diferenciarlo del Estado social, del intervencionista y planificador, así como del abstencionista. Su especificidad, afirman, radica en que genera a través de herramientas jurídicas las condiciones de posibilidad para que el sector privado desarrolle las diversas actividades. Es decir, en vez de proveer los servicios establece los parámetros para su prestación por parte de terceros por fuera del Estado. Así entendida, la regulación atraviesa los esquemas fiscales, cambiarios y monetarios, y sistemas financieros en general, la seguridad social, el funcionamiento del mercado de trabajo, los sistemas de innovación, la propia gestión pública —como consecuencia de procesos de descentralización—, el ambiente, los servicios públicos, las prestaciones sociales. Todos estos campos son materia de intervención selectiva por medio de reglas procesales y conductuales.

En segundo lugar, la Ley de Administración Financiera 24.156, promulgada en 1992, introdujo en la Administración Pública lineamientos y patrones para la asignación, la utilización y la rendición de los recursos asignados a cada una de las áreas de la gestión pública. La instrumentación de cuatro sistemas relacionados e integrados —presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad— para la disposición de los recursos, y el establecimiento de dispositivos de control interno y externo —la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), respectivamente—³² contribuyeron al ordenamiento y encuadre de las acciones públicas y los actos administrativos que las respaldan sobre renovadas bases, al tiempo que procuraban garantizar el adecuado uso de los recursos públicos.

En tercer lugar, al calor de las premisas y recomendaciones de la «nueva gestión pública», se alentó el desarrollo de agencias de «nuevo tipo», en las que la concentración en asuntos específicos sobre la base de una concepción gerencial orientada a resultados facilitaba el cumplimiento de los objetivos asignados. Algunos ejemplos de estas agencias son la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) resultante de la fusión de la Dirección General Impositiva y la Administración Nacional de Aduanas, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). Asimismo, la prestación de los servicios públicos a cargo de empresas privatizadas condujo a la creación y desarrollo de entes de regulación encargados de desarrollar una «regulación de nuevo tipo» (Oszlak *et al.*, 2000). Esta diversificación y complejización de la Administración Pública Nacional se completó con el desarrollo de organizaciones de evaluación, como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) establecida por la Ley de Educación Superior promulgada en 1995, y de regulación, defensa y/o promoción de determinados campos (competencia, consumidores, exportaciones).

Por último, al tiempo que en esta década se avanzó en la regulación de las condiciones de empleo público por medio de las leyes 24.185/92 de Convenio

³² Estas innovaciones se introdujeron en reemplazo del Tribunal de Cuentas y fueron consagradas en la Constitución Nacional reformada en 1994.

Colectivo de Trabajo en el Sector Público (LNCAP) y 25.164/99 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, también se diversificaron los modos de contratación, dando lugar al desarrollo de relaciones de trabajo gobernadas por la precariedad, así como la proliferación de «burocracias paralelas» (Martínez Nogueira, 2002).

En suma, la ajustada reseña realizada brinda suficientes argumentos para caracterizar a este como momento instituyente en el desarrollo histórico del Estado en nuestro país, toda vez que la transformación radical de los principios de organización social lo tuvo como instancia decisiva, y fue la propia reconfiguración del Estado en los modos de desarrollar sus funciones lo que garantizó esa transformación radical. Luego, y aun cuando no va de suyo que ello suponga de manera mecánica similares transformaciones en la dimensión operativa —la Administración Pública—, no caben dudas de las importantes innovaciones que se dieron en esta década en los modos en que se produce el trabajo administrativo, a riesgo de reducir la modernización verificada a su dimensión puramente tecnológica.

En este tercer momento instituyente, un Estado regulador y «facilitador» de la actividad privada, retirado de la prestación directa de servicios públicos, desprendido de su componente keynesiano así como de efectores de educación y salud que dependerían enteramente del nivel subnacional en un renovado sistema federal, encontró su consagración en la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Como momento instituyente, delimitó los senderos dentro de los cuales se plantearon las alternativas para el desarrollo de las políticas públicas en el futuro. Y lo hizo a través de una Administración Pública tan renovada como persistente en muchos de los rasgos estructurales amasados a lo largo de su historia.

La cuestión de la Administración Pública en la agenda y el INAP

El breve recorrido que realizamos por el último cuarto del siglo xx permite comprobar que el replanteo sobre el papel del Estado en la sociedad argentina

estuvo en el centro de la agenda de los gobiernos que se sucedieron. En los estertores del segundo momento instituyente, aquel que había ampliado la esfera de la actividad estatal llevándola a todos y cada uno de los diversos planos de la vida social, se desplegaron de manera violenta con la dictadura cívico-militar, y con marchas y contramarchas a partir de la recuperación de la democracia en 1983, las condiciones para alumbrar el tercer momento instituyente en el que, para cumplir con sus funciones básicas de organización de las relaciones sociales, se desprendió de gran parte de los dispositivos y recursos para intervenir de manera directa en las diversas esferas de la actividad social, de suerte que la creciente estatalización que había experimentado la sociedad argentina a lo largo desde los inicios del siglo xx, abrió paso a la mercantilización³³.

El pasaje del Estado social, planificador y empresario al Estado regulador —neoliberal en el lenguaje popular— fue tanto la expresión de un cambio en el balance de poder como la condición de posibilidad para que ese cambio tuviera lugar.

Es posible componer ese pasaje en una secuencia histórica que reconoce una primera etapa —la correspondiente a la dictadura cívico-militar de 1976-1983— en la que se sentaron las bases para el cuestionamiento del Estado social, planificador y empresario, seguida de un compás de espera —el gobierno radical liderado por Raúl Alfonsín, entre 1983 y 1989— en el que esas bases y condiciones maduraron, por así decirlo, de manera que el grueso de los actores políticos y sociales alcanzaron un consenso en torno a la necesidad de avanzar en la reforma del Estado. Sin embargo, podría decirse que se trataba de un consenso soterrado, no del todo explícito. En una tercera etapa, al calor de una crisis inédita marcada por la virtual desintegración de la capacidad del Estado para regular la vida social —que no casualmente se expresó en la licuación literal de la moneda como equivalente—, se precipitó, en una suerte de fuga hacia

33 Resulta conveniente apreciar las tendencias y los cambios históricos en una aproximación compleja de la estructura social como lo proponen Adelantado *et al.* (1998), en la que se consideran no sólo las esferas estatal y mercantil, sino también la doméstico-familiar y la comunitaria. Así, es posible entender variaciones en la división del trabajo social entre estas diversas esferas de actividad social, por las que se verifican movimientos de estatalización/desestatalización, familiarización/desfamiliarización, mercantilización/desmercantilización y comunitarización/descomunitarización.

adelante, el ciclo vertiginoso de transformaciones estructurales que barrería con los modos en que hasta ese entonces las personas organizaban su día a día.

La reforma del Estado, ¿es la reforma de la Administración Pública? Así como en este período comprobamos que el Estado ocupó un lugar privilegiado en las agendas gubernamentales, ¿podemos afirmar otro tanto en relación al lugar que ocupó la Administración Pública? La respuesta a esta pregunta es crucial para entender los caminos que transitó la reforma administrativa a lo largo del período considerado, los puntos de encuentro y desencuentro con el proceso de reforma del Estado y, lo que resulta central a los propósitos de este trabajo, el papel que desempeñó el INAP en todo ello.

Partimos del supuesto —propuesto en Berrotarán y Pereyra (2012), y trabajado en Pereyra (2022)— de la posibilidad de pensar temporalidades diferenciadas en el desarrollo histórico del Estado y la Administración Pública y, por lo tanto, en la eficacia relativa no sólo de los diversos intentos e iniciativas orientadas a su transformación y/o reforma, sino también de aquellas intervenciones que, sin encuadrarse necesariamente en un programa formal de reforma, buscan incidir en la modificación de prácticas y comportamientos de las/os agentes y las organizaciones que integran la Administración Pública.

Luego, en la experiencia histórica de la Argentina, los diversos intentos de reforma administrativa transitaron, al menos desde la década de 1960 en adelante, por los andariveles de la idea de «racionalización». Si en un principio esta idea estuvo asociada con el sentido de perfeccionamiento y reorganización de las estructuras de la gestión estatal, gradualmente fue virando hacia un contenido de ajuste y reducción de su tamaño. Y si la idea de reforma administrativa tuvo en los inicios cierta disociación de la reforma del Estado, en la década de 1990, y planteada en términos de modernización —la idea de ajuste contenía una carga ciertamente negativa— estuvo prácticamente asimilada y buscó constituirse en un componente central de la reforma del Estado.

Es en este contexto que el INAP fue creado como organismo encargado de capacitar a las/os agentes públicos y producir conocimiento sobre la Administración Pública. A la luz de los argumentos anteriormente ensayados, y así

como nos preguntamos acerca del lugar que la Administración Pública ocupó a lo largo de este período en la agenda gubernamental, planteamos un interrogante similar en relación al lugar del INAP en el desarrollo de las políticas, estrategias y acciones desplegadas para la reforma/modernización/mejoramiento de la Administración Pública. La pregunta por el lugar abre, además, el interés por explorar y explicar el modo en que el INAP concibió ese papel en relación con la Administración Pública de la cual formó parte, pero al mismo tiempo debía convertir en objeto y sujeto de su intervención por la vía de acciones de capacitación y la producción de conocimiento. Esto conduce, a su turno, a identificar y explicar los modos en que las/os trabajadoras del INAP procesaron los problemas del Estado y la Administración Pública y buscaron incidir en la dirección de las intervenciones destinadas a su reforma.

Capítulo 2. La organización del trabajo del INAP: marco normativo, estructuras de gestión y recursos³⁴

En el Capítulo 1 hemos identificado los ejes y las dinámicas centrales que marcaron el proceso de estructuración, desestructuración y reestructuración del Estado en el último cuarto del siglo xx, y que se condensaron en el tercer momento instituyente. La clave de análisis fue la asociada con la dimensión relacional y política del Estado, su papel como instancia política de la dominación social y, en consecuencia, parte constitutiva de una matriz política. Cuando centramos el foco en la dimensión material del Estado, la Administración Pública, es posible y necesario considerar su desarrollo no sólo teniendo en cuenta lo anterior, sino también la complejidad creciente de los asuntos que demandaron administración y gestión. En esta dimensión operativa, la ampliación de la agenda y la incorporación de las cuestiones a cargo del Estado que se produjo a partir del primer peronismo alcanzó, durante la década de 1960, una cierta estabilización. La preocupación por la organización de la Administración Pública, el ajuste de

34 En este capítulo, colaboraron con el procesamiento, la sistematización y el análisis de la normativa un grupo de estudiantes de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en el marco de la práctica preprofesional del último trayecto de su formación: Lourdes Alvez Taylor, Sonia Ordóñez, Sabrina Claros, Fernanda Segovia Harlos y Sabrina Mosqueda.

sus estructuras y la preparación del personal ganó centralidad. La creación del Instituto Superior de la Administración Pública en 1958 apuntó a generar un espacio de trabajo en el interior de la Administración Pública destinado a desarrollar acciones e intervenciones en esa dirección³⁵. Una aproximación normativa a la Administración Pública sintetizada en la marca de la época —«organización y métodos», conocida por su sigla OyM— se conjugó con la idea de reforma y racionalización, que fue hablando más de reducción y recorte de las estructuras de la gestión que de su adecuación y perfeccionamiento.

La experiencia de este primer organismo que, junto con la Dirección Nacional del Servicio Civil, entendía en el funcionamiento de la Administración Pública, fue limitada, al punto que su disolución en 1970 se justificó en que para la formación/capacitación de las/os empleadas/os y funcionarias/os públicas/os era suficiente el aporte de las universidades públicas y privadas. Sin embargo, en las postrimerías de la autodenominada Revolución Argentina, los sindicatos que nucleaban a los trabajadores estatales, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y especialmente la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), arrancaron al régimen en retirada el compromiso de la creación y puesta en marcha de un organismo para atender las necesidades de desarrollo de la Administración Pública, retomando prácticamente en los mismos términos las funciones asignadas en su momento al ISAP: capacitar a las/os empleadas/os y funcionarias/os públicas/os, y producir conocimiento sobre la Administración Pública. La especificidad del trabajo público —y las dificultades que los programas de formación e investigación en el nivel universitario presentaban para dar cuenta de ella— tuvo así un reconocimiento expreso entre las/os propias/os trabajadoras/es públicas/os.

Como lo remarcamos en el capítulo anterior, la creación del INAP y su posterior desarrollo fue parte constitutiva de una etapa crucial en la historia del Estado y la Administración Pública. El modo en que el organismo procesó sus transformaciones, y los desafíos y las necesidades con ellas asociadas, estuvo en relación directa tanto con el compromiso de su conducción política con la agenda de reforma que se desplegó como con las capacidades que construyó. Dentro

35 Para una reseña del desarrollo del ISAP, ver Goldstein y Martín (1990) y Redondo (1999).

de ellas, y en línea con la propuesta analítica de Julián Bertranou (2015)³⁶, se destaca el componente vinculado con los arreglos institucionales y la estructura burocrática, que comprende desde las autorizaciones legales sobre la base de las cuales el organismo funda su actuación, hasta los elementos materiales –recursos y personal– y organizacionales –estructuras de la gestión en las que son distribuidos tales recursos y personal en función del cumplimiento de los propósitos y metas encomendadas–.

En este capítulo nos centramos en los fundamentos y el encuadre del trabajo del INAP que se engloban en este componente. Nos proponemos identificar y caracterizar las principales continuidades y rupturas en la normativa que ha regulado el funcionamiento del organismo y en su estructura organizativa en el período 1973-1999. Las preguntas que orientan el análisis giran en torno a los fundamentos por los cuales se creó el INAP como un organismo descentralizado, las funciones asignadas y el modo en que fueron planteadas y replanteadas a lo largo del período, el desarrollo de las estructuras de la gestión teniendo en cuenta su correspondencia con las funciones asignadas y el grado de diferenciación funcional que experimentaron, y el volumen de recursos y dotaciones de personal con que contó. En relación con estos dos últimos elementos, nos basamos en la información disponible, que no ha sido en todos los casos suficientemente desagregada ni completa, de manera que suplimos, en la medida de lo posible, las numerosas e importantes lagunas al respecto con los aportes de los testimonios de las/os trabajadoras/es entrevistadas/os.

36 En este trabajo, Bertranou propone analizar la capacidad estatal de un ente a partir de la consideración de cuatro componentes: a) el vínculo entre actores estatales y sociales, que da cuenta tanto del grado de autonomía de la organización como de las estrategias de articulación público-privada; b) la legitimidad de la organización, que se relaciona con el reconocimiento por parte de otras organizaciones, y el respaldo político del que dispone para el desarrollo de sus actuaciones; c) el referido en el texto, los arreglos institucionales y las estructuras de gestión; y d) el capital de acción interorganizacional, que refiere a las destrezas y aptitudes de la organización para relacionarse con otras organizaciones tanto en el nivel horizontal como vertical, para el cumplimiento de sus propósitos. En este capítulo desarrollamos el componente c).

Un organismo para capacitar y producir conocimiento sobre la Administración Pública

El INAP fue creado en febrero de 1973 como organismo descentralizado dentro de la jurisdicción de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, mediante el Decreto-Ley 20.173. Luego de la disolución del ISAP, el INAP fue concebido como un instrumento para la realización de diagnósticos sobre el estado del sector público y para el desarrollo de acciones orientadas a la formación y capacitación de sus agentes.

Sus finalidades inicialmente fueron expresadas de manera sencilla, en los siguientes términos:

- a) entender en la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos requeridos por el Sector Público en función de las prioridades y modalidades del proceso de desarrollo, modernización y cambio social y económico de la nación; y b) desarrollar investigaciones sobre la Administración Pública (art. 2).

Para ello, se le encomendaba el desarrollo de «estudios e investigaciones vinculadas con los aspectos estructurales, de funcionamiento y comportamiento del sector público»; el diseño y puesta en marcha de acciones «de formación, perfeccionamiento y actualización de los funcionarios públicos» teniendo en cuenta las demandas y necesidades de las diversas áreas de la gestión estatal; y la «programación y coordinación de la asistencia técnica», tanto la recibida del exterior como producida para el exterior.

Como entidad autárquica con amplios márgenes de autonomía, y en directa relación con sus orígenes, el gobierno del organismo quedó en manos de un Directorio integrado por un presidente y ocho vocales³⁷, cuatro de los cuales eran designados por las entidades representativas de las/os trabajadoras/es públicas/os con personería gremial (art. 4).

37 Si bien esta es la cantidad que figura en la normativa, en la práctica nunca se cubrió la totalidad de los cargos y se impuso como norma la cantidad de cuatro vocales.

La vocación de dotar al INAP de presencia en el conjunto de la Administración Pública Nacional, así como en las administraciones públicas del nivel subnacional, estuvo explicitada en dos estipulaciones: por un lado, la obligación por parte de «todos los organismos del Estado», de someter a la aprobación del flamante organismo tanto sus planes de capacitación/formación como sus programas de estudio (art. 11)³⁸; y por el otro, la atribución asignada para solicitar colaboración e información a «los organismos nacionales, provinciales y municipales, para-estatales y autárquicos» para cumplir con sus finalidades, así como para encomendarles «la realización de estudios, tareas y obras» (art. 6).

De esta manera quedaron planteados los tres ejes alrededor de los cuales el INAP organizó su trabajo —capacitación, investigación y asistencia técnica en materia de Administración Pública—, así como los alcances de su actuación.

Resulta importante señalar tres cuestiones. En primer lugar, la inscripción institucional del INAP en Presidencia de la Nación pone de relieve un modo de pensar la Administración Pública, las necesidades de profundizar en su conocimiento y atender demandas de formación, que buscaba trascender la aproximación puramente fiscal o en términos de gasto público que solía predominar.

En segundo lugar, la presencia de la representación sindical de las/os trabajadoras/es públicas/os en el directorio del organismo se halla en sintonía con las tendencias de la época a la corporativización de los asuntos públicos y su gestión. Esa presencia podía entrar en tensión con el adecuado cumplimiento de las actividades del organismo, si estas se encuadraban en un horizonte limitado por intereses de carácter corporativo; pero al mismo tiempo garantizaba el direccionamiento de las estrategias e intervenciones en materia de capacitación, producción de conocimiento y asistencia técnica con arreglo a los problemas y cuestiones efectivamente experimentados por las/os trabajadoras/es en la Administración Pública.

38 Quedarían exceptuados de esta obligación «los organismos y unidades de organización, con finalidad similar a la establecida al Instituto Nacional de Administración Pública perteneciente a las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad, Sector Docente del Ministerio de Cultura y Educación y Sector Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto» (art. 13).

Por último, la fijación de un límite a la actuación del organismo en el campo de la capacitación/formación de los agentes públicos —al sustraerse de su alcance los cuerpos altamente especializados de seguridad interior y exterior, docencia y diplomacia—³⁹ da cuenta de la concepción «generalista» que orientó la actividad de capacitación, en contraposición con el saber especializado que ciertas áreas de la gestión pública demandaban.

Si las funciones del INAP así planteadas mostraron estabilidad en su definición y alcance a lo largo del período considerado —con matices que precisaremos oportunamente—, no ocurrió lo mismo con su inscripción institucional.

Al poco tiempo de su creación, en ocasión de definirse su diseño organizacional, el INAP pasó a depender del Ministerio de Economía (Decreto 847/1973). Este cambio de pertenencia institucional se fundó en la necesidad de vincular al organismo con la Dirección Nacional del Servicio Civil, que tenía a su cargo todo lo relacionado con el régimen del personal civil y el control de las estructuras. Aquí pareció recuperar terreno la aproximación fiscalista que mencionamos anteriormente. Pero ello no duraría mucho tiempo más, ya que en 1975 el INAP volvió a la órbita de la Presidencia de la Nación, esta vez en el marco de la Secretaría General de Gobierno, invocando la conveniencia de establecer una relación entre sus funciones y el desarrollo general de las políticas públicas, es decir, recuperando una concepción política de la Administración Pública y, en consecuencia, del organismo encargado de entender en su funcionamiento (Decreto 555/1975).

Estos vaivenes iniciales denotan que las diversas autoridades aún no contaban con suficiente claridad sobre el papel del INAP y, por extensión, qué hacer con la Administración Pública, más allá de los propósitos enunciados de reforma y racionalización que eran, por lo demás, más una declaración ritual o simbólica que la puesta en marcha de procesos y recursos concretos. Sin embargo, los vaivenes no alcanzaban a alterar el sentido general que justificaba la existencia del INAP, esto es, una demanda de formación/capacitación de las/os agentes públicos, y un espacio para producir conocimiento y sistematizar información sobre la Administración Pública.

39 Llamativamente, el cuerpo médico no es considerado en un mismo rango.

Con el advenimiento de la dictadura cívico-militar en 1976, la cuestión de la racionalización de la Administración Pública ganó lugar en la agenda gubernamental, lo que se puso de manifiesto con la creación de una Subsecretaría de la Función Pública en el ámbito de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, de la que pasó a depender el INAP⁴⁰. En consonancia con la prohibición de la actividad política y sindical, la representación de las/os trabajadoras/es públicas/os en el Directorio fue suprimida. Las autoridades militares dieron dos pasos más en relación con las intenciones de reforma de la Administración Pública: en julio de 1976 fue creada una Comisión Permanente para la Racionalización Administrativa (COPRA) (Decreto 1230/1976); y en julio de 1977, el Sistema Nacional de la Reforma Administrativa (Ley 21.630), que motivó la disolución de la primera. Ambas instancias de decisión e intervención sobre la Administración Pública también se inscribieron en la órbita de la Subsecretaría de la Función Pública, y el INAP fue integrado a ellas.

La institucionalización de un área de gestión específicamente destinada a atender asuntos de la Administración Pública mostró avances que se consolidarían con la recuperación de la democracia en 1983, cuando la Subsecretaría de la Función Pública fue objeto de jerarquización, al convertirse en secretaría (SFP), en el marco de la Presidencia de la Nación (Decreto 15/1983)⁴¹. El INAP se integró a la SFP, con el Directorio restituido por completo y el Secretario de la Función Pública como su presidente. Este esquema perduraría hasta la finalización del período considerado.

40 También se integraron a esta Subsecretaría las direcciones de Políticas Administrativas y de Servicio Civil (Redondo, 1999).

41 La función de la SFP fue definida en los siguientes términos: «Asistir al Presidente de la Nación en todo lo referente a la función pública, a la organización y funcionamiento de los órganos administrativos y en todo lo relativo al mejoramiento de su desempeño a través de su examen crítico, la capacidad y carrera de sus agentes, el diseño de acciones correctivas, su ejecución y seguimiento, y en la gestión del Instituto Nacional de la Administración Pública». Contaba con una Subsecretaría de Investigación y Reforma Administrativa, y una Subsecretaría de Análisis Jurídico y Elaboración de Normativa. En 1990, se redefinió tanto su misión como su estructura interna, por el Decreto 479/1990: con el propósito de «Asistir al Presidente de la Nación en todo lo relativo al perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de la Administración pública nacional procurando la racional utilización de los recursos humanos, materiales y técnicos con que cuenta», se organizó en dos subsecretarías: Organización y Gestión, y Sistemas de Información.

Aun cuando la creación de un área específica parecía haber resuelto los vaivenes iniciales en cuanto a la inscripción institucional del INAP, en los inicios de la década de 1990 se registró una modificación más, esta vez sin mayor justificación que el cambio de funciones del que fuera Secretario de la Función Pública, Gustavo Béliz, quien pasó en 1992 a desempeñarse como Ministro del Interior, arrastrando consigo a la SFP, aun cuando el INAP permaneció bajo la jurisdicción de la Presidencia de la Nación (Decreto 2344/1992). Sin embargo, este cambio tuvo corta vida, ya que resultaba una verdadera anomalía desde cualquier argumento de razonabilidad y carecía de consistencia. La SFP retornó a la órbita de Presidencia de la Nación en 1993, reintegrándose el INAP bajo su dependencia (Decreto 1778/1993).

Por último, la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, como consecuencia de la reforma constitucional de 1994, 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 expresados en la figura de su Secretaria, Claudia Bello, esta inscripción institucional en el marco de la Jefatura de Gabinete introdujo interferencias a la hora de la disposición de los recursos, como veremos en el tercer apartado.

Entretanto, y al calor de las transformaciones radicales que se produjeron en esta década, el INAP tuvo también un proceso de redefinición de sus funciones y estructura organizativa, que trataremos en el siguiente apartado. El replanteo de los objetivos del INAP no alteró sustantivamente los ejes alrededor de los cuales este organismo continuó realizando su trabajo, pero introdujo algunas novedades y precisiones, particularmente en lo concerniente a la función de capacitación:

- 1- Desarrollar sistemas de formación, capacitación especialización y actualización en función de las necesidades de la Administración Pública Nacional y de las prioridades que determine el gobierno nacional para el sector público y dirigentes políticos y sociales que aspiren a concurrir con el Estado en la ejecución de políticas públicas.

2- Desarrollar investigaciones sobre el sector público y el Estado (Decreto 648/1991).

La introducción de la noción de sistema y el empleo del plural para dar cuenta de las acciones de capacitación y formación buscaron destacar una diversidad de públicos destinatarios que demandarían intervenciones específicas y diferenciadas, no sólo en función de las necesidades generales de la Administración Pública, sino de intereses específicos que pudiera establecer el gobierno. Luego, no serían únicamente las/os agentes públicas/os las/os destinatarias/os de acciones de capacitación organizadas bajo la forma de sistemas, sino también actores políticos y sociales. Esta apertura selectiva a la dirigencia política y social, junto con la posibilidad de que los gobiernos direccionen el sentido y el contenido de la capacitación, constituyen dos novedades relevantes que pueden ser interpretadas como un intento de reponer la dimensión política del trabajo público, y la necesidad de que los actores políticos se formen en la cosa pública.

En cuanto a la función de investigación, advertimos que ya no se trata únicamente de producir conocimiento sobre la dimensión operativa —el sector público en tanto «aparato»—, sino también sobre el Estado como unidad mayor y englobante, que remite a su dimensión relacional como la instancia política de la organización de la sociedad.

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.

¿Cómo se tradujeron estos objetivos en la producción del INAP?, ¿con qué recursos contó para el cumplimiento de los propósitos que le fueron asignados? En los siguientes apartados abordamos el análisis del desarrollo de los

componentes materiales y organizacionales del organismo, y los cambios estructurales que experimentaron durante el período en consideración.

Las estructuras de la gestión en el INAP: crecimiento y diferenciación funcional

El primer diseño estructural del INAP contempló la organización de tres áreas de gestión con rango de dirección, que se correspondían con las funciones asignadas: Formación y Desarrollo, Investigaciones y Cooperación Técnica Internacional (Decreto 228/1974). La estructura se completaba con la definición de áreas que dependían directamente de la Presidencia del organismo y desarrollaban servicios administrativos —como el Departamento de Despacho y la Delegación Administrativa—, así como de gestión de recursos y conservación y difusión de la documentación y la producción del organismo —como el Departamento de Publicaciones y Biblioteca—.

La organización inicial fue cambiando a lo largo del período considerado, como consecuencia de la experiencia ganada en el desarrollo de las actividades. Estas modificaciones pueden caracterizarse en términos de procesos y decisiones de jerarquización, diversificación y diferenciación funcional que afectaron particularmente a la finalidad de capacitación y a las áreas de la gestión administrativa del organismo. La finalidad de investigación, por su parte, conservó su diseño inicial.

En el Cuadro 1 se plantea una mirada de conjunto de las principales modificaciones que experimentaron las estructuras de la gestión del INAP a partir del diseño establecido en el Decreto 228/1974.

La organización relativamente simple alrededor de los ejes de capacitación, investigación y cooperación internacional como actividades sustantivas, y las actividades de apoyo o de carácter transversal, se fue refinando a partir de la dictadura cívico-militar. Con la recuperación de la democracia, y más allá de los cambios en las denominaciones, el área de capacitación ganó en complejidad y diversificación. El área de investigación conservó la fisonomía

formulada originalmente, e incluso su jerarquía fue objeto de replanteo cuando fue incorporada al área de Documentación y Biblioteca, que experimentó el proceso contrario, esto es, el de jerarquización, al pasar de departamento a dirección. Se destaca, además, el desdibujamiento del área de cooperación internacional, que quedó subsumida dentro del nivel jerárquico ligado con la dirección del INAP. Este también experimentó algunas variaciones interesantes, ya que al gobierno colegiado del Directorio, presidido por el presidente, se le sumó una instancia de carácter más operativo: primero en calidad de Secretaría del Directorio, y luego como Secretaría General Ejecutiva. Las áreas de apoyo también evidencian una división del trabajo cada vez mayor en su interior, en consonancia con el volumen también creciente de la gestión.

Cuadro 1. Evolución de las estructuras de la gestión del INAP (1973-1999)

Decreto 228/1974	Decreto 2040/1977	Decreto 1094/1979
<p>Directorio - Presidente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delegación Administrativa • Departamento de Despacho • Departamento de Publicaciones y Biblioteca 	<p>Directorio - Presidente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría del Directorio • Departamento de Asistencia y Convenios Internacionales • Departamento Administrativo • Departamento de Publicaciones y Biblioteca 	<p>Directorio - Presidente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría del Directorio • Departamento de Asistencia Técnica • Departamento Administrativo • Departamento de Biblioteca y Publicaciones
<p>Dirección de Formación y Desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Planificación • Departamento de Actividad Pedagógica • Departamento de Coordinación Pedagógica 	<p>Dirección General de Capacitación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departamento Académico • Departamento de Coordinación Académica 	<p>Dirección General de Capacitación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Actividad Docente y Registro

Decreto 1485/1987 Resolución INAP 092/1989	Decreto 648/1991	Decreto 998/1996 Resolución INAP 227 y 232/1996
<p>Directorio - Presidente Secretaría General Ejecutiva</p> <ul style="list-style-type: none"> • División de Procesamiento de Información 	<p>Directorio - Presidente Secretaría General Ejecutiva Secretaría General Académica</p>	<p>Directorio - Presidente Dirección Ejecutiva Técnica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación Administrativa • División de Mesa de Entradas y Salidas • Departamento de Servicios Generales • Departamento de Patrimonio • Departamento de Tesorería <p>Unidad de Auditoría Interna</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Auditoría Legal • Unidad de Auditoría de Sistemas • Unidad de Auditoría Operacional • Unidad de Auditoría Contable
<p>Dirección General de Capacitación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Desarrollo y Asesoramiento en Contenidos • Departamento de Desarrollo y Asesoramiento en Tecnologías Pedagógicas • Departamento de Coordinación de Relaciones Interinstitucionales 	<p>Dirección Nacional de Capacitación</p>	<p>Dirección Ejecutiva Académica Dirección Nacional de Capacitación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Capacitación y Tecnología Informática • Dirección de Extensión de la Capacitación • Dirección de Gestión de la Capacitación • Departamento de Administración
<p>Dirección General de Formación de Administradores Gubernamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departamento Administrativo • Departamento de Evaluación 	<p>Dirección Nacional de Formación Superior</p>	<p>Dirección Nacional de Formación Superior</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Programas de Formación • Dirección de Promoción y Desarrollo de Programas

(continúa)

Decreto 228/1974	Decreto 2040/1977	Decreto 1094/1979
<p>Dirección de Investigaciones</p> <hr/> <p>Dirección de Cooperación Internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Asistencia y Convenios • Departamento de Formación 	<p>Dirección General de Investigaciones</p>	<p>Dirección General de Investigaciones</p>

Decreto 1485/1987 Resolución INAP 092/1989	Decreto 648/1991	Decreto 998/1996 Resolución INAP 227 y 232/1996
Dirección General de Estudios Administrativos	Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones	Dirección Nacional de Estudios y Documentación
<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Administración Documental • Departamento de Impresiones y Reprografía • Departamento de Intercambio Documental e Informático • Departamento de Publicaciones 	Dirección Nacional de Documentación e Informes	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Documentación e Información • Dirección de Estudios e Investigación
Dirección General de Administración <ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Compras y Suministros • Departamento de Mesa de Entradas y Salidas • Departamento de Contaduría • Departamento de Patrimonio • Departamento de Servicios Generales • Departamento de Tesorería 	Dirección Nacional de Documentación e Informes	Dirección General de Administración <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Programación y Control Presupuestario • Dirección de Contrataciones y Suministros • Dirección de Recursos Humanos • Dirección de Contabilidad • Departamento de Registros y Movimiento de Fondos

Fuente: elaboración propia a partir de los decretos 228/1974, 2040/1977, 1094/1979, 1485/1987 y 998/1996; y las resoluciones INAP 092/1989, y 227 y 232/1996.

Desde la recuperación de la democracia, el INAP asistió a un proceso de expansión de sus actividades que se puso de manifiesto en sus estructuras de gestión, por medio de una mayor división de las tareas y funciones, y la consiguiente especialización relativa en el interior de las grandes áreas de su trabajo. Se jerarquizaron algunas Direcciones Generales y se avanzó en la departamentalización funcional de sus áreas. Estos desarrollos respondían al propósito general de dotar al organismo de un alto grado de profesionalización.

En la década de 1990, ese proceso continuó sobre todo en el área de capacitación, que se estructuró teniendo en cuenta los públicos diferenciados a los que estaban dirigidos los programas, así como la incorporación de tecnologías. Si al inicio se observa una simplificación y reducción —al menos de unidades departamentales— (Decreto 648/1991), al promediar su transcurso la organización adquirió un renovado despliegue y jerarquización, que culminó con la estructura que se observa en el Cuadro 2⁴².

42 Es el caso de la Dirección Nacional de Documentación e Información (ex Dirección General de Documentación e Información), cuya responsabilidad era coordinar la Red Nacional de Documentación e Información sobre la Administración Pública (RENDIAP). La definición de su responsabilidad ya no podía definirse en términos de buscar información, recuperarla y ordenarla.

Cuadro 2. Estructuras de la gestión del INAP 1991 y 1999

Decreto 648/1991														
Directorio - Presidencia														
Secretaría General Ejecutiva				Secretaría General Académica										
Dirección Nacional de Administración				Dirección Nacional de Capacitación		Dirección Nacional de Formación Superior			Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones			Dirección Nacional de Documentación e Informes		
Decreto 998/1996 y Resolución INAP 227 y 232/1996														
Directorio - Presidencia											Unidad de Auditoría Interna			
Dirección Ejecutiva Técnica						Dirección Ejecutiva Académica								
Dirección General de Administración						Dirección Nacional de Capacitación			Dirección Nacional de Formación Superior		Dirección Nacional de Estudios y Documentación			
Programación y Control Presupuestario	Contrataciones y Suministros	Recursos Humanos	Contabilidad	Servicios Generales	Patrimonio	Tesorería	Coordinación Administrativa	Capacitación y Tecnología Informática	Extensión de la Capacitación	Gestión de la Capacitación	Programas de Formación			Promoción y Desarrollo de Programas
Registros y Movimiento de Fondos						Mesa de Entradas y Salidas				Administración				
											Auditoría Legal			
											Auditoría de Sistemas			
											Auditoría Operacional			
											Auditoría Contable			

Fuente: elaboración propia a partir de los decretos 998/1996, 227/1996, 332/1996 y 20/1999.

En síntesis, las modificaciones en las estructuras de gestión del INAP obedecieron en la mayoría de los casos a aperturas inferiores y a la especialización de funciones. Estos procesos de aperturas inferiores luego eran seguidos por una reducción de unidades, como sucedió al finalizar el período fundacional y al iniciarse la etapa de redefinición y ordenamiento en la década de 1990⁴³.

Respecto de los cambios en las estructuras de gestión, podemos dar cuenta de algunas pistas sobre su devenir en el período bajo análisis. En la primera etapa de creación, se identifican los esfuerzos por dotar al organismo de una estructura coherente con su misión y con la funcionalidad que cada gobierno le otorgó. En relación con ello, es posible apreciar cómo en sus inicios, cuando el INAP se insertaba institucionalmente en el Ministerio de Economía por su fuerte vinculación con la organización de la carrera administrativa, la función de capacitación tuvo un lugar central en la estructura, y ocupó seis de las once unidades administrativas del organismo. A partir de 1976 las modificaciones estructurales se relacionan mayoritariamente con cambios jerárquicos que pueden vincularse con una adecuación de la estructura al crecimiento del INAP y a los cambios en los objetivos de gobierno respecto de la funcionalidad del organismo. De esta forma el período culmina con una jerarquización de las funciones de cooperación internacional y administración, lo que responde al crecimiento del organismo, y cierto equilibrio en el peso relativo de las funciones de capacitación e investigación a partir del desarrollo de la política nacional de investigación (Decreto 1971/1983).

En la etapa de consolidación y expansión (1983-1989), el gobierno le otorgó centralidad al proceso de modernización de la Administración Pública vinculada con la especialización, la formación y capacitación de los recursos humanos que la integran, en particular con la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales para la formación de cuadros técnicos (Capítulo 3). De esta forma, el INAP se posicionó como órgano formador de las/os agentes públicas/os a partir de las actividades de capacitación y formación. La etapa de consolidación fue acompañada por una expansión del organismo, en la que se produjo un gran despliegue de áreas específicas dirigidas a la función

43 Esta síntesis se nutre de los aportes realizados por Lourdes Alvez Taylor, Sonia Ordóñez, Sabrina Claros, Fernanda Segovia Harlos y Sabrina Mosqueda.

institucional pero también una gran departamentalización funcional de las principales direcciones generales.

A partir del ciclo de reformas iniciado en 1989, los cambios estructurales fueron más profundos y diversificados: hubo redefinición y ordenamiento. Si al inicio de la década de 1990 el ajuste se hizo sentir en la reducción del tamaño de la Administración Pública y el INAP no escapó a esa dinámica, desde mediados de la década se retomó el proceso de crecimiento, jerarquización y especialización, dando cuenta de nuevas funciones en una organización que ya había acumulado historia y reconocimiento. Así, al finalizar el período de redefinición y ordenamiento, la estructura del INAP se encontraba conformada por veintiocho unidades administrativas: ocho vinculadas con la función de capacitación y tres con la función de investigación. El resto de las unidades se relacionaban con la función netamente administrativa, dando cuenta del profundo cambio en el tamaño del organismo que se dio desde la etapa fundacional, cuando contaba con una única división administrativa. Esta estructura diversificada y especializada se mantendría hasta 1999.

Los recursos: presupuesto y personal

Desde su creación, el INAP constituyó sus equipos en consonancia con las funciones centrales que le fueron asignadas y sobre la base de un soporte administrativo reducido. En cuanto a los recursos asignados, fueron acrecentándose en la medida que los programas de trabajo y, especialmente, las líneas asociadas con la función de capacitación, se desarrollaron. Más allá de que los movimientos y variaciones que se producen constituyen un aspecto de relevancia para la vida del organismo, es de destacar que su peso dentro de la Administración Pública Nacional es mínimo. Partiendo de una estructura acotada, el INAP reguló su dinámica de expansión/contracción por medio del recurso de las «horas cátedra» que, aun cuando se hallan previstas para la contratación temporaria de servicios de docencia, también fueron empleadas para resolver la incorporación de personal en tareas técnico-administrativas o en el desarrollo de temas de análisis e investigación.

Por el tipo de prestaciones que el INAP realiza —categorizadas en el Presupuesto Nacional como «servicios sociales» en «educación y cultura», y orientadas a la propia Administración Pública de la que forma parte— el organismo es trabajo intensivo, de manera que el grueso de los recursos asignados se destina a salarios del personal. Dadas las dificultades para la reconstrucción completa de los recursos de los que dispuso el INAP desde su creación⁴⁴, las consideraciones que realizamos a continuación se fundan en los aportes de algunos documentos en los que se hace mención expresa al personal, la serie del presupuesto correspondiente a los años 1992-1999, y un informe sobre los recursos humanos del INAP elaborado desde la Dirección de Estudios e Investigaciones (Redondo, 2000). Asimismo, tenemos en cuenta los aportes que han realizado nuestras/os entrevistadas/os.

En relación con el personal, la primera información que rastreamos surge del Informe de Asistencia al INAP preparado por las Naciones Unidas en 1982 (Naciones Unidas-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [ONU-PNUD], 1982, p. 2), según el cual el organismo contaba con «119 funcionarios entre técnicos y administrativos y con 10.000 horas/cátedra para el pago de profesores». Además, en el mismo informe se especificaba que el área de Capacitación contaba con 31 técnicos y el área de Investigación, con 24.

Un tiempo después, en un documento de solicitud de financiamiento para el desarrollo de un Programa Regional de Formación y Perfeccionamiento en Gestión del Sector Público de 1986, se informaba que la planta permanente del INAP ascendía a 120 personas, y la temporaria sumaba 25 agentes (Secretaría de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública y Banco Interamericano de Desarrollo [SFP-INAP-BID], 1986, p. 23).

Como se puede apreciar, y aun cuando no contamos con mayor desagregación, la planta de personal del INAP era acotada y, aparentemente, repartida en

44 No obstante el carácter descentralizado del INAP y la práctica usual de consignar en el presupuesto tanto las partidas como los cargos previstos para este tipo de organismos, en lo que concierne a los recursos asignados, la información no se halla discriminada en los años 1974 a 1979, 1982, 1984, 1988 y 1990; mientras que los cargos presupuestados se registraron recién a partir de 1993. Hubiéramos podido avanzar sin considerar estas lagunas, pero desistimos en virtud de las dudas generadas por los resultados de la conversión de las monedas en que están expresados los valores.

términos equilibrados entre las funciones sustantivas y las de apoyo. De acuerdo con los cargos presupuestados en 1993, el INAP experimentó una expansión considerable, aunque modesta si se tiene en cuenta el carácter exponencial en el volumen de las actividades de capacitación desplegadas como consecuencia de la implantación del SINAPA (Capítulo 3). En todo caso, se registró una renovación en los elencos que presentaron, como surge de su categorización SINAPA, un cierto equilibrio en su distribución jerárquica (Cuadro 3).

Cuadro 3. INAP: desarrollo del personal (1993-1999)

Año	Fuera de nivel				Personal SINAPA						Temporario	AG*	Total	Horas cátedra
	Presidente	Director	Secretario general	Auditor interno	A	B	C	D	E	F				
1993	1	4	2		5	23	35	37	38	11	9		165	290.000
1995	1	4	2	1	9	36	37	38	32	8	9	30	207	260.812
1996	1	4	2	1	10	36	36	38	29	7	9		173	260.812
1997	1	4	2	1	11	42	34	37	26	7	9		174	220.767
1998	1	4	2	1	11	46	37	36	20	7	12	30	207	219.760
1999	1	4	2	1	44	48	36	35	20	7	12		210	117.296

*AG: administradores gubernamentales

Fuente: proyectos de Presupuesto para ejercicios 1993 y 1995 a 1999.

Según Redondo (2000), la planta de personal permanente del INAP era predominantemente femenina, con algo más del 30 % de las/os agentes con estudios universitarios y/o de posgrado completos⁴⁵. La formación de base y posgrado que prevalecía era en el campo de las Ciencias Sociales, se destaca en particular la Ciencia Política, así como la formación en Derecho y Ciencias Humanas. Estas especializaciones de base eran consistentes con la actividad sustantiva desplegada por el organismo, más allá de que las/os portadoras/es de estos saberes los emplearan de manera directa en el desarrollo de sus tareas.

Teniendo en cuenta la distinción de las «grandes áreas de ejecución o dirección» en que se organiza el trabajo en el organismo, un poco más del 40 % de las/os agentes desempeñaban tareas de carácter administrativo y/o de gestión, concentradas fundamentalmente en el área específica de la Dirección General de Administración, en tanto que las áreas sustantivas absorbían sólo un cuarto del personal. Las funciones de dirección, por su parte, explicaban casi el 20 % de la dotación. Estas proporciones muestran que los equilibrios iniciales que advertíamos en la distribución del personal según el tipo de tareas, se alteraron en favor de las tareas de apoyo, tendencia que, por otra parte, resulta muy común en el conjunto de la Administración Pública, y a la que el INAP no escaparía.

Por último, en el informe se destaca que el 60 % de las/os trabajadoras/es con estudios terciarios se concentraban en el desarrollo de actividades técnico-administrativas, mientras que un 30 % trabajaba en capacitación e investigación, y el 10 % restante cumplía funciones de carácter ejecutivo. Las/os agentes con estudios universitarios, por su parte, se concentraban fundamentalmente en las actividades sustantivas y de dirección.

Volvamos al Cuadro 3, donde se muestran ciertos vaivenes en el cálculo de los cargos presupuestados y, de 1998 a 1999, un descenso abrupto. Un comportamiento similar se observa en las horas cátedra. Luego, los recursos presupuestados acompañaron esas tendencias, ya que su previsión cayó de 1998 a 1999 un 21,1 %⁴⁶. Si bien, a la luz de la información aportada por Iribarren

45 Asimismo, en el informe se indica que, al momento del relevamiento, alrededor de un 20 % del personal cursaba estudios en gran medida de posgrado.

46 Los recursos asignados al INAP en 1993 eran \$13.394.000, que se incrementaron a \$16.921.463, en 1994, en previsión del lanzamiento de la capacitación masiva por vía del Programa de Entrenamiento

(2002, p. 3), las horas cátedra no experimentaron una disminución tan drástica⁴⁷, la dinámica de conjunto no deja dudas sobre la tendencia a la disminución en los recursos a disposición del organismo. ¿Cómo puede explicarse este fenómeno?

Dos factores parecen ayudar a entenderlo: por un lado, como se señaló anteriormente, el traslado de la SFP y el INAP a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros habría significado la incorporación de un interlocutor adicional y, en consecuencia, una mayor intermediación a la hora de explicar las políticas y las acciones por desarrollar y negociar los recursos para ello. Según los testimonios recogidos, el Jefe de Gabinete de Ministros de ese entonces, el Ing. Jorge Rodríguez, habría manifestado intenciones de «apropiarse» de la SFP y el INAP, o al menos de someter a una y otro a la lógica general del funcionamiento de un nuevo espacio de gestión que también estaba buscando su lugar en el conjunto de la Administración Pública cuya responsabilidad era conducir. Estas pujas internas, en todo caso, habrían tenido su impacto en el manejo y la asignación de los recursos a disposición del INAP. Por el otro, el fenomenal impulso que las actividades de capacitación tuvieron en los comienzos de la década de 1990 pareció tocar techo hacia el año 1997, para luego entrar en una curva descendente.

Funciones estables, estructuras que se mueven

El INAP tuvo, desde el momento de su creación, unas tareas claras para hacer. Capacitar a las/os agentes públicas/os y producir conocimiento sobre la Administración Pública se mantuvieron a lo largo de este poco más de cuarto

Laboral (Capítulo 3). Para 1995, la asignación disminuyó a \$15.493.349, y fue un poco menos en 1996, de \$13.515.945. Luego, en 1997 y 1998 experimentó una recuperación (\$14.001.945 y \$14.041.506, respectivamente), para llegar al descenso abrupto de 1999 que comentamos, de \$11.073.161 (Proyecto de Presupuesto desde 1993 hasta 1999). Es de destacar que esa caída no fue generalizada: la Administración Central creció levemente un 2,8 %, y la Jefatura de Gabinete de Ministros disminuyó sus recursos en un 19,2 % (ver Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 1999, Tomo VI).

47 La serie informada por Iribarren no indica la fuente. Es probable que haga referencia al gasto ejecutado y no al proyectado, y por esa razón haya diferencias. De todas maneras, interesa remarcar que, de acuerdo con esa fuente, los recursos experimentaron un descenso aún mayor que el proyectado de 1998 a 1999, del orden del 28,8 %, en tanto que en el caso de las horas cátedra solo fue de un 9,3 %.

de siglo. Pero es posible advertir algunos matices: la dimensión política de estas tareas en tanto son las directivas del gobierno las que las orientan, y el Estado como objeto de análisis, se explicitaron en la década de 1990 completando el entendimiento sobre el desarrollo de las funciones del INAP.

Si en los comienzos de la vida del organismo su inscripción institucional daba la pauta de que aún debía encontrarse el sentido de estas tareas asignadas, desde la década de 1980 en adelante, cuando se creó la SFP, la institucionalización de un espacio específico dentro de la Administración Pública para ocuparse sobre la Administración Pública —y esto no es un juego de palabras— brindó mayor claridad, y contribuyó a su consolidación en la década de 1990. Sin embargo, esa consolidación tuvo como precio cierta pérdida de independencia: la inscripción institucional del INAP primero y junto con la SFP después, en la órbita de la Presidencia de la Nación, otorgaba al organismo unos grados de libertad que, a partir de la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros a mediados de esa década y el consiguiente traslado bajo su dependencia, se verían relativamente reducidos.

Las tareas claras para hacer se tradujeron en estructuras de gestión asociadas inicialmente con tres ejes: la capacitación, la investigación y la cooperación internacional. Si este último fue desdibujándose con el correr del tiempo, las áreas de capacitación e investigación se erigieron en los pilares de las actividades sustantivas, apoyados a su turno por estructuras de soporte que hacían posible el desarrollo de esos pilares: la administración general y el área de documentación y Biblioteca, de la que dependía la Imprenta y que, hacia la década de 1990, cobijó en su interior al área de investigaciones.

Fue el área de Capacitación la que experimentó, junto con la de Administración, un proceso de expansión y diferenciación funcional significativo, al calor de una agenda que amplió y diferenció los públicos destinatarios y favoreció, en consecuencia, la especialización relativa de los equipos de trabajo. En contrapartida, el área de Investigaciones permaneció sin mayores modificaciones, salvo la señalada —su inclusión dentro de una Dirección Nacional que la reunía con Documentación y Biblioteca—. Este derrotero no deja de ser significativo,

ya que pone de relieve el modo en que la función de capacitación asumió el papel prioritario en el desarrollo de las intervenciones y acciones del INAP.

Ese proceso de expansión y diferenciación se tradujo en los recursos y el personal de que dispuso el organismo. Aun cuando contamos con información muy fragmentaria e incompleta al respecto, es posible inferir ese recorrido. La información más completa correspondiente a la década de 1990 evidencia que esa expansión, expresada en términos de asignación presupuestaria y personal, habría alcanzado su techo en la segunda mitad para luego iniciar una curva descendente.

Las páginas que siguen, dedicadas al análisis del desarrollo histórico de las funciones de capacitación e investigación, permiten llenar de contenido estos andariveles que buscaron contenerlas y al mismo tiempo expresarlas.

// Parte II. Las funciones del INAP

Presentación

Desde los comienzos de su formación, el Estado nacional se constituyó en el principal productor de conocimiento sobre el país, tanto en sus aspectos físicos como económicos y sociales. Para gobernar y extender la autoridad sobre territorio y población, era preciso saber de qué estaban hechos estos componentes materiales. Su registro sistemático y regular por la vía de enciclopedias, tratados, censos y otros dispositivos documentales se convirtió en una actividad en la que el Estado adquirió centralidad, más allá de la existencia de otros espacios y actores de la sociedad civil que también trabajaran en ello. A su turno, la ampliación de las esferas de la actuación estatal a medida que la agenda gubernamental incorporó asuntos y cuestiones devenidos públicos, contribuyó a fortalecer la necesidad de producción de conocimiento, y a diversificar los perfiles del personal demandado.

En consonancia con este proceso de construcción estatal, las burocracias se expandieron a lo largo del siglo xx. Partiendo de un núcleo reducido cuyo reclutamiento hacia fines del siglo xix estuvo estrechamente asociado con los círculos de sociabilidad de las clases dominantes, su ampliación demandó la superación de esos estrechos márgenes para nutrirse de las nacientes clases medias que crecían al calor de esa misma expansión y alcanzar, a mediados del siglo xx, un desarrollo considerable en términos tanto cuantitativos como de perfiles y saberes.

La preparación de los cuadros técnicos y administrativos para el desarrollo de las diversas tareas y funciones —incluidas, por supuesto, las vinculadas con la producción de conocimiento— no se constituyó en una cuestión que mereciera la atención de los gobernantes hasta, al menos, la segunda mitad del siglo xx. Se descontaba que el sistema educativo formal en sus diversos niveles brindaba la formación general y de base suficiente para garantizar ese desarrollo de manera adecuada. La formación en el nivel secundario para las actividades administrativas, y en el nivel superior para aquellas que demandaban un saber especializado (como derecho, medicina, educación, ingeniería, arquitectura, contabilidad, economía, etc.), era brindada por establecimientos de gestión pública estatal cuya oferta educativa se orientaba al mundo del trabajo privado antes que público; en todo caso, no hacía distinciones de ningún tipo en materia de perfiles de egreso. El sistema público preparaba para el ejercicio de las profesiones «liberales», y las necesidades de la Administración Pública de personal con saberes especializados —incluido el administrativo— se resolvían por la misma vía.

¿Cuándo y por qué este esquema empezó a mostrar límites e insuficiencias? Señalamos ya el momento en que los Estados y los gobiernos comenzaron a revisarlo: a mediados del siglo xx. Circunscribiendo el análisis a los países de América Latina, y la Argentina en particular, podemos identificar las razones de la insuficiencia en ese mismo proceso expansivo de las funciones estatales que introdujo la necesidad de entrenar a las/os funcionarias/os y empleadas/os públicas/os en la especificidad de los asuntos públicos y su gestión. A ello se sumó la influencia de organismos internacionales como Naciones Unidas que promovían la profesionalización de los servicios civiles en los países en desarrollo —dentro de lo cual, por supuesto, calificaba la Región— y por medio de misiones de asistencia técnica buscaban la introducción y consolidación en las oficinas del patrón burocrático weberiano-wilsoniano (Naciones Unidas, 1962)⁴⁸. Esta tendencia expresaba, además, el desarrollo de un campo específico

48 Es conocido el «tipo ideal» construido por Max Weber (1964) para dar cuenta de la separación entre los medios de administración y los administradores como rasgo de la dominación legal-racional que caracterizó el desarrollo del sistema capitalista. Los cuadros administrativos portadores de conocimientos especializados e idoneidad para ocupar los cargos, responden a los cargos y no a quienes los designan en los cargos. La separación entre concepción y ejecución consagra, en fin, el par conceptual política-administración, que está en el centro de la propuesta de profesionalización

de conocimientos sobre el Estado, la Administración y las políticas públicas que, si bien era sumamente incipiente en la Región y nuestro país, ya portaba cierto despliegue en los Estados Unidos, la potencia hegemónica en el capitalismo de posguerra que tallaba fuerte como modelo y sobre todo tenía intereses concretos en frenar el avance del comunismo en el marco de la guerra fría en general, y en América Latina en particular. De manera que el desarrollo de la influencia para promover agencias específicas que atendieran los asuntos de la Administración Pública en lo que concernía a la preparación de las/os funcionarias/os y empleadas/os públicas/os en línea con el ideal de servicio civil postulado, coincidió con igual movimiento tendiente a la creación y puesta en marcha de agencias de planificación en consonancia con el clima de época gobernado por el desarrollismo, y la «Alianza para el Progreso» liderada por los Estados Unidos para la Región.

En nuestro país estas iniciativas y tendencias se tradujeron en la creación del Instituto Superior de la Administración Pública (ISAP) en 1958, y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1961. Más allá de la trayectoria que estas dos agencias tuvieron en la década de 1960 y su desigual impacto en relación con los propósitos que les dieron origen, ponían de manifiesto el modo en que el Estado argentino avanzó en la resolución de cuestiones que estaban siendo experimentadas como necesidad: un espacio propio desde el cual atender el problema de la Administración Pública a partir del desarrollo de estrategias de formación y capacitación de las/os funcionarias/os y empleadas/os públicas/os y actividades de investigación; y un espacio para la producción de conocimiento e información al servicio de la programación del desarrollo.

En lo que concierne específicamente al trabajo en y sobre la Administración Pública, el interés por impulsar acciones educativas —que cobró consistencia a partir de la creación del INAP— involucra el reconocimiento, volviendo a los argumentos iniciales, de que las instituciones educativas existentes no son suficientes, y que es necesario «modelar», por así decirlo, a las/os funcionarias/os y empleadas/os públicas/os a partir de acciones educativas específicamente pensadas para ello. Luego, la producción de conocimiento en y sobre el Estado

del servicio civil de Wilson (1999), sustentado en el desarrollo de carreras administrativas basadas en el mérito.

y la Administración Pública se planteaba como una necesidad en un doble sentido: tanto para apoyar el desarrollo de políticas públicas como para proveer insumos a partir de los cuales fuera posible elaborar propuestas de formación y capacitación que tuvieran en cuenta las principales cuestiones o problemas a ser trabajados para direccionar esa «modelación».

Esta Parte se organiza en dos capítulos. El Capítulo 3 está destinado a analizar las actividades de capacitación en el período 1973-1999, teniendo en cuenta los lineamientos que orientaron su elaboración y su vinculación con la concepción del Estado y la Administración Pública que en cada período se buscó impulsar, así como los formatos y las metodologías ideados para desarrollar las propuestas. Dentro de esto último, prestamos especial atención al modo en que se resolvió la cuestión de los docentes. Finalmente, nos detenemos en el análisis de algunas de las propuestas de capacitación más representativas de cada período. Por cuestiones de espacio hemos optado por seleccionar aquellas que brindan una aproximación acabada a los principales ejes y cuestiones que fueron abordados desde la capacitación.

El Capítulo 4, dedicado al análisis de las actividades de investigación, presenta una estructura similar, ya que parte de los principales ejes y líneas de investigación que se organizaron en la forma de programas, para luego avanzar en el estudio de la producción, destacando los ejemplos más significativos dentro de cada uno de los períodos. Ambos capítulos incluyen unas breves conclusiones de síntesis y reflexión sobre los desarrollos realizados en las actividades sustantivas del INAP durante el período 1973-1999.

Capítulo 3. De la «casa» a la «escuelita»: formación de elite y capacitación masiva

Los primeros pasos del INAP fueron dados en un terreno en el que su antecesor, el Instituto Superior de la Administración Pública (ISAP), había trazado algunas coordenadas, particularmente en materia de capacitación. Las preocupaciones por configurar un cuerpo de funcionarias/os públicas/os cohesionado y

sustentado en el mérito, así como el desarrollo de una «plana mayor», esto es, un *staff* encargado de prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica en la toma de decisiones sobre las políticas públicas en el más alto nivel, recorrían de manera recurrente los documentos producidos en su ámbito y que circularon en varios congresos celebrados durante la década de 1960⁴⁹.

Al mismo tiempo, la valoración crítica del funcionamiento de la Administración Pública nacional y la necesidad de su adecuación a estándares «weberianos» y «wilsonianos», junto con la redefinición de la idea de reforma en términos de ajuste y reducción del tamaño del Estado que por entonces ganaba cada vez mayor consenso entre los gobernantes de distinto signo, abrieron el espacio para plantear la capacitación como una posible solución a algunos de los problemas diagnosticados.

Contrariamente a los argumentos esgrimidos para justificar la disolución del ISAP, la formación que brindaba el sistema educativo formal era insuficiente para garantizar el adecuado desarrollo del conocimiento y las destrezas de base demandadas por la Administración Pública. Ello se constituyó en el fundamento de la creación del INAP: se trataba de desarrollar estrategias y dispositivos que proveyeran esa preparación, lo que involucraba el reconocimiento de la distinción entre formación y capacitación, y la incorporación a la Administración Pública de una práctica habitual en el mundo empresarial por la que se busca mejorar las capacidades e incrementar el rendimiento de los trabajadores. A diferencia de la actividad de formación, la capacitación entraña el desarrollo de programas y estrategias «a medida» de la organización, e invariablemente remite a un acto educativo que relaciona a adultas/os.

¿Qué desafíos y cuestiones abría el diseño y puesta en marcha de actividades de capacitación dirigidas a trabajadoras/es públicas/os? Muchas y variadas: desde la definición de los contenidos —conocimientos sustantivos y conocimientos prácticos, o sólo los segundos; carácter teórico o práctico; grado de generalidad/ transversalidad frente a la especificidad de las diversas áreas de la gestión estatal; relación con las agendas gubernamentales—, hasta la

49 Este tipo de consideraciones y reflexiones fueron muchas y recurrentes. Por ejemplo, Rodríguez Arias (1977).

definición de los públicos (funcionarias/os, cuadros medios e inferiores, perfiles técnicos o perfiles administrativos, etc.), los docentes (perfiles académicos formales, o referentes del propio campo de la Administración Pública) y los modos y recursos (duración de las actividades), y formatos (cursos áulicos, talleres, prácticas en situación de trabajo).

Todo ello condensa, en definitiva, la imagen ideal del trabajo público y el modo en que se corporiza en hombres y mujeres concretos/as que, en el complejo engranaje de las organizaciones públicas, ocupan posiciones con responsabilidades y tareas diferenciadas, con el propósito de producir determinados bienes, servicios o regulaciones.

Las/os trabajadoras/es del INAP respondieron a estos desafíos y cuestiones ideando propuestas de capacitación que se nutrieron de la experiencia de educación universitaria, pero también de la que se venía desarrollando en el campo de la Administración Pública a escala regional e internacional, y que en nuestro país tenía un carácter más que incipiente. También lo hicieron procesando las agendas gubernamentales que, al calor del proceso abierto por el quiebre del Estado social, empresario y planificador y su reemplazo por el Estado regulador subsidiario, planteaban —y demandaban— una Administración Pública distinta de la existente.

A lo largo del período 1973-1999, esas propuestas partieron de considerar como público al destinatario compuesto por los cuadros superiores de la Administración Pública nacional, y con un planteo cercano a la formación de posgrado para ampliar las actividades al conjunto de las/os trabajadoras/es en la década de 1990. De ser considerado una «casa» por quienes transitaron esas primeras experiencias, el INAP se convirtió en la «escuelita» cuyas aulas fueron pisadas por las/os trabajadoras/es de la Administración Pública nacional.

En el primer apartado de este capítulo damos cuenta de los lineamientos que orientaron las propuestas de capacitación en este período, considerando la concepción del Estado y la Administración Pública presente en ellos, así como las redefiniciones de que fueron objeto como consecuencia de las agendas gubernamentales que se sucedieron.

En el segundo apartado analizamos algunos aspectos generales relacionados con el desarrollo de las propuestas de capacitación, tales como los formatos que adoptaron, los públicos a los que apuntaron, los criterios y los procedimientos para la selección de docentes, y las metodologías de diseño y evaluación.

En el tercer apartado realizamos una revisión de los aspectos más salientes de algunas de las propuestas que constituyeron una «marca registrada» del INAP, como el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG), el Programa de Alta Gerencia Pública y el Programa de Entrenamiento Laboral⁵⁰. Por último, algunas conclusiones recogen los aspectos más destacados del análisis desarrollado.

La concepción de la capacitación: lineamientos

La reconstrucción del Estado y su recuperación al servicio del «proyecto nacional y popular» implicaba para quienes tomaron las riendas del INAP desde 1973, orientar la actividad de capacitación bajo las premisas y sentidos contenidos en el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977. Ese encuadre fue el adoptado para concebir a la capacitación a cargo del INAP como «vehículo» para desarrollar las capacidades del personal estatal, y «modificar la imagen del empleo público, prestigiando la función “sobre la base de una mayor eficiencia y de un más armonioso ensamble con la evolución del país”» (Instituto Nacional de la Administración Pública, s.f., p. 2). También en clave de reforma administrativa, se concebía la capacitación como medio para favorecer el desarrollo de la carrera administrativa, y se diseñaba un perfil ideal de funcionaria/o que atendía no sólo la dimensión profesional —que involucraba tanto competencias técnicas como sentido social y lealtad hacia

50 Este recorte no implica desconocer la relevancia del resto de los programas e iniciativas, particularmente las vinculadas con la «alfabetización informática» desenvueltas a partir de la década de 1990. Por razones de espacio y tiempo, optamos por destacar las mencionadas, debido a su alcance, y a que condensan de manera significativa la dirección y el sentido general que asumió la actividad de capacitación.

los fines del Estado—, sino también las de carácter espiritual, social y ético (INAP, s.f., pp. 6-7).



En los inicios de la dictadura, las máximas autoridades del organismo, así como quienes estuvieron al frente de la Dirección General de Capacitación, plantearon de manera expresa la intención de capitalizar la experiencia acumulada hasta ese entonces. Sin embargo, esa intención no significó la ausencia de redefiniciones, al menos respecto de lo que se había hecho en los tres primeros y turbulentos años de vida del INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública, 1977b).

El encuadre más general en el que se apoyaron esas redefiniciones fue el Sistema Nacional de la Reforma Administrativa, creado por la Ley 21.630⁵¹, dentro del cual la estrategia de capacitación estaba llamada a constituirse en una pieza estratégica.

El punto de partida propuesto era una concepción sistémica de la Administración Pública, según la cual las diversas partes y componentes debían estar coordinados desde un centro que garantizaba la consistencia y coherencia en las intervenciones. Estas, a su turno, abarcaban un abanico de instrumentos y tecnologías que comprendían desde el fortalecimiento de los mecanismos de planeamiento y programación, hasta el desarrollo de las estructuras de gestión con arreglo a las premisas de Organización y Métodos (OyM) y el fortalecimiento de los recursos humanos del sector público por la vía de programas de formación y capacitación. Se entendía que la existencia de un organismo como el INAP

51 Esta iniciativa contó con el asesoramiento de expertos de las Naciones Unidas contratados en el marco de dos proyectos entrelazados, el primero negociado durante el gobierno anterior (ARG/74/025 y ARG/78/021), que tenían como objetivo contribuir a la «modernización de la administración pública mediante su asesoría al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)» (Naciones Unidas, PNUD, 1982, p. iv). El Sistema Nacional de la Reforma Administrativa fue creado con el objetivo de servir como instrumento del Poder Ejecutivo para la implementación de la Reforma Administrativa. Para ello, el Sistema se compuso de una unidad central y diversas unidades sectoriales y subunidades desde las que se instruyeron y realizaron tareas de investigación, diagnóstico, y organización tanto de la carrera administrativa como de los diversos sistemas de administración.

—y el propio fortalecimiento de sus capacidades— constituía una condición necesaria para el adecuado desarrollo de las diversas estrategias contempladas.

Todos y cada uno de los diversos instrumentos compartían una «imagen objetivo» —según el lenguaje de la época— de la Administración Pública: una organización compleja integrada por funcionarias/os y empleadas/os reclutadas/os en base al mérito, que ocupan posiciones con arreglo a un escalafón y desarrollan una carrera administrativa sustentada en la capacitación permanente como condición para la promoción de ascensos.

En los «Lineamientos Generales para un Plan de Acción de las Actividades de Capacitación del INAP», elaborados en 1977 en el marco de la asistencia técnica de los expertos contratados por el PNUD, se planteaba la necesidad de desarrollar un sistema integrado y coherente de capacitación, de suerte que las diversas actividades respondieran al propósito general de favorecer la modernización y racionalización de la Administración pública «con vistas a una mayor eficiencia y eficacia; una administración orientada hacia la acción, volcada a los fines, en suma, una administración para el desarrollo» (INAP, 1977b, p. 2). Esta concepción tenía una directa vinculación con la propuesta de Naciones Unidas, organización que a través de sus programas y estrategias de asistencia técnica movilizó desde mediados del siglo xx intervenciones específicas orientadas al mejoramiento de la Administración Pública en los «países en desarrollo» (Naciones Unidas, 1962). Y es tributaria, por otra parte, de un «clima de época» organizado en torno a la idea de desarrollo que, como lo vimos en el Capítulo 1, las Fuerzas Armadas en el gobierno estaban sepultando⁵². La capacitación era concebida como la llave para producir el cambio en los valores —en la «visión de mundo»— de las/os agentes públicas/os, lo que a su turno demandaba la institucionalización del INAP, es decir, su legitimidad y la aceptación por parte de la sociedad del sentido del cambio en la Administración Pública así promovido (INAP, 1977b, pp. 2-4). De esta manera, el INAP se erigía como agente del cambio.

52 Asimismo, el documento trasunta la influencia de la teoría de la modernización como fuera introducida en nuestro país por Gino Germani: «Esta concepción de administración para el desarrollo se torna más importante en la medida en que concebimos los países en desarrollo como países de sociedad en transición, o sea, países cuya sociedad se encuentra en transición de una sociedad tradicional hacia una sociedad moderna» (INAP, 1977b, p. 2).

Dado que la complejidad y heterogeneidad de la Administración Pública desaconsejaba el «entrenamiento en todos los niveles simultáneamente», se planteó como la «estrategia más eficaz»:

... orientar los mayores esfuerzos hacia el entrenamiento a los administradores de nivel superior. En otras palabras, formar una «masa crítica», de nivel elevado, proporcionando así, condiciones favorables a la difusión de los nuevos valores y comportamientos compatibles con una administración pública volcada hacia el desarrollo del país (INAP, 1977b, pp. 4-5).

En ese marco, y mientras las actividades de investigación proveyeran insumos acerca de los perfiles del personal y sus principales características, se proponían una serie de acciones de capacitación sustentadas en premisas generales o hasta los más específicos y relacionados con las tecnologías en el campo de la Administración Pública: Administración para el Desarrollo; Administración General; Administración Específica (ligada con sectores); Sistemas Administrativos; Ciencias Sociales y Humanas; y Métodos cuantitativos.

El interés por promover en los niveles directivos capacidad de juicio sobre la base de adecuados conocimientos técnicos, pero también capacidad y habilidad para intervenir en las interacciones y conducir las, abría un abanico de temas y cuestiones que iban desde los más conceptuales y abstractos hasta los más específicos y relacionados con las tecnologías en el campo de la Administración Pública: Administración para el Desarrollo; Administración General; Administración Específica (ligada con sectores); Sistemas Administrativos; Ciencias Sociales y Humanas; y Métodos cuantitativos.

Apuntando entonces a las/os funcionarias/os superiores y al desarrollo de una oferta de actividades de capacitación y preparación en servicio, las acciones por instrumentar no se encontraban meramente dirigidas a la internalización de determinados conceptos y contenidos, sino también a privilegiar la posición estratégica de las/os funcionarias/os en el proceso de toma de decisiones, para inculcar en ellos un reconocimiento de la Administración Pública como un todo; el desarrollo de potencialidades latentes y condiciones de liderazgo, así como

de competencias técnicas tanto como «integridad personal y responsabilidad social» (INAP, 1977a, pp. 10-11).

Del enfoque y las premisas brevemente reseñados surge una concepción de la Administración Pública asociada con el tipo ideal weberiano: la profesionalización de los cuadros administrativos garantiza, desde esta perspectiva, la eficacia y la eficiencia en su funcionamiento. En un esfuerzo por despojar a las ideas de modernización y racionalización de su connotación de ajuste y reducción, el planteo enfatiza el sentido de reorganización, optimización, mejoramiento —un sentido próximo al que estas ideas tuvieron durante el primer peronismo—. No es ajena a esta aproximación la influencia de los expertos contratados en el marco del proyecto PNUD de Naciones Unidas que, como señalamos anteriormente, traían consigo la impronta de la época del desarrollismo que estaba siendo dejada atrás por el impulso, por parte de las Fuerzas Armadas, de una concepción del Estado distinta que proponía el abandono de sus funciones empresarias en favor de un papel subsidiario. Pero nada de esto aparece en los documentos del INAP⁵³.

Esta disonancia entre el posicionamiento discursivo-conceptual del INAP y el que era impulsado desde las Fuerzas Armadas pone de relieve la relativa autonomía del organismo. Según los testimonios recogidos, la asistencia técnica de las Naciones Unidas —viabilizada por medio de dos proyectos PNUD— contribuyó a «encapsular» al Instituto, preservándolo del viraje en la concepción del Estado. Pero también es preciso considerar que esta autonomía puede obedecer a dos razones no necesariamente vinculadas y que, en todo caso, merecen un mayor estudio de este período tan controvertido como complejo: por un lado, la especificidad del INAP —y con ello de la cuestión de la reforma administrativa— que favoreció desarrollos propios relativamente independientes de la «corriente principal»; por el otro, la ausencia de coordinación en el interior del gobierno

53 Sólo hemos encontrado una referencia muy general en el Informe Final de la Asistencia técnica de Naciones Unidas (1982), en donde se afirma: «Se observa un ritmo más lento en el proceso de reforma administrativa y de la puesta en práctica efectiva del SNRA [Sistema Nacional de la Reforma Administrativa]. Quizás estén influyendo en tal sentido algunos aspectos del contexto relacionados con una coyuntura difícil para el país (...). Los procesos de cambio son complicados debido a las resistencias que deben vencer, especialmente cuando se está discutiendo el papel del Estado en el sistema social» (Naciones Unidas, 1982, p. 18; el destacado es nuestro).

de la dictadura y la coexistencia de diversas perspectivas que podían discurrir por caminos paralelos, o entrar eventualmente en disputa y tensión sin que por ello fueran eliminadas por completo⁵⁴.



En contrapartida, la recuperación de la democracia en 1983 se trasladó al modelo de Estado que se buscó impulsar, en los siguientes términos:

... un Estado caracterizado por la participación de la sociedad en la consecución de los grandes objetivos nacionales, la promoción de la justicia distributiva y el fortalecimiento del país en el concierto nacional (INAP, 1984, p. 1; destacado en el original).

Esta democratización del Estado entrañaba, a su turno, la de la Administración Pública:

De acuerdo con ese modelo de Estado, la Administración Pública adecuada ha de ser democrática, eficaz y eficiente; con políticas claras, estructuras, distribución de recursos, procedimientos, técnicas e incluso estilo, congruentes con la misión de *servicio* que le compete (INAP, 1984, p. 1; destacado en el original).

Las ideas de apertura a la sociedad, participación y control social, junto con la autonomía sustentada en el desarrollo de una carrera administrativa y mecanismos de ingreso, selección y promoción basados en el mérito completaban las premisas que guiaron las estrategias y acciones de formación y capacitación impulsadas durante el Gobierno de Alfonsín (INAP, 1984, pp. 1-2).

Estos ejes y principios para la configuración de la Administración Pública debían considerar un aspecto inherente que, desde la perspectiva de las nuevas autoridades del INAP y la flamante Secretaría de la Función Pública, constituía un obstáculo: el poder burocrático entendido como «sistema inercial reactivo a demandas externas o internas, que se afrontan desde parámetros

54 Este argumento parece ganar peso a la luz de los incipientes estudios sobre el período (Osuna, 2017; Canelo, 2016).

de gestión no siempre adecuados»; y que promueve «la asepsia del trabajo vivenciado como alienación, rutina, quietismo y sobrevivencia en el servicio a través de la antigüedad» (INAP, 1984, p. 3). Se trataba, entonces, de «*la transformación de los contenidos, métodos y fines del poder burocrático* para ponerlo al servicio de una nación en crecimiento, un Estado plenamente democrático y una sociedad decidida a que las grandes decisiones nacionales pasen inexorablemente por ella» (INAP, 1984, p. 3; destacado en el original).

En función de estas ideas, se trazó un perfil de servidora/or pública/o que combinaba conocimientos básicos sobre la política interna y externa, con conocimientos sustantivos y generales sobre el quehacer público, y sensibilidad y conciencia frente a las demandas sociales. Una/un servidora/or pública/o comprometida/o, responsable de las decisiones y consciente de la importancia de introducir criterios de eficacia y eficiencia en la gestión pública. Una/un servidora/or pública/o, en fin, respetuosa/o de la Constitución Nacional y comprometida/o con una reforma de la Administración Pública que fue entendida como perfeccionamiento en lugar de una mera reducción y ajuste.

El modelo propuesto contemplaba la organización de los diversos «servicios» e instancias de capacitación existentes en la Administración Pública bajo la premisa general de la coordinación y cooperación, y en base al desarrollo de una propuesta de «trabajo en común» que relacionara *formación con desarrollo profesional, capacitación con eficacia en la gestión*, y concibiera «programas de estudio libres de dos defectos que esterilizan muchas acciones de capacitación en el sector público: el *eficientismo* "a la moda" y los cursos de "cultura general"» (INAP, 1984, pp. 7-8). Por el contrario,

Tanto las necesidades del Estado como el principio de eficacia, aconsejan una orientación *generalista, vinculada con el contexto sociopolítico nacional e internacional y los valores del servicio público*, como base del conocimiento de las principales tecnologías de gestión (INAP, 1984, p. 8; destacado en el original).

Por último, se preveía un ambicioso esquema de intervenciones sustentado en fases (precapacitación, capacitación y poscapacitación) y etapas (investigación, planificación, implementación y evaluación), y una «tipología de acciones de

formación y capacitación», que distinguía dentro de tres grandes tipos genéricos –formación, perfeccionamiento y especialización– una batería de subtipos destinados a cubrir necesidades de los diversos perfiles de agentes públicas/os identificadas/os⁵⁵. El INAP se reservaba la exclusividad de la intervención en las actividades orientadas al personal superior, y las que dentro de la categoría de especialización correspondían al desarrollo de las funciones de supervisión, evaluación y seguimiento.



Aunque para la década de 1990 no hemos contado con un documento similar a los reseñados, en el que se expliciten los lineamientos sobre los que descansarían las acciones de formación y capacitación, es posible reconstruirlos a partir tanto de los fundamentos que respaldan los diversos programas y cursos desarrollados en el período, como de los testimonios de los mismos protagonistas. Por cierto, el avance en las reformas estructurales del Estado y la reforma administrativa permeó de manera decisiva el sentido y alcance de la capacitación, sin que ello significase la alteración del núcleo básico sobre el que era construida la imagen ideal de la/el funcionaria/o y empleada/o pública/o. A los ingredientes del paradigma burocrático que postulaba una/un servidora/or pública/o que desarrolla su actividad *sine ira et studio*⁵⁶, se le agregaban los provenientes del paradigma gerencialista asociado con la «Nueva Gestión Pública» que proponía la adopción de los atributos de la gestión privada en el ámbito público.

Además, sobre esa base se postulaba el compromiso con la gestión y la internalización de los cambios en términos de «transformación cultural» de los modos de hacer las cosas. Asimismo, se proponía la ampliación de los públicos y, en consecuencia, los alcances de las actividades de capacitación. No se trataba sólo de atender a la formación de los cuadros superiores sino al resto de las categorías, incluidas algunas minorías que hasta el momento no habían sido objeto de atención; y además de la Administración Pública

55 Esta tipología de las acciones no se tradujo en este período en el desarrollo de programas concretos que la tuvieran en cuenta, ni fue retomada en períodos posteriores.

56 Sin ira ni parcialidad.

del nivel nacional, se pretendía contribuir a modelar los perfiles en el nivel subnacional (Fontdevila, 1990a)⁵⁷. Aunque no encontramos en los documentos una expresión directa, los testimonios recogidos dan a entender que había en las/os hacedoras/es de las iniciativas una preocupación por reponer la dignidad de las/os trabajadoras/es públicas/os —un propósito que, en la marea irrefrenable de la reforma administrativa y los variados y negativos sentidos que adquirió a lo largo de la década de 1990, mostraba de manera difusa la histórica relación del peronismo con su base social, las/os trabajadoras/es—.

De las premisas a las acciones: formatos, metodologías y perfiles docentes⁵⁸

Los principios y las premisas generales analizados en el apartado anterior constituyeron una guía para orientar el desarrollo de las propuestas concretas de formación y capacitación. El perfil de la/el funcionaria/o público/a imaginado equivalía, de alguna manera, al perfil de egreso que se formula en los diversos programas educativos en cualquiera de sus niveles. A partir de ahí, se abren dos cuestiones que adquirieron especial relevancia para las/os responsables del área de capacitación del INAP: por un lado, el tipo de propuestas a elaborar en términos de contenidos, duración, actividades, modos de evaluación; y por el otro, el tipo de docentes encargadas/os de llevarlas a la práctica. Si estas dos cuestiones son centrales a la hora del diseño y la puesta en marcha de cualquier propuesta educativa, resultan más desafiantes aun cuando se trata de enseñar y capacitar a personas adultas, que traen una experiencia de formación y también de trabajo —con todo lo que esto conlleva en términos de hábitos y

57 Resulta impropio calificar a las mujeres como «minoría», pero el género apareció recortado como objeto de capacitación específica, así como los «discapacitados» y los veteranos de la Guerra de Malvinas (Fontdevila, 1990a; INAP, 1990).

58 Por cuestiones de tiempo y espacio, no hemos incorporado la actividad de evaluación, que tuvo un importante desarrollo en todos los períodos contemplados, y en algunos casos fue de carácter muy exhaustivo, como en los cursos de la época de la dictadura, en los que se solicitaba la opinión de los cursantes, con dispositivos e instrumentos sofisticados que luego fueron retomados en parte. Otro tanto puede decirse de la opinión de los cursantes del PROFAG, que fue un insumo relevante para el replanteo de la tercera edición; y del trabajo de balance con los docentes en el desarrollo del Programa de Entrenamiento Laboral en la década de 1990.

modos de entender las cosas más inmediatas del día a día, así como las más generales del funcionamiento del mundo—.

Como veremos a continuación, los debates y las respuestas que las/os trabajadoras/es del INAP se fueron dando en relación con estas dos cuestiones tuvieron, a lo largo del período considerado, muchos puntos de encuentro, al tiempo que es posible observar tanto un proceso de maduración y aprendizaje de los propios equipos, como ciertas dinámicas disruptivas que les plantearon desafíos y situaciones novedosas, particularmente en lo que concierne a las concepciones educativas que subyacían a las diversas propuestas.

Si bien el perfil de funcionaria/o pública/o estaba planteado en términos generales y en cada período portaba diversos matices, hay un rasgo compartido en ellos, y es que los atributos que componían la imagen ideal así esbozada se correspondían especialmente con las posiciones superiores, esto es, las primeras y segundas filas que, dentro de la burocracia estatal, tienen la responsabilidad de organizar el trabajo de las diversas áreas de la gestión pública en función de los objetivos asignados por el gobierno. De manera más o menos explícita, es a este público en particular que fueron dirigidas el grueso de las acciones de formación y capacitación, por ser considerado la llave para la motorización de los cambios dentro de la Administración Pública. Con diversas denominaciones y variantes, la formación de los cuadros superiores ocupó el centro de las estrategias y esfuerzos que las/os trabajadoras/es del INAP desarrollaron.

Los contenidos, la duración, la metodología y los modos de evaluación —es decir, los componentes básicos de cualquier programa de formación— debían reunir requisitos y condiciones para cubrir necesidades que, por otra parte, demandaban una actividad diagnóstica o investigativa que no tenía mayores antecedentes, o bien no había sido hasta el momento objeto de un desarrollo sistemático. Más bien, lo que tendía a predominar era una aproximación a la Administración Pública y sus problemas repleta de prejuicios y lugares comunes. De suerte que el trabajo por realizar partía prácticamente de cero, y miraba hacia las experiencias de otros países —especialmente la francesa y la española, pero también la de países de América Latina— así como las recomendaciones y el

asesoramiento de los expertos de las Naciones Unidas. De esa combinación surgieron las diversas propuestas que caracterizaron a cada período.



En los primeros años del organismo, en plena dictadura, las principales cuestiones que se plantearon las/os responsables del desarrollo de la capacitación quedaron registradas en varios documentos, y giraron en torno al tipo de contenidos y su utilidad, el modo de trabajarlos y evaluar su apropiación por parte de las/os cursantes, y el perfil de las/os docentes encargadas/os de llevar adelante las actividades y su preparación. La organización de seis «áreas curriculares» a cargo de coordinadoras/es responsables, e integradas por técnicas/os y asesoras/es metodológicas/os, marcaba los grandes ejes que orientaban la definición de los contenidos: Economía, Jurídica, Organizacional, Organización y Sistemas, Dirección, y Gestión de Personal. Luego, el perfil de la/el cursante contribuía a modelar el perfil de la/el docente así como la modalidad de desarrollo del trabajo. El enfoque sistémico y la enseñanza basada en el método de casos, alternando la «exposición dialogada» con otros recursos pedagógicos, como dinámica de grupos, videograbación, microenseñanza y paneles, prevenían contra la modalidad tradicional de las clases magistrales, el academicismo y el enciclopedismo, y una concepción de «adiestramiento técnico» (*training*)⁵⁹.

La/el docente ideal era caracterizada/o como una/un «maestra/o», alguien que desde la empatía orienta a las/os cursantes y contribuye a desplegar sus potencialidades, favoreciendo el aprendizaje como vía para el cambio en las conductas.

Más allá del sesgo de género típico de la época, y de la invocación de una idiosincrasia y cultura nacional con una fuerte impronta religiosa —elementos que delatan la inscripción en la dictadura cívico-militar, cuyo proyecto político colocó los valores cristianos en un lugar relevante—, es posible advertir una

59 En varios documentos se plantea la necesidad de «superar un conjunto de antinomias tradicionales que operan como dualismos irreconciliables en el seno de las teorías educativas», las cuales son «academicismo-cientificismo», «enciclopedismo o especialismo», «teoría o práctica» (Álvarez Acuña, 1978; INAP, 1977b).

perspectiva que rompe con la aproximación tradicional del proceso centrado en la/el docente, para pasar a una concepción del aprendizaje centrado en un alumno adulto (andragogía). Sin embargo, este pasaje se sitúa en el marco de una concepción educativa conductista o neoconductista⁶⁰, que a su turno abreva en el enfoque sistémico que por entonces era predominante.

El afán por desarrollar un perfil docente que se suponía adecuado para lograr, como resultado de las acciones de capacitación, el perfil de funcionario ideado, involucró un proceso de selección y adiestramiento por medio de seminarios en los que se planteaba una secuencia de trabajo que iba de lo más general —la Administración Pública nacional y el papel del INAP en su mejoramiento y desarrollo— hasta lo más particular organizado en los aspectos centrales del diseño integral de propuestas de unidades de enseñanza dentro de cada una de las áreas curriculares establecidas. Por último, la evaluación del trabajo docente cerraba el proceso.



Estas preocupaciones sobre el perfil docente parecieron atenuarse a partir de 1983, en la siguiente gestión del INAP. Al menos no encontramos documentos equivalentes, y en los existentes el énfasis está en la modalidad de intervención, así como en los contenidos. Ello sugiere —y es corroborado en gran medida por los testimonios recogidos—⁶¹, que la sola definición del diseño de las actividades a cargo de las/os responsables de la capacitación, así como las relaciones tejidas en el ámbito académico y los centros de investigación desarrollados en la década anterior —como el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y el Centro de Investigaciones Sociales sobre Estado y Sociedad (CISEA)—⁶²,

60 Esa filiación queda clara a partir de los autores invocados o con los que se dialoga, como Robert Gagné, Robert Mager y Pedro Lafourcade, entre otros. Una aproximación al desarrollo histórico de estas diversas corrientes educativas, desde la perspectiva del currículum, puede encontrarse en Feeney (2014).

61 De acuerdo con la experiencia de una referente del área de capacitación del INAP, cuando se lanzó el Programa Desarrollo Gerencial, hacia fines de este período, no se contempló una instancia de capacitación de docentes. Estos eran seleccionados por sus antecedentes, proviniendo muchos de ellos de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

62 Tras diez años de funcionamiento, en 1974 se disolvió el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) perteneciente al Instituto Torcuato Di Tella, por lo que los investigadores que formaban

pero también con los elencos que integraron el gobierno democrático, eran garantía para el adecuado reclutamiento de las/os docentes y la calidad de sus intervenciones⁶³.

De manera que durante este período las acciones de preparación de docentes fueron limitadas —se circunscribieron a seminarios—, dando por descontado que las/os convocadas/os portaban suficientes conocimientos y capacidades para desarrollar las materias incluidas en los diversos programas de formación que, por otro lado, como veremos en detalle en el próximo apartado, se concentraron prácticamente en uno solo: el Programa de Formación de Agentes Gubernamentales (PROFAG). El documento sobre el diseño curricular correspondiente a la segunda edición de este Programa (INAP, 1987) contiene la nómina completa de las/os docentes participantes, así como los programas de las diversas materias que integraban el Plan de Estudios. En su abrumadora mayoría hombres, prácticamente todos con actividad docente universitaria y/o de posgrado —también mayoritariamente en la UBA—, algunos se desempeñaban en la función pública, lo que pone de manifiesto el interés por establecer un vínculo sustantivo con la práctica y los problemas de la gestión.

El desarrollo de un programa de posgrado sobre Administración Pública por convenio entre el INAP y la Universidad de Buenos Aires —por medio de su Facultad de Ciencias Económicas— desde 1985 venía a demostrar; sin embargo, la necesidad de generar espacios específicos de formación e investigación en

parte de él fundaron en 1975 dos nuevos centros de investigación que cobrarían un particular protagonismo a partir de 1983: el CEDES (Centro de Estudio de Estado y Sociedad) y el CIESA (Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración). El primero se encarga del estudio de problemas sociales, políticos y económicos tanto de la Argentina como de la región latinoamericana. Si bien durante la década de 1970 pudo realizar sus actividades con el apoyo de instituciones del exterior, cobró un rol protagónico en la agenda pública a partir del regreso a la democracia, cuando algunos de sus investigadores ocuparon cargos de relevancia en el gobierno alfonsinista (por ejemplo, Oscar Oszlak). Por su parte, el CISEA se centró en los estudios sobre el Estado y la administración pública, que también funcionó como organismo asesor del Gobierno de Alfonsín, y varios de sus integrantes ocuparon cargos relevantes en su gabinete (Jorge Sábató, Jorge Roulet, Dante Caputo y Martín Piñeiro, entre otros).

63 Del mismo modo, y como lo refieren los testimonios recogidos, las vinculaciones del equipo a cargo de la gestión de la capacitación también movilizó sus relaciones con académicos y profesionales que, como consecuencia del exilio durante la dictadura cívico-militar de 1976-1983, habían desarrollado sus carreras en el exterior, y fueron tentados para regresar y participar como docentes e investigadoras/es (ha sido el caso, por ejemplo, de Roberto Estesó).

el campo del Estado, la Administración y las políticas públicas que pudieran nutrir la Administración Pública, y especialmente al INAP en sus actividades de investigación y capacitación. Los frutos de esta iniciativa se cosecharían en la década de 1990, como veremos a continuación.

En suma, desde el punto de vista de los requerimientos de perfiles docentes apropiados para el desarrollo de la capacitación durante este período, las/os responsables del INAP descansaron en las redes académicas y de investigación, así como en los elencos de gestión para satisfacer la demanda de profesores de sus programas de formación y capacitación. Y a través de la Maestría en Administración Pública en convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, apostaban a una construcción de mediano y largo plazo de perfiles de investigadoras/es y docentes para alimentar la demanda futura del INAP.

Así como en el período anterior observamos el desarrollo sistemático de acciones tendientes a conformar un cuerpo docente «a la medida», aquí los esfuerzos se concentraron tanto en el proceso de selección de las/os aspirantes a integrar el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, como en los contenidos del Programa —particularmente en lo que se refería al desarrollo de experiencias situadas de gestión pública— teniendo en cuenta el perfil de egreso.

Dos instancias de evaluación basadas en la comprensión de textos y la resolución de problemas, más un curso preparatorio destinado a nivelar a las/os que resultaban seleccionadas/os luego de pasar esas instancias, pero que también tenía fines selectivos⁶⁴, constituían los componentes de un procedimiento riguroso y cuidado, que contempló todos los recaudos para garantizar la transparencia y la ecuanimidad en la valoración de las condiciones de las/os postulantes.

[Para la primera edición] Yo me inscribí (...) y nunca pensé que iba a entrar. Fue un proceso de selección (...). El primer examen (...) no me acuerdo bien (...), un número enorme, como 3000 [postulantes], de los cuales quedamos 600 (...). Fue una prueba *multiple-choice*, pero desde mente artificial, Bachelard, psicoanálisis... eran cuatro

64 Esta instancia fue reformulada a partir de la tercera edición del PROFAG, como se explica en el próximo apartado.

textos, una mañana en la Facultad de Derecho (...). Luego en una segunda etapa, nos daban un dossier con literatura de distinto carácter –científica, de divulgación, periodística– sobre el tema de la ciencia y el Estado, la política científica (...). [Y sobre esa base había que hacer] un informe, y de ese examen quedamos 180, y esos 180 hicimos un curso de tres meses, que también era selectivo, al cabo del cual quedamos 60 (...). Fue terrible (...), y después un curso de 30 meses para ser administradores gubernamentales (...), o sea fue (...). Una parte importante de la nota para entrar era una entrevista (...): te daban una especie una bolsa con un montón de papelitos y sacabas tres papelitos, que eran los tres temas posibles, y [sobre] el que vos elegías tenías que hablar (...). Me acuerdo que fue la Generación del 80 (Administradora gubernamental de la primera promoción del área Formación Superior INAP, comunicación personal, 12 de octubre de 2022).

El carácter altamente competitivo de este proceso de selección garantizaba que Las/os docentes –en su gran mayoría referentes de sus respectivos campos de actuación– pudieran hacer su trabajo sin mayores inconvenientes⁶⁵. Luego, el monitoreo permanente del Programa en términos de sus resultados parciales, la evaluación por parte de las/os estudiantes y las demandas de las diversas áreas de la gestión estatal⁶⁶ favorecieron los sucesivos ajustes que se fueron introduciendo en el Plan de Estudios. Más allá de la búsqueda de una vinculación fuerte con la gestión pública y el consiguiente carácter práctico que asumió el desarrollo de los contenidos, este Programa funcionaba como un verdadero posgrado, que superaba incluso los requerimientos de los programas de maestría

65 No obstante, y aun cuando no parece haberse registrado un mayor énfasis a este respecto, en el desarrollo al menos de la primera edición del PROFAG fueron previstas instancias de trabajo con los docentes en la forma de seminarios: «Para cada módulo se designó a un coordinador, que elaboró la propuesta de trabajo y formó el equipo docente. El personal permanente del INAP prestó asesoramiento pedagógico y apoyo técnico, y con su asistencia se realizaron seminarios de formación docente y de discusión sobre las experiencias del curso» (Groisman, 1988, pp. 30-31).

66 Un ejemplo en esta dirección lo constituye la organización del Foro sobre el perfil de competencias requeridas para una/un administradora/or gubernamental, organizado por los responsables del PROFAG, en el cual participaron funcionarias/os invitadas/os a reflexionar sobre los atributos necesarios para el desarrollo de la función pública, y cuyas consideraciones constituían un insumo para introducir ajustes en el Programa (Instituto Nacional de la Administración Pública, 1988b).

que, desde mediados de la década de 1980, comenzarían a desarrollarse en nuestro país⁶⁷.



En los inicios de la década de 1990, las nuevas autoridades del INAP eran conscientes de los límites del perfil docente que tendió a predominar, aun con los reaseguros adoptados, en el período anterior:

La óptica desde la cual forman las Universidades a los profesionales es la del ejercicio libre de sus profesiones en el ámbito de la actividad privada. Es así que la capacitación para la problemática del sector público se debe realizar en forma posterior al egreso y desde dentro de la misma administración del Estado (Fontdevila, 1990, p. 16).

El avance en el establecimiento de vínculos sistemáticos con las universidades⁶⁸ persiguió dos propósitos fundamentales: por un lado, promover entre su personal de investigación y docencia el interés por temas y problemas del sector público; por el otro, favorecer su captación para el desarrollo de tareas de capacitación, investigación y proyectos especiales en el seno del sector público (Fontdevila, 1990, p. 17). Se concebía a este dispositivo como la vía para detectar «necesidades de formación académica y práctica de los recursos humanos del Estado», y como «mecanismo integrador entre la Universidad y la problemática del Estado que permite así la capacitación de profesionales compenetrados con esta temática» (Fontdevila, 1990, p. 18).

Por lo demás, en la medida en que se abría el espacio y los márgenes para ampliar y diversificar las intervenciones del INAP en materia de formación

67 Como lo remarca Piemonte (2005, pp. 14-15), «no se previó el reconocimiento como postgrado del Programa de Formación de A.G., el que, sin embargo, contó entre 6500 y 7000 horas cátedra [sic] de formación en cada una de sus cuatro promociones (la exigencia de una maestría es de un mínimo de 600 horas cátedra de cursado aunque la mayoría la supera largamente) y con un plantel de profesores de primer nivel académico. El problema aquí es que el INAP no está habilitado para otorgar títulos oficiales y tampoco tenía convenio con ninguna Universidad que permitiera titular».

68 En el marco del Sistema Nacional de Capacitación desarrollado en los inicios de la dictadura cívico-militar de 1976-1983, la vinculación sistemática con las universidades también se constituyó en un propósito central.

y capacitación, y ya no se trataba de poner el foco en la modelación de perfiles de funcionarias/os sobre la base de un programa como el PROFAG⁶⁹, retornaba la cuestión de qué docentes para la capacitación de funcionarias/os y empleadas/os públicas/os de toda experiencia y nivel que se planteaban como destinatarios de las acciones. Porque a diferencia de los dos períodos revisados, durante la década de 1990 la actividad de capacitación adquirió un ritmo, una intensidad y una variedad sin precedentes.

Si la formación de funcionarias/os superiores —ahora denominada alta gerencia pública— siguió mereciendo especial atención, como lo remarcamos al inicio de este capítulo, también se lanzaron programas que atendieron cuestiones tan diversas e innovadoras como la formación de agentes culturales, personas con discapacidad, Estado y Mujer, informática, los dirigentes políticos con la Escuela Nacional de Gobierno, entre los más destacados. Pero fue sobre todo el desarrollo de la carrera administrativa a partir de la implantación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), establecido por el Decreto 993/1991, lo que motorizó a una escala hasta ese momento desconocida la actividad de capacitación, implicando un conjunto de desafíos para las/os trabajadoras/es del INAP que abarcaron tanto formatos como contenidos y enfoques y, especialmente, la preparación de los docentes.

El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)

En el contexto de la Reforma del Estado impulsada desde 1989, la Secretaría de la Función Pública debía presentar un proyecto de escalafón para el personal de la Administración Pública Nacional que permitiera instrumentar la política definida en materia de recursos humanos del sector público, y asegurara la jerarquización

69 Aun cuando el PROFAG fue discontinuado, llama la atención la perspectiva reiterada de su relanzamiento tal como lo consignan algunas Memorias del Estado de la Nación y los anuncios recurrentes que en ese mismo sentido se produjeron tanto hacia fines del Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), como en los inicios del Gobierno de Alberto Fernández, en 2019. Como lo señalan algunas/os administradoras/es gubernamentales que reflexionaron sobre su propia experiencia, el PROFAG estuvo lejos de producir su objetivo más ambicioso: la generación de una masa crítica suficiente para favorecer el cambio en la gestión pública, aun cuando el Cuerpo de Administradores Gubernamentales gozó de reconocimiento y prestigio.

de las/os funcionarias/os a través de una carrera administrativa que incorporara sistemas de capacitación, evaluación de desempeño y promoción.

En el marco del Programa de Desarrollo Institucional y Reforma del Estado del INAP, se analizaron las estructuras escalafonarias existentes con el objetivo de proponer una readecuación. Lo que más tarde se tradujo en la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) aprobado mediante el Decreto nacional 993/1991.

Para organizar correctamente la carrera de diversos sectores de la Administración Pública Nacional que previamente se encontraban contenidos en diferentes escalafones, el SINAPA definió la existencia de tres agrupamientos (General, Científico-Técnico, y Especializado) que, a su vez, se conforman por seis niveles, en los que se puede desarrollar una evolución y especialización tanto horizontal como vertical.

El reordenamiento escalafonario que impulsó el SINAPA se presentó como una profunda reforma de los sistemas de gestión de los recursos humanos en la Administración Pública Nacional. Sobre la base de impulsar los principios de objetividad y mérito en el ingreso y ascenso en la carrera administrativa, el SINAPA estableció un nuevo esquema de gestión de los sistemas de selección, evaluación y promoción, que posicionaba la capacitación de las/os agentes públicas/os como una herramienta central en la gestión de la carrera administrativa.

De modo que la creación del SINAPA no sólo se presenta como un hito en la historia de la gestión del personal de la Administración Pública Nacional, sino que también lo fue para el INAP. Ya que el nuevo rol que se le asignó a la capacitación y formación permanente como factor decisivo para la promoción (tanto horizontal como vertical) le otorgó un renovado protagonismo al área de capacitaciones del Instituto que, a lo largo de la década de 1990, fue el principal receptor de las demandas de capacitación del sector público.

Para mayor información, ver Decreto 993/1991 y Bonifacio (1991).

Lourdes Alvez Taylor

Los objetivos, los contenidos, los enfoques y las metodologías de enseñanza, formación y capacitación fueron objeto de replanteos y desarrollos que se beneficiaron de la experiencia transitada por los equipos —caracterizados tanto por la continuidad de sus integrantes como por la incorporación de nuevas figuras—, y de ideas e iniciativas gobernadas por una concepción educativa centrada en los sujetos que aprenden. Es interesante señalar que aunque se integraron a los equipos de trabajo profesionales provenientes de las ciencias de la educación, fueron funcionarias/os y técnicas/os con otra formación de base, y especialmente algunas/os que habían transitado la formación brindada por el PROFAG, quienes lideraron estos desarrollos, capitalizando su propia experiencia de formación⁷⁰.

La incorporación, la consideración y la valoración de la experiencia de los sujetos que aprenden, junto con modos colectivos y situados de producción de conocimiento en base a dinámicas participativas y/o grupales, y el desarrollo de contenidos relacionados con los problemas de la gestión antes que con aspectos teórico-conceptuales, constituyeron ejes y principios que organizaron la concepción y el diseño de las propuestas. Para la elaboración de los programas de los cursos, talleres, seminarios se estableció una guía que exigía la explicitación de los objetivos, la contribución al perfil de las/os agentes destinatarias/os, los contenidos, la metodología de trabajo y la forma de evaluación —esto es, el encuadre general de la propuesta formativa—.

El intento de renovación de los enfoques y la concepción educativa subyacente vino de la mano de referentes como Abraham Paín, Ernesto Gore, Carl Rogers, y asesores como Eduardo Rojas, entre los nombres que surgieron de las entrevistas realizadas⁷¹. El énfasis en la generación de condiciones para el aprendizaje

70 Los casos más destacados son los de tres mujeres: Graciela Lemoine, quien estuvo a cargo de la tercera edición del PROFAG, lideró el equipo de trabajo encargado del diseño del Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública, y fue responsable del lanzamiento de la Escuela Nacional de Gobierno; Noemí Pulido, quien estuvo a cargo de la cuarta edición del PROFAG; por último, Graciela Falivene, quien estuvo en la coordinación académica del PROFAG, y en 1994 asumió la Dirección Nacional de Capacitación, fue una figura central en el desarrollo de las actividades de capacitación promovidas. Volveremos sobre estas cuestiones en la Parte III.

71 Abraham Paín, licenciado en Ciencias de la Educación de la UBA, fue director de Zumerland durante el período 1956-1969, donde implementó la introducción de la pareja pedagógica. Fue investigador en el CICE, docente de las universidades de Mar del Plata y Buenos Aires y consultor de

situado y el autoaprendizaje basado en el trabajo sobre problemas y situaciones concretas de las organizaciones en las que se desempeñan las/os cursantes buscó promover un modo distinto de concebir e instrumentar las actividades de formación y capacitación. Un modo que, en definitiva, perseguía la restitución del sentido del trabajo y, desde ese lugar, revestía de legitimidad a la capacitación:

Yo les decía [a los docentes]: «si ustedes trabajan y son docentes del INAP, tienen que entender y saber cuál es el plan del INAP, mírenlo en la página, todos los años hay un plan de capacitación (...) y si ustedes están en un organismo (...) vayan y pidan al área de capacitación los planes» (...). Eso tiene que ver con poder centrarse en la demanda y entender a qué política pública, a qué objetivo estratégico [se responde]

la UNESCO. Además, fue consultor en problemas de educación de adultos en Francia y colaboró con el Centre de Recherches sur la Formation (<https://repositorioderecreacion.blogspot.com/2020/08/pain-abraham-peoe.html>). En el marco de la perspectiva de la educación permanente y el desarrollo cultural, promovió la constitución y desarrollo de espacios de enseñanza y aprendizaje basados en la valoración de los grupos humanos de trabajo, el desarrollo de conciencia sobre los derechos de los ciudadanos/os más allá de las posiciones ocupadas en el sistema productivo o los ámbitos laborales, y la potenciación de los saberes portados por los sujetos. Ernesto Gore, también licenciado en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, es Master of Science de la Universidad de Oregon (USA) y doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó como docente en la Universidad de Buenos Aires y ha sido profesor visitante en Harvard Graduate School of Education, en el ESCP Europe de París, en el IESA de Venezuela y en el EGADE de México. Ligado a la Universidad de San Andrés desde su fundación, se desempeña como profesor de la Escuela de Negocios y, en 2007, creó la Maestría en Estudios Organizacionales (<https://web.udesa.edu.ar/profesores/ernesto-gore>). Inspirado en los aportes de Edgar Schön, Chris Argyris, entre otros, aborda las cuestiones relacionadas con el aprendizaje y la gestión del conocimiento en las organizaciones (Gore, 2020). Carl Rogers, psicólogo estadounidense, a mediados de la década de 1940 puso en cuestión la educación «tradicional» por estar centrada en la/el docente portadora/or de un saber y la/el alumna/o como receptora/or pasiva/o de ese saber transmitido de manera unilateral; en contrapartida, desde el enfoque centrado en la persona, promovió un proceso dinámico en el cual el sujeto que aprende participa de manera activa, sobre la base de la confianza y la capacidad innata de desarrollo y realización que tienen los seres humanos. Desde esta concepción, la/el docente facilita el afloramiento de las iniciativas de quienes aprenden y la autodirección del proceso mismo de aprendizaje, sustentado en la experiencia y la creatividad, y el desarrollo, en definitiva, de aprendizajes significativos (Penna, s.f.). Eduardo Rojas, especialista en teoría sociológica crítico-pragmatista, inició su trayectoria en el campo sindical chileno entre 1970 y 1973, ha desarrollado buena parte de su actividad ligado a la capacitación empresarial, su campo de práctica y de investigación. Se destacan sus aportes en la investigación del proceso de trabajo desde un enfoque experiencial, con métodos y pautas de investigación que consideran los saberes puestos en acto, formas de producción y evaluación. Es docente e investigador en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la UNSAM, donde dirige el programa Sociedad, Economía y Política-Teoría Social Aplicada (SEP-TeSA). También se desempeña como docente de posgrado en la Universidad de Buenos Aires (<https://www.unsam.edu.ar/investigacion/investigador.asp?slug=Eduardo-Rojas>).

(...). Una contribución esperada es en qué va a mejorar lo que la persona hace en relación a su tarea (...), su espacio de trabajo (...) y, por otro lado, esa contribución esperada tiene que ver con la construcción de la legitimidad de la capacitación, y ahí está [Abraham] Paín y está [Ernesto] Gore (...). Tiene que haber actores involucrados [en la capacitación], que la gente pueda usar lo que aprende tienen que ver con que esa actividad esté legitimada [por la organización] (Coordinadora de Programa del área de Capacitación, comunicación personal, 21 de septiembre de 2022).

El desarrollo de las capacidades gerenciales se logra a partir de la interacción de experiencia en el puesto de trabajo (bajo la tutela de un mentor, o participando de un programa de rotación de puestos) con capacitación formal orientada a las capacidades a adquirir (...). Los sistemas de pasantías internas y los sistemas de rotación de gerentes sirven para conocer a fondo la organización y también potencian el aprendizaje ambiental (...). Definimos al aprendizaje situado, como aquel aprendizaje realizado con ayuda, en grupos y con herramientas (...) que resuelve problemas de la organización en situaciones iterativas de asesoramiento dinámico (Falivene, s.f., p. 15).

Una vez más, estas ideas e iniciativas innovadoras que buscaban introducir un replanteo en el sentido de la capacitación corrían el riesgo de quedar circunscriptas al plano formal del diseño de los programas y las unidades curriculares que los integraban, en la medida en que no fueran apropiadas por los docentes, o bien estos no estuvieran formados en base a tales concepciones de la educación. Sin dudas, y a la luz de las tradiciones en la enseñanza superior caracterizadas por la modalidad magistral y la centralidad de la figura del docente, esto constituía el «talón de Aquiles» de estos replanteos. Un modo de evitar o atenuar la incidencia de estas tradiciones fue la participación como docentes de referentes de la Administración Pública o bien trabajadoras/res del propio INAP, en consonancia con el énfasis en el carácter situado del proceso de enseñanza-aprendizaje y la valoración de la experiencia de las/os agentes públicas/os. La evidente ventaja de estos perfiles en lo que concierne a un conocimiento práctico sobre las situaciones y los problemas de la Administración Pública debía, no obstante, encontrar modos de traducción pedagógica para favorecer o capitalizar los desarrollos y los resultados buscados. Claro que, de alguna manera, así como el trabajo en el nivel superior desde la portación de determinados saberes no garantiza una adecuada dinámica docente, tampoco

el trabajo en la Administración Pública y la experiencia directa de sus problemas constituye condición suficiente para un desempeño facilitador de aprendizajes.

Pero no sólo en este plano era posible encontrar un límite a la expansión y consolidación de estos modos de concebir y desarrollar las actividades de capacitación: el reconocimiento y potenciación de los saberes portados por las/os trabajadoras/es públicas/os podía conducir, en el límite, a poner en cuestión y trastocar la característica estructuración jerárquica de la Administración Pública. Luego, ¿cuánto y qué tipo de cambios eran demandados en estas/os trabajadoras/es? En esto último había tensión entre los requerimientos de cambio gobernados por una concepción del Estado y la Administración Pública que, en la década de 1990, estaba abriéndose paso de manera vertiginosa sin que las/os propias/os protagonistas en el INAP alcanzaran a dimensionar su significación, y la promoción de un aprendizaje significativo potenciador de la experiencia de las/os trabajadoras/es públicas/os que podía propiciar otro tipo de cambios en los sujetos.

Sea como fuere, la preocupación por favorecer en el cuerpo docente la internalización de estos modos de concebir y practicar el trabajo de formación y capacitación se manifestó en el desarrollo de acciones de preparación y adiestramiento. Las diversas instancias de trabajo con quienes se encargarían de llevar adelante las actividades de capacitación asumieron la forma de talleres, seminarios y cursos, que se proponían tanto transmitir la perspectiva y sentido general de los programas para los cuales estaban siendo convocadas/os, como cuestiones metodológicas para abordar el desarrollo de los contenidos previstos en ellos. Fue particularmente en relación con el Programa de Entrenamiento Laboral —algo novedoso por estar orientado a los cuadros inferiores de la Administración Pública, y que analizamos en el siguiente apartado— que se registraron al menos dos situaciones que nos interesa remarcar. Por un lado, el grueso de los docentes que participaron en este Programa fue reclutado de la Maestría en Administración Pública, aquella lanzada a mediados de la década anterior por convenio entre el INAP y la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Como lo señalamos, la perspectiva de largo plazo que acompañó esa iniciativa estaba dando sus frutos, ya que sus egresadas/os encontraban un campo propicio para trabajar, desde la actividad docente, gran parte de las

cuestiones y problemas para los cuales habían recibido formación de posgrado. Por el otro, y no obstante la especificidad que acabamos de marcar, las personas así reclutadas —con una formación de base muy diversa— fueron preparadas y recibieron un entrenamiento situado que se organizó por tandas y tuvo en cuenta la dimensión personal:

Hay que hacer que todos desde su especialidad manejen (...) los distintos contenidos; y, por otro lado, tengan una postura pedagógica que les marquemos nosotros (...). Se reclutaron principalmente (...), los convocamos (...) a través de la Maestría en Administración Pública de [la Facultad de Ciencias] Económicas [de la UBA] más algunos otros que fueron propuestos por algunos funcionarios de la casa [el INAP] (...). Tiene que ser gente que tenga la cabeza (...), que entienda lo que es la Administración Pública (...). Muchos de ellos ya tenían trabajo en organismos públicos (...). Además no pueden sanatear sobre el tema de qué es el Estado, la Administración(...). Por otro lado, también tenían formación en temas que tenían que ver con capacidades blandas (...), no todos venían de la academia (...). Después hacíamos reuniones todos los meses para ver qué problemas se presentaban (Coordinadora de programa del área de Capacitación, comunicación personal, 21 de septiembre de 2022).

No es posible asegurar que el entrenamiento de las/os docentes asumió estas características para todos los programas desarrollados en esta década: piénsese que en algunos casos que analizamos a continuación, se trató de docentes que difícilmente se prestaran a este tipo de dinámicas por su trayectoria y experiencia acumulada, aun cuando ello hubiera sido conveniente y pertinente. Sí, en cambio, es posible afirmar, a la luz de la documentación y los testimonios recogidos, que la cuestión de los perfiles docentes ocupó un lugar destacado en la agenda de cuestiones abordados por las/os trabajadoras/es del INAP en este período.

• • •

Así como los lineamientos estuvieron llamados a definir el «qué» y el «para qué» de la capacitación, al construir un perfil ideal de las/os funcionarias/os

públicas/os, a la hora de traducir esa imagen-objetivo en acciones concretas, es la pregunta por el «cómo» la que demanda respuestas.

El breve recorrido realizado muestra la centralidad estratégica otorgada a los altos funcionarios como «llave» o motor para impulsar las transformaciones en la cultura administrativa y los modos de concebir el trabajo público, que se mantuvo a lo largo del período considerado, y sólo fue conmovida por las exigencias de capacitación impuestas por el SINAPA a comienzos de la década de 1990, que movió —aunque sin desplazarlo por completo— el eje de la atención de las elites de la Administración Pública hacia los cuadros inferiores, la Administración «plebeya». Y si la preocupación por el perfil de las/os docentes —algo que hemos insistido en remarcar como crucial, dada la preponderancia de prácticas de enseñanza-aprendizaje centradas en quienes enseñan antes que en quienes aprenden— se manifestó, con sus más y sus menos, desde el inicio del trabajo del INAP, fue en la década de 1990, cuando la capacitación adquirió una escala masiva, que fue objeto de intervención específica para favorecer el cambio en los modos de enseñar. Este proceso estuvo íntimamente vinculado con enfoques y concepciones educativas que promovían, justamente, la enseñanza-aprendizaje como instancia de producción de conocimiento colectivo y, en consecuencia, el corrimiento de la figura del docente a un lugar de acompañamiento y facilitación de aprendizajes situados, capitalizadores de la experiencia individual y colectiva de los sujetos.

Por cierto, estos planteos y replanteos del modo de concebir la capacitación podían entrar en colisión con los «qué» y «para qué» sustentados en la concepción del Estado y la Administración Pública que modeló cada período —y especialmente el de la década de 1990 en que estos adquirieron mayor fuerza—. La mayor o menor correspondencia con esos núcleos conceptuales organizadores de los contenidos por transmitir y trabajar se pone de manifiesto en las experiencias concretas, algunas de las cuales analizamos a continuación.

Experiencias

De las premisas que orientaron la capacitación se desprende una concepción del servicio público de fuerte raíz weberiana y wilsoniana, que adquiere matices en cada uno de los períodos analizados. Sin embargo, donde es posible apreciar con mayor claridad la concepción del Estado y la Administración Pública que se buscó moldear es en el nivel de la programación concreta de las actividades. En todos y cada uno de los períodos la idea de reforma estuvo presente. Claro está, fue el sentido y contenido de reforma, así como los modos en que la capacitación la vehiculizaba, lo que efectivamente marcó la diferencia entre los diversos períodos. Pero no es menor este hilo conductor que los emparentó, y que pone de manifiesto, como lo expresamos en el Capítulo 1, el consenso compartido desde el último cuarto del siglo xx en torno a la necesidad de resolver el «malestar» de lo público y con lo público, y la redefinición de las funciones del Estado que fue ganando lugar en la agenda gubernamental.

En este apartado nos centramos en el análisis de algunas de las experiencias más representativas de cada uno de los períodos considerados. Pero antes, interesa brindar un panorama general del conjunto de acciones de capacitación desarrolladas, circunscripto a la Administración Pública Nacional⁷².

De acuerdo con Serlin (1988, p. 4), en su primera etapa de desarrollo, durante el período 1973-1976, el INAP organizó y puso en marcha las siguientes actividades de capacitación: a) cursos solicitados por organismos, como el Curso de Formación de Agregados Económicos en el Exterior; b) cursos sobre Organización y Métodos; y c) Curso Superior de la Administración Pública que «llegó a tener 520 horas de duración», organizado en cuatro ciclos (Orientación, Introducción, Básico y Tecnología) y cuatro seminarios de carácter obligatorio, y al que, «a pesar del adjetivo “superior” inscripto en su denominación, no asistieron a los mismos niveles superiores a los de Jefatura de Departamento».

72 Por razones de tiempo y espacio, lamentablemente debimos optar por concentrar el análisis en este nivel, no obstante que el INAP desplegó actividades y programas en nivel subnacional de la Administración Pública. Confiamos en saldar esta deuda en un próximo trabajo.

En el período 1976-1983, las actividades fueron organizadas bajo programas. De acuerdo con la planificación correspondiente a 1981, se desarrollaban cinco subprogramas de capacitación: a) Cooperación y Asistencia Técnica; b) Formación General en Administración Pública —integrado por los niveles Superior, Supervisión y Ejecución, y Organización—; c) Formación Especializada en Temas de Administración Pública; d) Capacitación en Administración Municipal; y e) Formación en Tecnologías de Capacitación (INAP, 1981a). Cada uno de estos subprogramas se encontraba integrado por diferentes proyectos⁷³, que suponían un diverso abanico de actividades formativas a desarrollar. Según Serlin (1988, pp. 5-7), los cursos para cuadros superiores recogieron los antecedentes del período anterior, pero no alcanzaron a incidir significativamente en el nivel al que estaban dirigidos. Por lo demás, el ambicioso esquema tuvo alcance relativo.

Con la recuperación de la democracia, las nuevas autoridades del INAP tuvieron una primera aproximación que en gran medida suponía cierta continuidad con las prácticas que venía desarrollando el organismo —como hemos visto en el primer apartado—, pero a fines de 1984 con la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, los esfuerzos se concentraron en el Programa de Formación correspondiente. Junto con él se lanzó la Maestría en Administración Pública en convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Se previó,

73 Dentro de Cooperación y Asistencia Técnica se listaron los proyectos de Misiones de Difusión Institucional y Programación; Misiones y/o actividades de Cooperación Técnica para el Diagnóstico, Planeamiento y Organización; Misiones de Orientación Permanente; y el Curso de Actualización Docente. Por su parte, en Formación General en Administración Pública se circunscribían los proyectos de Carrera de Técnico en Administración Pública, Curso Superior de Administración Pública, y Curso para Funcionarios Superiores (para el Nivel Superior); Curso para Mandos Medios y Carrera de Perito Comercial con Orientación en Administración Pública (Nivel de Supervisión y Ejecución); y Diagnóstico Socio-Técnico en Organizaciones Públicas (para el Nivel de Organización). Por su parte, Formación Especializada en Temas de Administración Pública, que se dividía en las áreas de Economía (Presupuesto Base Cero), Jurídica (Curso sobre Ley de Procedimientos; Curso sobre Derecho Administrativo; Curso sobre Contrataciones del Estado), Dirección (Seminario Toma de Decisiones), Sistemas (Curso de Organización y Sistemas) y RR. HH. (Evaluación de Personal), así como ofrecía un espacio para proyectos surgidos de demandas coyunturales. Capacitación en Administración Municipal, que ofrecía formación general (dentro de la que se organizaban las Jornadas de Administración Municipal) y especializada (en la que se detalla el proyecto de Diseño y Organización de Sistemas de Capacitación Municipal). Y en la Formación en Tecnologías de Capacitación se encontraban los proyectos de Seminario de Perfeccionamiento Docente y Seminario para Responsables de Capacitación del Sistema Nacional de Capacitación (INAP, 1981a).

asimismo, el desarrollo de actividades de capacitación en servicio, aunque estuvo reducido a una mínima expresión: durante 1987, según Serlin (1988, p. 12), sólo se dictaron un curso para ingresantes al sector público, uno de mandos medios y un taller sobre regionalización y descentralización de la capacitación. De acuerdo con los testimonios recogidos, recién en 1988 comenzó a esbozarse un programa de formación orientado a gerentas/es públicas/os⁷⁴.

Algo de esto se retoma en la década de 1990. Aun cuando en los inicios de la gestión del INAP bajo la presidencia de Carlos Menem comenzó a redefinirse la estrategia de intervención en materia de capacitación, abriéndose el campo a nuevas tecnologías —particularmente informática—, agentes culturales, discapacidad y mujer, fue sin dudas el establecimiento del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa y los requerimientos de capacitación con él asociados lo que organizó el trabajo de las áreas de capacitación, dando lugar a programas que atendían a los diversos públicos así configurados. Así, el Programa Permanente de Alta Gerencia Pública satisfizo los requerimientos de capacitación de las/os funcionarias/os de nivel A y B, en tanto que el Programa de Formación Superior estuvo destinado a los mandos medios categorizados en el nivel C, y el Programa de Entrenamiento Laboral cubrió las necesidades de capacitación de técnicas/os y empleadas/os correspondientes a los niveles inferiores (D, E y F)⁷⁵. A ello se sumó, a mediados de la década, la consideración como público de las/os dirigentes políticas/os y sociales, con la creación y puesta en marcha de la Escuela Nacional de Gobierno. A lo largo de este período esos fueron, con variantes, los ejes alrededor de los cuales se organizaron

74 Según Redondo: «Las actividades de capacitación se encauzaron a través de ocho programas: a) Desarrollo gerencial, b) Formación de consultores públicos, c) Apoyo a proyectos prioritarios del gobierno, d) Formación de investigadores administrativos, e) Asistencia técnica a la capacitación, f) Formación para la carrera administrativa, g) Perfeccionamiento de profesionales, y h) Cooperación y asistencia técnica. La capacitación en materia informática dio origen a la creación, en mayo de 1988, del Centro de Capacitación en Informática del INAP» (1999, p. 11).

75 En la Memoria de la Dirección Nacional de Capacitación de 1991 se informa sobre el abanico de actividades y programas, organizados bajo dos grandes sistemas: el Sistema Federal de Capacitación, dirigido a satisfacer la demanda de capacitación en el nivel subnacional, y el Sistema Nacional de Capacitación, que comprendía programas de reconversión interna, desarrollo institucional, gestión de la capacitación, educación formal, atención al público, capacitación en informática, cursos introductorios sobre el Estado, fortalecimiento jurídico, capacitación para personas con discapacidad, Estado y Mujer y formación de Administradores Culturales. Posteriormente, este Sistema incluiría los programas diseñados a partir de la creación y puesta en marcha del SINAPA (Dirección Nacional de Capacitación, 1991).

las actividades. El PROFAG, por su parte, fue discontinuado luego del egreso de la cuarta promoción en los inicios de 1995, no obstante que en sucesivas planificaciones del área fuera contemplada su reanudación.

En suma, esta ajustada presentación general da cuenta de las orientaciones generales de la formación y capacitación brindada por el organismo en cada período, en consonancia con los lineamientos establecidos. Los resultados en términos de agentes capacitadas/os figuran en las memorias e informes elaborados periódicamente para dar cuenta del cumplimiento de las metas definidas en las planificaciones anuales. Independientemente del carácter más o menos exitoso de estas acciones, no interesa plantear una aproximación meramente cuantitativa y, en efecto, remitimos a esa documentación a quienes estén interesados en ello. Antes bien, y como señalamos en el inicio de este apartado, nos importa identificar y analizar el modo en que, a través de los programas, se tradujo el concepto de reforma y, con él, la concepción del Estado y la Administración Pública que era invocado en cada momento. Porque, lo volvemos a señalar, en la idea de reforma subyace una valoración como mínimo problemática del funcionamiento de la Administración Pública que, como tal, debe ser objeto de intervención. Y en ese propósito de modificación/transformación de la Administración Pública por vía de su reforma, la capacitación estuvo llamada, en cada uno de estos períodos, a ocupar un lugar estratégico, toda vez que era concebida como vehiculizadora de cambios en el comportamiento de las/os agentes. Lo que sigue es un análisis de algunas de las experiencias desarrolladas por el INAP desde la perspectiva planteada y trayendo las vivencias que algunas/os de las/os protagonistas directas/os en su concepción e instrumentación recuperaron en relación con ellas. No importa tanto el detalle exhaustivo como la reposición del sentido que estas actividades expresaron en términos del modo en que las/os trabajadoras/es del INAP interpretaron y tradujeron los lineamientos que en materia de capacitación se dio el organismo.

El Curso Superior de Administración Pública (CSAP) durante la dictadura cívico-militar

El Curso Superior de Administración Pública, junto con el de Formación de Funcionarios (CFSUP), fue el que concentró la energía del área de Capacitación⁷⁶. Por lo demás, y como hemos señalado, los responsables tenían una convicción firme acerca de la capacidad de los altos funcionarios —de jefes departamentales en adelante— para actuar como agentes del cambio esperado como consecuencia de las acciones de capacitación: la «gestación de agentes de cambio que se constituyeran en “masa crítica” propulsora de transformaciones organizacionales» (INAP, 1978). Luego, las «opciones tanto metodológicas como de contenido», que estuvieron en la base del diseño del CSAP como del conjunto de las acciones de capacitación desarrolladas, fueron su conducción «desde la perspectiva de la REFORMA ADMINISTRATIVA» y la «Elección del ENFOQUE SISTÉMICO como herramienta intelectual de mayor utilidad para la situación actual de la Administración Pública» (INAP, 1977a; mayúsculas en el original). Estas dos premisas adquirieron clara visibilidad en el diseño curricular del VII CSAP (1977), denotando, junto con otras pocas materias y contenidos, la impronta del proyecto político del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional y la concepción del Estado y la Administración Pública involucrada.

La organización del CSAP contemplaba inicialmente tres ciclos cuya breve descripción fue como sigue:

Ciclo Formativo de un Administrador Público con conocimientos generales de carácter humanista, cristiano, nacional, y racional, integrados sistémicamente. —Ciclo Básico, constituido por los conocimientos formativos e instrumentales necesarios para la Administración Pública. —Ciclo Especializado, para obtener un Administrador Público cuya formación universalista se concrete en la especificidad administrativa (INAP, 1979a; subrayado en el original).

⁷⁶ En las Memorias consultadas no se hace referencia explícita al Curso de Formación Superior, que está muy emparentado con el que reseñamos tanto por el público al que se hallaba dirigido como por su extensión y contenidos.

El VII CSAP fue desarrollado durante 1978, y su diseño se amplió con la incorporación de un «ciclo de orientación programática» orientado a brindar a los cursantes un panorama general de la Administración Pública y las funciones de capacitación e investigación a cargo del INAP⁷⁷. El ciclo introductorio, por su parte, mostraba en sus materias la fuerte influencia de las ciencias humanas y sociales, y el interés por brindar a los cursantes formación general y en herramientas analíticas⁷⁸. Los dos ciclos siguientes se adentraban en el campo de la Administración Pública: el denominado Ciclo Básico, desde los componentes formales y de encuadre jurídico y programático, y el Ciclo Tecnológico, desde los componentes básicos de la organización de la Administración Pública y sus requerimientos técnicos⁷⁹. Por último, cuatro seminarios de carácter obligatorio cerraban el diseño curricular⁸⁰.

Este armado ponía de relieve varias cosas: en primer lugar, la mixtura y convivencia tensa de diversas orientaciones y concepciones sobre la Administración Pública y la introducción de los contenidos ideológicos propios del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional —Políticas de Seguridad Nacional en el Ciclo Básico, la Reforma Administrativa, la Geopolítica Argentina y del Cono Sur y las Políticas de Fronteras— le restaban coherencia a la propuesta formativa. En segundo lugar, también se advierte la tensión entre la aproximación teórica y conceptual y la de carácter práctico, ya que tanto las materias del ciclo introductorio como el trabajo de «investigación aplicada» incluido al inicio del ciclo tecnológico se asocian con un abordaje académico de las cuestiones y los

77 Las unidades curriculares contempladas en este ciclo fueron las siguientes: Introducción a la Administración; Elementos de teoría de la organización; Enfoque sistémico de la Administración Pública; Enfoque histórico de la Administración Pública; y Procesos de Investigación y Capacitación en la Administración Pública (INAP, 1978).

78 Integraron este ciclo las siguientes materias: Metodología de estudio; Nociones de Epistemología y Lógica; Antropología Filosófica; Elementos de Sociología y Psicología Social; Antropología Cultural; Métodos y técnicas de Investigación Social; Estadística (INAP, 1978).

79 Aquí el detalle de las materias correspondientes a ambos ciclos. Ciclo Básico: Derecho Constitucional, Derecho Laboral, Derecho Administrativo, Procedimiento Administrativo, Elementos de Economía, Teoría del Desarrollo, Psicosociología de la organización, Políticas de Seguridad Nacional. Ciclo Tecnológico: Trabajo de Investigación Aplicada, Finanzas Públicas, Presupuesto Público, Contabilidad Pública, Planeamiento, Programación y Proyectos, Administración de Recursos Humanos, Sistemas de Información, Teoría y práctica de la decisión, Coordinación y control, Técnicas de organización y sistemas, Técnicas de procesamiento de datos (INAP, 1978).

80 Estos seminarios eran sobre Reforma Administrativa, sobre Geopolítica Argentina y del Cono Sur, sobre Políticas de Fronteras, y sobre Catalogación (INAP, 1978).

problemas de la Administración Pública. A la luz de los testimonios recogidos, y teniendo en cuenta la presencia de los expertos de las Naciones Unidas cuyos modos de entender la Administración Pública seguían tributando, como lo hemos señalado, a la concepción desarrollista del Estado, es posible inferir que este diseño curricular fue resultado de una negociación entre las máximas autoridades del INAP –Presidencia y directorio– y los equipos del área de Capacitación que, no obstante ese alineamiento, gozaban de alta autonomía, como consecuencia del respaldo del proyecto PNUD con cuya colaboración y asesoramiento, el organismo estaba dando sus primeros pasos.

En todo caso, esta primera formulación fue, en las sucesivas ediciones del CSAP, objeto de revisiones en varios sentidos. Por un lado, el CSAP quedó despojado de la «marca de época» representada en las materias y los seminarios obligatorios que hacían referencia expresa al autodenominado Proceso de Reorganización Nacional y sus principales preocupaciones. Por el otro, abandonó en gran medida el carácter academicista y ligado con la actividad de investigación en sus ejes formativos, en favor del énfasis en los ejes clásicos de la Administración Pública y la acentuación de los componentes prácticos relacionados con las situaciones de trabajo de los cursantes (INAP, 1982a, 1982b, 1983). En su última edición totalizaba 500 horas, y el diseño curricular contemplaba un ciclo general destinado a recorrer, luego de una introducción a la Administración Pública, los tópicos centrales de la gestión pública, organizados en las áreas Jurídica, Económica, Organización y Sistemas, Recursos Humanos y Dirección, para cerrar con una instancia de integración de los contenidos desarrollados; todo lo cual insumía el 70 % del curso. El resto de las horas se distribuían en Actividades de Extensión (28 horas), consistentes en conferencias y paneles, y viajes y visitas de estudio a organismos o áreas de la gestión pública; y un ciclo especializado (120 horas) en el que los cursantes debían hacer tres seminarios a elegir dentro de un menú establecido. En este diseño, así como en los anteriores, se destaca el particular interés por trabajar la cuestión de la decisión en la gestión pública, un tópico que ocupó un lugar importante en la agenda de investigación de este período.

De acuerdo con las memorias que pudimos consultar, el VII CSAP tuvo 296 inscriptos; las siguientes ediciones de las que contamos con información equivalente, muestran un descenso en la cantidad: en 1981 se inscribieron

117 agentes y egresaron 99, en tanto que en 1987 fueron 82 los inscriptos, de los cuales 68 concluyeron el curso.

El Programa de Formación de Administradores Gubernamentales

Si hay algo a lo que el INAP ha estado y está asociado de manera indeleble, y ha marcado su lugar dentro de la Administración Pública, es el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG).

Inspirado en la experiencia de la famosa y prestigiosa *École Nationale d'Administration* francesa (ENA) —en la cual Jorge Roulet, flamante Secretario de la Función Pública en 1983, había tenido una estadía de formación, y a la cual se recurrió en busca de asesoramiento⁸¹, el PROFAG supuso una apuesta ambiciosa para la organización de un cuerpo de elite que contribuyera a la transformación de la Administración Pública. Recordemos que, en el esquema de Roulet, esa transformación sería posible en la medida en que se operara «por arriba» y «por abajo», es decir, por vía de las/os agentes públicas/os que desarrollaban las funciones superiores dentro de la Administración Pública y una carrera administrativa organizada en base al mérito y la idoneidad para el resto de las/os agentes públicas/os. Como pieza de ese engranaje, el PROFAG debía alimentar una suficiente «masa crítica» de administradores gubernamentales reunidos en un cuerpo específico, de modo que sus funciones rindieran los frutos esperados en términos de transformación y mejoramiento de las diversas agencias públicas, y favorecieran el desarrollo de una nueva cultura de la Administración Pública. Como lo definiera una administradora gubernamental de la primera promoción y que luego se desempeñaría en el

81 Según lo documenta Groisman, quien explica que, en el marco del convenio de cooperación acordado con Francia, «En mayo de 1984 viajó a París una comisión que integramos tres vocales del directorio del INAP y quien posteriormente habría de ser el coordinador de estudios. (...) fuimos recibidos en los más importantes organismos de la administración pública [francesa]; 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).

INAP, se trataba de la formación de «consultores del Estado para el Estado» (Lemoine, 1990b).

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales

En el marco del proceso de democratización y racionalización de la Administración Pública abierto durante el Gobierno de Raúl Alfonsín, la Secretaría de la Función Pública creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Decreto 3687/1984; Resolución 34/1985), con el objetivo de conformar un cuerpo de funcionarias/os altamente capacitadas/os que poseyeran una visión transversal sobre la gestión pública.

Quienes integraran este Cuerpo habrían sido formadas/os para tener la capacidad de observar al sector público en su conjunto, conociendo las funciones de cada jurisdicción y su aporte a los objetivos del Estado, con el fin de servir de gestoras/es de su refundación democrática. Estas/os funcionarias/os podrían trabajar en la conducción, coordinación o asesoramiento superior de cualquier organismo por un plazo de hasta tres años, para asegurar que las políticas establecidas en el plan de gobierno fueran desarrolladas de manera eficaz, y luego se trasladarían a otro organismo.

El funcionamiento de este Cuerpo implicó el establecimiento de pautas específicas que garantizaran el desarrollo y especialización de sus funcionarias/as, considerando el alto grado de capacitación requerido para su desempeño en tareas de asesoramiento, planeamiento, coordinación, organización o conducción de nivel superior. A través del Decreto 2098/1987, se aprobaron sus normas estatutarias particulares y se creó un escalafón específico.

Dentro de estas normas estatutarias, se estableció que la selección de las/os funcionarias/os sería realizada por la Secretaría de la Función Pública, planteándose como requisito mínimo que las/os postulantes hubieran aprobado el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG) del INAP.

Para el ingreso a este programa, las/os aspirantes debían contar con una edad máxima de 35 años y un título universitario, pudiendo eximirse de esto último sólo quienes fueran funcionarias/os permanentes de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles y hubieran desarrollado funciones de dirección por al menos un año. A lo largo de sus cuatro ediciones, el PROFAG tuvo un total de 225 ingresantes seleccionadas/os por medio de procesos altamente rigurosos y competitivos: 60 en cada una de las dos primeras ediciones; 75 en la tercera —a caballo de los gobiernos alfonsinista y menemista—; y 30 en su cuarta y última edición, desarrollada durante el menemismo.

Para mayor información, ver Decreto 2098/1987 y Piemonte (2005).

Lourdes Alvez Taylor

Ya comentamos brevemente el proceso de selección de las/os aspirantes a realizar el PROFAG, única vía para ingresar al Cuerpo de Administradores Gubernamentales. No ha habido en la historia del Estado y de la Administración Pública —y nos animamos a decir, en la historia de la formación superior en la Argentina— un proceso selectivo como el que instrumentó este programa⁸². Dos pruebas sometidas a un estricto control de realización, que preservaban el anonimato y garantizaban la ecuanimidad de la valoración de sus resultados, más un curso preparatorio de nivelación en atención a la diversidad de perfiles y formación de base, fueron el camino inicial que recorrieron esas/os aspirantes en las cuatro ediciones del PROFAG, para culminar, luego del desarrollo de un plan de estudios muy largo e intenso, en condiciones de ingresar al Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Dada la experiencia de las dos primeras ediciones, para la convocatoria de las/os aspirantes a desarrollar el III Curso se simplificaron estas instancias de selección, al tiempo que el curso preparatorio

82 En lo que concierne a la experiencia local, el proceso de selección y formación de las/os integrantes del cuerpo diplomático, llevado adelante por el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) es quizás lo más semejante al PROFAG, aun cuando los mecanismos de selección no revistieron tanta complejidad y los planes de estudio han sido menos extensos. Sin embargo, y como lo explica Dalbosco (2015), esta experiencia se destaca por su permanencia en el tiempo, lo que la recorta respecto de todos los intentos de formación de cuadros de élite que se han desarrollado, incluido el PROFAG.

se redefinió significativamente para evitar la superposición de propósitos que mostró en sus primeras versiones⁸³.

Un propósito sostenido en este complejo y cuidado proceso de selección fue la pluralidad de perfiles, formación de base y preferencias políticas, de suerte que se lograra la conformación de un cuerpo de funcionarias/os a disposición de los gobiernos que se sucedieran en el tiempo, independientemente de su signo político⁸⁴. A su turno, esto brindaba al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, en la concepción de sus hacedoras/es, una perspectiva de largo plazo: en la aproximación inicial, se pensó en una masa crítica de 1000 a 1200 administradores gubernamentales («1 200 enarcas», como se les decía aludiendo a su relación con la ENA francesa) que, a un ritmo de convocatorias anuales que resultaban en la selección de 60 por curso, se lograría al cabo de 20 años. Como sabemos, esta proyección se vio corregida en los hechos, a raíz de la discontinuación del PROFAG a mediados de la década de 1990⁸⁵.

En línea con el sentido de reforma avanzado en este período, se trataba de introducir un «cambio discontinuo» que favoreciera la transformación de la cultura prevaleciente en la Administración Pública Nacional, por lo que el perfil de administradora/or gubernamental no se reducía a la mera portación de conocimientos técnicos o especializados, sino que, por el contrario, realizaba el desarrollo de capacidad analítica y capacidad de gestión, en términos de resolución de problemas. Así planteado, y recogiendo las recomendaciones de Kliksberg (1987), el perfil ideal de una/un administradora/or gubernamental debía reunir formación científica y cultura general, capacidad crítica, conocimiento de la realidad social y conciencia nacional, y un adecuado equilibrio entre conocimiento especializado y la capacidad de gestión. En términos de Groisman (1988 y 1991),

83 Como lo explica Groisman (1988, p. 31) y es recogido en Oszlak (1994, p. 7), en el curso preparatorio convivían de manera contradictoria un propósito pedagógico —la nivelación por vía de contenidos compartidos— y uno selectivo —constituía la tercera y última instancia para determinar los aspirantes que ingresarían al PROFAG—, pero terminaba preponderando el segundo. Esto provocó malestar entre los aspirantes —en particular los que provenían del ámbito público— y anuló prácticamente el primero de los propósitos invocado para su diseño y desarrollo.

84 Como lo sostuvo una de las administradoras gubernamentales entrevistada, el respeto y garantía de las libertades políticas constituye un mérito del Gobierno de Raúl Alfonsín.

85 También quienes defendían la continuidad del PROFAG consideraron, según los testimonios recogidos, que no era necesario alcanzar ese número.

se trataba de alguien especializado en administrar, pero administrar reunía tanto saberes generales como políticos y técnicos, lo cual no surgía de una simple sumatoria. Suscribiendo a otro autor, así lo planteaba: «el funcionario ideal “no es un jurista ni un político, ni un técnico en sentido estricto. Es *un especialista cuya especialidad sería la función administrativa*, una especialidad que es una cuestión de método, de *savoir faire*, más que de materias previamente parceladas”» (De Puelles, 1974, p. 235, el destacado es nuestro).

Traducir este perfil en un recorrido programático involucró, de manera inevitable, el avance compartimentado o «parcelado» en el conocimiento acumulado, aun cuando fueran previstas instancias de integración. Durante 30 meses organizados en jornadas diarias de ocho horas⁸⁶. Las/os cursantes se sumergieron, literalmente, en una experiencia de formación altamente intensiva que abarcó tópicos generales de carácter teórico y formativo, y tópicos específicos vinculados a las diversas dimensiones de la gestión pública. Ese involucramiento contribuyó al desarrollo, entre el grueso de las/os cursantes, de un significativo sentido de comunidad. El INAP se convirtió, para ellas y ellos, en su «casa»:

Si hay algo que me marcó fue el Curso de Administradores Gubernamentales (...). Fue hecho en la casa, y que eso marcó un amor y una vinculación al INAP que todavía sigue, porque fue como volver a la secundaria: eran ocho horas diarias de cursado acá durante dos años, con todo lo bueno, lo malo y lo más o menos que tiene la escolarización, además de crear un espíritu corporativo entre todos los administradores gubernamentales, que generó una vinculación afectiva con esta casa, y generó también un modelo de formación que a mí me sigue pareciendo súper interesante, ¿no? Inculcó una cultura organizacional, un amor por el Estado (...). Había gente de todo tipo, de toda extracción social y de todo tipo de ideología, y la verdad es que se generó una instancia (...) muy interesante (...), una relación con la casa muy potente (Administrador gubernamental de la tercera promoción, comunicación personal, 14 de septiembre de 2022).

86 Esta dedicación completa fue posible porque quienes se desempeñaban en funciones públicas obtuvieron licencia con goce de haberes, mientras que quienes provenían de fuera de la Administración Pública eran incorporados al INAP con un salario equivalente al 40 % de la remuneración establecida para la Clase C, Grado 1 del escalafón (Decreto 2098/1987).

La carga horaria completa del PROFAG fue muy elevada. De acuerdo con Groisman (1988, pp. 36-38), el primer curso totalizó 2010 horas. El IV PROFAG, por su parte, sumó 2323 horas⁸⁷. A mitad de camino entre la duración usual de las formaciones de grado y posgrado en la Argentina, el PROFAG no acreditó los conocimientos y el perfil de egreso por medio de una titulación. Esta cuestión, de acuerdo con Groisman (1988, p. 34), fue analizada y discutida en los siguientes términos:

Respecto del carácter de los estudios, (...) nos propusimos algo muy diferente que lo que podría implicar un curso de posgrado. Decidimos expresamente no otorgar un título y quisimos conferir a esa decisión un carácter simbólico, para señalar que no se trataba de habilitar para el ejercicio de una profesión ni de proporcionar una certificación de idoneidad. El graduarse en el Curso debía —según nuestro criterio— ser sólo el medio para ingresar al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, pero la capacidad, los conocimientos y las aptitudes debían ser demostradas a cada paso y en todo momento, sin que pudiera presumírselas por la posesión de un diploma.

Como señalamos más arriba, puede decirse que el diseño curricular de las dos primeras ediciones del PROFAG fue el que conservó con mayor pureza la aproximación inicial que concibieron sus hacedoras/es. Una sólida base de formación científica y general organizada por áreas del conocimiento a lo largo del primer semestre, servía de plataforma para el desarrollo de una formación específica también organizada en áreas en los dos siguientes semestres, incorporando tópicos de gestión y tecnologías de gestión. De la primera a la segunda edición fueron estos últimos componentes los que ganaron mayor espacio, así como el establecimiento de orientaciones de acuerdo con la definición de dos perfiles: el gerencial y el de análisis y asesoramiento (INAP, 1987). Luego, la combinación de materias y seminarios, y modalidades teóricas y prácticas en el proceso de enseñanza-aprendizaje constituían

87 En la reconstrucción que realiza de la experiencia, Groisman señala: «Con respecto a la duración del curso nos vimos frente a dos opciones: abreviarla, en cuyo caso hubiéramos logrado la formación del Cuerpo en un plazo menos, o mantenerla en el número de horas inicialmente previsto, asegurando así una formación más completa. Cada alternativa tenía sus ventajas, pero la segunda ofrecía más garantías de idoneidad en los graduados y era más apropiada para realzar la importancia asignada a la seriedad, exigencia e intensidad de los estudios. Se optó, pues, por la segunda, con lo cual nuestro curso resultó el más extenso de los de índole similar que se realizan en los países respecto de los cuales pudo reunirse información» (1988, p. 32).

los criterios formales y pedagógicos que orientaron el desarrollo del curso, que culminaba en una instancia de práctica en diversas áreas de la gestión estatal (pasantías).

Para el desarrollo del III Curso, se verificó un replanteo significativo y, debemos decir, bastante atípico en cuanto al modo de concebir y organizar los contenidos y su recorrido⁸⁸. Asimismo, la cuestión de la reforma administrativa y la necesidad de atender a ella desde la propuesta formativa pasa a un primer plano (INAP, 1988b). Luego, la IV y última edición vuelve sobre un esquema conceptual más clásico, por decirlo así, pero que tiene como elemento distintivo la clara incorporación de la perspectiva de las/os cursantes y su futuro perfil de egreso en el planteo de los diversos bloques de contenidos. En estas redefiniciones tallaron varios factores y condiciones: además de la experiencia ganada en el desarrollo de los dos primeros cursos, comenzó a insinuarse una perspectiva gerencial que en parte retomaba algunas preocupaciones vinculadas con la toma de decisiones en el ámbito público, presentes en los cursos de la época de la dictadura, pero a la vez preanunciaba el avance del nuevo paradigma que en la década siguiente buscaría reemplazar al burocrático. Luego, el cambio de gobierno aconteció en pleno desarrollo del último tramo del III Curso y el proceso de selección para el IV Curso⁸⁹. Por último, y no menos importante, la coordinación y la responsabilidad del PROFAG fue asumida por integrantes del propio Cuerpo de Administradores Gubernamentales, y fueron ellos los que intervinieron en el diseño de la última

88 De acuerdo con la recopilación de materiales de diversa índole que hacen al lanzamiento y al desarrollo de esta tercera edición del PROFAG, incluyendo la difusión, el proceso de selección y el diseño curricular (INAP, 1988b), el diseño curricular muestra el intento por organizar áreas y enfoques —que en realidad se corresponden con aspectos y dimensiones de la Administración Pública— en una lógica matricial, en la cual tópicos de desarrollo continuado se alternan con otros de tratamiento más puntual e intermitente, y con prácticas concretas en áreas de la gestión pública. Luego, se diferencian materias generales, materias generales de gerencia, materias específicas de gerencia y seminarios-talleres. Se advierte con este solo detalle el énfasis más acentuado en la perspectiva gerencial.

89 Según los testimonios recogidos, esta transición puso en riesgo el desarrollo del III Curso, al tiempo que se produjo la suspensión del proceso abierto para el IV Curso, por la desconfianza y recelo que este programa y el mismo Cuerpo de Administradores Gubernamentales despertaba dentro del peronismo, porque se pensaba que era un «reducto de la Coordinadora», en alusión a la agrupación de la juventud radical que había constituido un apoyo decisivo en la gestión saliente. Algunas/os administradoras/es gubernamentales lograron persuadir a las nuevas autoridades acerca de la relevancia del Cuerpo y su conformación plural, y revertir entonces la crítica situación.

edición. He aquí la síntesis que, a modo de balance, formuló quien fuera la coordinadora del IV PROFAG, Noemí Pulido (2005, p. 5):

En cada Programa se mantuvo el enfoque generalista en la formación. Sin embargo, para cada nuevo PROFAG fueron renovándose contenidos con relación al cambio de la agenda política y socioeconómica de la Argentina, los diagnósticos dominantes acerca del aparato estatal, el escenario internacional, la globalización y las nuevas tecnologías de gestión pública. Con una estructura temática básica afín a todos ellos, el I y el II PROFAG, de 36 meses, profundizaban en aspectos económicos, históricos y sociológicos de la Argentina y los contenidos vinculados a la institucionalidad, la dimensión cívica del constitucionalismo, la democratización de los vínculos Estado y Sociedad. El III Programa tendría su énfasis en tecnologías gerenciales de diagnóstico y gestión, formulación y evaluación de proyectos públicos y mecanismos para la integración económica internacional. El IV PROFAG daría cuenta de la globalización, las estrategias de competitividad económica, las reformas económicas de los 90, el Mercosur, la formulación y evaluación de proyectos, las políticas públicas sectoriales y las regulatorias. Los PROFAG tercero y cuarto se realizaron en 24 meses pues fue remplazada la estrategia de selección durante un curso de ingreso por una selección basada en la resolución directa de exámenes sucesivos.

Experiencia, agenda, sentido de la reforma del Estado y la reforma administrativa. Todo fue modelando contenidos, pero no el propósito general del Programa ni el perfil de egreso, que en líneas generales se mantuvieron en los mismos términos. Se verificaban así las previsiones del equipo que había trabajado en el diseño inicial de esta propuesta formativa, en cuanto a la flexibilidad y la adaptación de los contenidos que captaban situaciones y transformaciones del país y el mundo en general, y el desarrollo del Estado y la Administración Pública en particular, sin que ello conmoviera los pilares que la sostenían.

El recorrido realizado por este programa muestra un proceso muy interesante y que, en el extremo, abre una serie de interrogantes y cuestiones destacables: inicialmente concebido y gestionado por actores ajenos a las estructuras burocráticas entonces prevalecientes en la Administración Pública —lo que

incluía a las del mismo INAP—⁹⁰, el PROFAG terminó «atendido por sus propios dueños», esto es, un nuevo segmento de la burocracia estatal que, más allá de sus rasgos particulares y la asignación de una misión de transformación de la cultura administrativa prevaleciente, no dejaba de portar lo bueno y lo malo de aquello a lo que estaba llamada a modificar. Así tanto en el diseño como en los planteles docentes, las/os administradoras/es gubernamentales salidas/os de las dos primeras promociones comenzaron a tallar decisivamente en el desarrollo de las siguientes, y fueron determinantes en la última edición, cuyos contenidos fueron concebidos ya no como tópicos y cuestiones generales de la Administración y las políticas públicas, sino como asuntos en los que las/os administradoras/es gubernamentales debían entender⁹¹. Esto, como tendremos oportunidad de comprobar más adelante, no sólo se circunscribió al PROFAG, sino que alcanzó al conjunto del trabajo del INAP desde la década de 1990 en adelante.

Las razones por las cuales el PROFAG fue discontinuado no son del todo claras, ni totalmente compartidas por los diversos referentes consultados. Entre los argumentos recogidos, se destaca que el desarrollo del SINAPA y la instrumentación de concursos asociado con él garantizarían el desarrollo de perfiles adecuados para las funciones y las actividades que oportunamente habían motivado la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, por lo cual ya no sería necesario mantener esta iniciativa. Emparentado con lo anterior, el PROFAG era considerado por las nuevas autoridades como una competencia con la formación para la alta gerencia pública que se pretendía desarrollar. No obstante, la valoración de esta experiencia resultó

90 Como se ocupó de remarcarlo Groisman: «El proyecto constituye uno de los pocos casos de transformaciones administrativas que no fueron ideadas, implementadas y administradas por la propia burocracia sino por un equipo ajeno a esta, inspirado por claros y explícitos propósitos políticos, de modo que el mantenimiento de su identidad depende de la persistencia en los objetivos iniciales» (1988, p. 49).

91 Así lo ponían de manifiesto las denominaciones de la gran mayoría de las áreas que componían el plan de estudios: «El Administrador Gubernamental y las políticas públicas», «El Administrador Gubernamental y el *management*», «El Administrador Gubernamental y el cambio en las organizaciones públicas», «El Administrador Gubernamental y los proyectos públicos», «El Administrador Gubernamental y la gestión de recursos públicos», «El Administrador Gubernamental y la ética de la función pública» (Dirección Nacional de Formación Superior, 1995).

en anuncios recurrentes, aunque nunca concretados de reanudación del programa⁹².

Esa valoración positiva involucra tanto a quienes transitaron de manera directa el proceso de formación y se convirtieron en administradores gubernamentales —poco más de 200 profesionales que fueron disminuyendo por el solo paso del tiempo, pero también porque algunos optaron por acogerse al retiro voluntario— como a quienes se beneficiaron de sus aportes en materia de asesoramiento y gestión en las diferentes áreas a las que fueron destinados. Al mismo tiempo, han surgido recurrentemente opiniones críticas sobre esta experiencia —nuevamente, tanto entre los protagonistas directos como entre referentes de la gestión pública—: el carácter elitista, la propensión a una lógica que antepone los intereses del Cuerpo antes que los más amplios vinculados con el funcionamiento de la Administración y las políticas públicas, la doble pertenencia funcional, la falta de una titulación para certificar el recorrido formativo, entre las consideraciones más relevantes. Aun cuando estos argumentos no ponían en cuestión el contenido de la formación de los administradores gubernamentales y, por lo tanto, el papel del INAP en ello, de alguna manera involucraban al programa.

En todo caso, la fuerte presencia de las/os administradoras/es gubernamentales tanto en la Secretaría de la Función Pública como en el mismo INAP —tal como surge de las fuentes y es observado en Oszlak (1994)—, no alcanzó para sostener y darle continuidad al programa. Pero fue decisiva para tender algunos puentes con otras propuestas y estrategias de capacitación que el organismo desarrollaría de ahí en más.

El Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública

La renovación de ideas y acciones vinculadas con la capacitación en la década de 1990 estuvo motorizada por la transformación del Estado y la Administración Pública, como consecuencia de las reformas estructurales impulsadas por las

92 A modo de ejemplo, en la presentación del Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública de 1998, se lo anuncia como parte de la oferta.

leyes 23.696 y 23.697, de mediados de 1989. En ese marco, fue la creación y puesta en marcha del SINAPA lo que disparó, literalmente, la agenda de trabajo del INAP en esta materia. De acuerdo con esa flamante normativa, el organismo debía organizar un proceso de formación para los niveles A y B del SINAPA, así como de las/os funcionarias/os con funciones ejecutivas de manera de cumplir con las exigencias establecidas para la promoción de grado⁹³. El Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública, cuyo diseño comenzó a gestarse simultáneamente con la formulación del SINAPA (Lemoine, 1990a; Lemoine, 1990b), constituyó la propuesta destinada a cubrir esa necesidad.

Este primer diseño estuvo a cargo de un equipo integrado por varias/os administradoras/es gubernamentales, cuya experiencia fue un insumo decisivo para pensar tanto los contenidos como las estrategias pedagógicas. Tal como lo planteara quien fuera la primera responsable de este proyecto y al mismo tiempo directora del PROFAG, Graciela Lemoine (1990b, p. 31):

Como problema gerencial constituye un desafío de primer orden. Significa generar un espacio pedagógico y productivo en el que converjan en la <excelencia> los contenidos generales científico técnicos de las ciencias gerenciales, con la formación singular en el conocimiento multidisciplinario y exhaustivo del Estado Argentino, en sí mismo y en sus relaciones con la sociedad, el contexto continental e internacional. Simultáneamente, la formación debe estar orientada a la producción de resultados y la conciliación de la expertez [*sic*: expertise] técnica con la capacidad de comprensión, formulación e implementación de estrategias, reuniendo en un continuum [*sic*:

93 En el decreto de creación del SINAPA se especifican los atributos de cada uno de estos niveles como sigue: «Nivel A: Corresponde a funciones de planeamiento, organización y control en unidades organizativas y funciones profesionales o técnicas altamente especializadas, que impliquen la participación en la formulación y propuesta de políticas específicas, planes y cursos de acción. Supone responsabilidad sobre el cumplimiento de objetivos con sujeción a políticas generales y marcos normativos o técnicos amplios, con delegación de máxima autonomía dentro de la competencia asignada. Requiere formación general y especializada para la función (...) Nivel B: Corresponde a funciones de planeamiento, organización y control en unidades organizativas y funciones profesionales o técnicas especializadas que impliquen la formulación y el desarrollo de planes y proyectos. Supone responsabilidad sobre el cumplimiento de objetivos con sujeción a políticas específicas y marcos normativos o técnicos amplios, con autonomía para la toma de decisiones dentro de la competencia asignada. Requiere formación general y especializada para la función» (Secretaría de la Función Pública, 1991, pp. 17-18).

continuum] pedagógico dos órdenes de conocimiento, el científico y el estratégico, ambos presididos por lógicas y sentidos del tiempo diferentes.

Una vez más se ponía en un primer plano la cuestión del abordaje adecuado para la formación de adultos, pero ahora con el particular agregado de la disputa por el sentido y contenido de una palabra que, si bien no era nueva para aludir a las funciones superiores o ejecutivas dentro de la Administración Pública en nuestro país, estaba fuertemente connotada por su procedencia del ámbito privado y la difusión de la denominada «Nueva Gestión Pública» en reemplazo del modelo burocrático de cuño weberiano: la gerencia. Porque, en efecto, ¿qué suponía hablar de gerencia en el sector público?: ¿qué le agregaba, en todo caso, el calificativo de «público» a este concepto tan propio de la empresa privada?

Este debate estuvo en el centro de los primeros desarrollos del programa, por la incidencia que tuvo la Consultora Arthur Andersen, contratada por la Fundación para la Reforma del Estado —que nucleaba a diversas empresas del sector privado— para brindar asesoramiento pedagógico (Dirección Nacional de Documentación e Información, 1992, p. 13)⁹⁴:

En ese momento venía (...) una concepción de la gerencia pública que era más de gerencia privada (...), era el momento en que se pone de moda la palabra «gerencia» (...). Aparece un actor clave, la Fundación para la Modernización del Estado, que tenía todas las grandes... cómo te podría decir... los tipos puestos por las grandes empresas (...), una falta de respeto absoluto a lo que es la gestión estatal (...). No tenía ni idea este tipo de Arthur Andersen (Administradora gubernamental del área de Formación Superior, comunicación personal, 12 de octubre de 2022).

... los conceptos de gerenciación (*management*, como se dice en inglés) son fundamentales, pero deben ser conceptos comprendidos desde el punto de vista de la administración del Estado, que tiene objetivos y metas diferentes de los de una

94 De acuerdo con Moriconi Bezerra, el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) creado en 1990, fue financiado «por la Fundación Empresaria para la Modernización del Estado, una fundación privada creada por algunas grandes empresas para impulsar este cambio. La fundación pagó los servicios de tres consultoras puestas a disposición del comité: Arthur Andersen, Mc Kinsey y Egon Zehnder» (2011, pp. 243-244).

empresa privada, por grande que esta sea, ya que sus fines son el servicio del interés general y no un fin económico específico y particular (Fontdevila, 1990b, p. 40).

El diseño inicial buscó, en consecuencia, no sólo darle un contenido específico a la idea de la gerencia pública, en un contexto de transformación muy fuerte del papel y las funciones del Estado en el que se entreveraban inevitablemente las concepciones acerca de lo público, sino también capitalizar la experiencia de formación del PROFAG:

La experiencia, obtenida a través de la realización del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales y la posterior gestión del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, ha brindado la posibilidad de ajustar el proceso formativo en el seno del mismo programa y ha permitido avanzar en la caracterización de las necesidades de formación de la cual surge el plan para el diseño de los Cursos de Alta Gerencia Pública. Asimismo, el ejercicio profesional de los Administradores Gubernamentales, ha permitido prefigurar una red gerencial para la APN y, simultáneamente ha aportado nuevos contenidos para formación. También es importante señalar la relevancia que ha tenido en el proceso de aprendizaje global, la experiencia del cambio de gobierno constitucional (...). La introducción de *Administradores Gubernamentales en el seno de la APN, permitió el desarrollo de un campo experimental, un laboratorio del que surgieron contenidos respecto de lo que debe ser una formación gerencial específicamente orientada al sector público*, y distinguir entre aquellos aspectos de la formación superior de funcionarios en la que el Estado deberá ocuparse ineludiblemente y aquellos que pueden delegarse en instituciones no gubernamentales. El balance de las tareas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales y de la naturaleza de las demandas a él dirigidas, constituye un *paso orgánico fundamental para las orientaciones curriculares posteriores*, tanto aquellas dirigidas al mismo PROFAG como ámbito exclusivo de Formación para incorporarse al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, así como para la elaboración y diseño de una nueva etapa orgánica en la formación de Altos Gerentes Públicos (Lemoine, 1990b, pp. 31-32; el destacado es nuestro).

La disputa por el sentido del concepto de gerencia pública quedó plasmada de manera tensa en el Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública, cuyos sucesivos diseños pusieron de relieve la convivencia de los desarrollos

típicos del managerialismo provenientes del mundo empresario privado con los problemas y las cuestiones de la gestión pública, todo gobernado por la ingente y prioritaria cuestión de la reforma del Estado y la reforma administrativa. Porque en efecto, si hubo algo inamovible en las diversas versiones que fue adoptando este Programa —que por lo demás, fue ampliando los componentes de su oferta brindando una gama variada y flexible de opciones de cursado y formación— fue el núcleo inicial de materias destinado a ese propósito. Por esta vía se procuraba tanto informar sobre el sentido y la dirección de los cambios que estaban teniendo lugar en el papel y funciones del Estado y sus implicancias y relaciones en la Administración Pública, como comprometer a los funcionarios e involucrarlos en su desarrollo y sostenimiento⁹⁵.

Al tiempo que estos contenidos tan diversos se entremezclaban —con cierta inconsistencia en la primera edición y de manera más armoniosa en las siguientes—, fue la modalidad de trabajo propuesta la que le imprimió a ese programa una novedad significativa. Por empezar, las/os cursantes armaban su propia cursada en función de sus necesidades de aprendizaje o del interés por fortalecer determinados tópicos y cuestiones a partir del conocimiento de la oferta del programa. En las distintas unidades curriculares, además de las técnicas habituales de exposición dialogada, debate, ejercicios de simulación y trabajo grupal, se preveía el trabajo sobre la propia experiencia de gestión de los cursantes, por entender que esos intercambios contribuían al enriquecimiento y a la producción de conocimiento colectivo:

[Se puso] un énfasis muy grande en no replicar modelos venidos de afuera, sino usar el espacio de la formación para que los propios participantes generaran productos respecto de qué era ejercer la dirección pública (...). [Se partió de un] marco epistemológico desde el cual no es el docente el único portador de un saber, sino que en la práctica hay saberes que se desarrollan que son valiosísimos y que tienen que también llegar a este otro ámbito de quien ejerce la docencia, primero, porque lo enriquece muchísimo; y segundo, porque es ahí, en ese encuentro, en esa experiencia que se generan las sinergias más interesantes (Asesora pedagógica integrante del

95 En esta línea, según Falivene «es esencial a cualquier proyecto de Reforma del Estado entrenar sistemáticamente en la condición de las organizaciones a los más altos directivos en quien [sic: quienes] recaea, obviamente, el liderazgo, pues como plantea Shein [sic: Schein] tienen como función principal el cambio y la conducción de la cultura organizacional» (s.f., p. 12).

equipo de Diseño Curricular del área de Formación Superior, comunicación personal, 22 de agosto de 2022).

El grupo de docentes combinaba procedencias variadas: funcionarias/os, referentes del mundo de la consultoría y el sector privado, «analistas simbólicos», administradores gubernamentales, funcionarias/os y exfuncionarios del INAP y académicos⁹⁶. Fueron previstas instancias de «formación de formadores» con el propósito de introducir perfiles tan variados —y con prácticas de enseñanza ancladas las más de las veces en las modalidades más tradicionales prevalecientes en el nivel superior— en el «paradigma» que se buscaba impulsar.

El cuerpo docente ha sido convocado con un sentido plural en los órdenes político, académico y profesional; a esto se agrega un método de trabajo activo, centrado en el rigor analítico y la comprensión a través de la integración de múltiples perspectivas. Se procurará así evitar los reduccionismos sin por ello menoscabar el énfasis en la eficacia (Dirección Nacional de Documentación e Información, 1992, p. 13).

No es posible saber en qué medida estas instancias de formación de formadores lograron los propósitos planteados por quienes impulsaron esta renovación en las prácticas docentes. Aventuramos resultados limitados, nuevamente, a la luz de la abrumadora pregnancia del modelo tradicional, aun en aquellos provenientes del mundo de la consultoría porque, como expresó pintorescamente una de las personas entrevistadas: «tenés un tontito que se cree que por poner

96 En el listado de docentes correspondiente a la primera edición (Dirección Nacional de Documentación e Información, 1992) es posible advertir la presencia de exfuncionarios y funcionarios del INAP, como Daniel Álvarez Acuña, Alberto Bonifacio, Luis Stuhlman, Pablo Fontdevila y Guillermo Schweinheim; algunas/os administradoras/es gubernamentales que en ese momento estaban directamente involucrados en el trabajo dentro del INAP y, particularmente, con las propuestas pedagógicas más novedosas, como Graciela Lemoine y Graciela Falivene; funcionarios del Gobierno de Menem, como Rodolfo Barra, Jorge Maiorano y Héctor Gambarotta, y referentes académicos y profesionales, como Alietto Guadagni, Roberto Lavagna, Carlos Reboratti, Víctor Sciannamea, Francisco Suárez y Santiago Lazzati. Gran parte de estas/os docentes ya participaban en las actividades del INAP desde la década anterior. Este listado inicial se fue enriqueciendo y ampliando con referentes de los diversos ámbitos señalados, y particularmente con figuras del mundo de la consultoría. En contraste con los perfiles dominantes en el PROFAG, las figuras del mundo académico tendieron a disminuir en términos relativos, como lo muestran los listados correspondientes a las ediciones de 1993, 1995 y 1998, citadas en la bibliografía.

un *power point* estaba dando una clase». En todo caso, el espacio de los talleres en los cuales se apuntaba a un trabajo situado sobre las experiencias de las/os funcionarias/os y, por lo tanto, a la producción de conocimiento basado en la reflexión sobre las prácticas, era liderado y desarrollado por integrantes de los equipos de trabajo del INAP, o bien docentes que respondían o estaban entrenados en el desarrollo de estas formas de trabajo.

En este programa, en fin, fue claro el énfasis en la introducción del paradigma gerencialista que, de la mano de la denominada «Nueva Gestión Pública», se venía abriendo camino como respuesta a las insuficiencias del modelo burocrático, para repensar los modos en que se desarrollan las funciones superiores en la Administración Pública. Cuestiones y problemas, como el planeamiento estratégico, la decisión, el manejo del conflicto, el ejercicio del liderazgo, aun cuando resultaban referencia obligada en programas previos, como los desarrollados durante la dictadura cívico-militar e incluso en el PROFAG, se revestían del ropaje nuevo propuesto por este paradigma que parecía poner en cuestión todo lo que proviniera del ámbito público. No es casual que, como lo ponen de relevancia algunos testimonios, los espacios abiertos en los cursos fueran el escenario ideal para la «catarsis» de muchos de los funcionarios que estaban asistiendo a procesos cuya comprensión no era inmediata ni estaba a la vuelta de la esquina, tanto para ellos como para los propios integrantes de los equipos del INAP.

Pero bueno, los noventa fueron para ese lado, no era lo que pintaba al principio cuando yo entré, el proceso se esperaba otra cosa, había expectativas diferentes a las que después fue (...): un Estado que terminó vendiendo sus principales empresas y reduciendo las funciones estatales a lo mínimo (...). No era esa la idea de un Estado regulador que existía a principios de los noventa, por lo menos en los equipos en los que yo me moví (...). Creí que en parte se fue desenvolviendo, qué es lo que se venía a lo largo de la década, y hacia el final de la década todos fuimos entendiendo qué es lo que había pasado, pero era muy difícil verlo de manera simultánea (...). Ver estos procesos de manera simultánea, por lo menos a mí, me era bastante difícil (...). Fui comprendiendo con el paso del tiempo (Asesora pedagógica integrante del equipo de Diseño Curricular del Área de Formación Superior, comunicación personal, 22 de agosto de 2022).

Al calor de ese proceso, el programa fue abandonando las discusiones en torno al Estado y su papel en la sociedad, y esos desarrollos cedieron lugar a los contenidos vinculados con lo tecnológico. En todo caso, las posibilidades que una práctica docente centrada en los cursantes y su experiencia abrían hacia una dinámica de trabajo colaborativa y la producción de conocimiento colectivo parecían constituir un reaseguro para atemperar los efectos de un proceso de transformación del Estado y la Administración Pública o, al menos, poder procesarlo.

El Programa marcó, junto con el que analizamos a continuación, el tono del trabajo del INAP durante la década de 1990. Sus resultados en términos cuantitativos hablan de una empresa exitosa que el INAP visibilizaba cada vez que podía, en sus piezas de difusión así como en las Memorias del Estado de la Nación⁹⁷. Pero también dan cuenta de los esfuerzos del Instituto por cuestionar, revisar y reformular sus propuestas formativas. Si algo se desprende de la experiencia del Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública es que en sus inicios tenía la intención de sostener la idea y las modalidades de formación de elite hasta entonces ofrecida por el INAP. No sólo por ser una formación destinada a los altos funcionarios del sector público, sino también por enfocarse en los debates en torno al rol del Estado y la Administración Pública que se estaban dando en este momento. Esto remite, de alguna forma, al modo en que se veía a la formación en el CSAP, como un instrumento para cambiar los valores y la «visión de mundo» de las/os funcionarias/os, y que estos luego replicaran el cambio en sus organismos; o incluso en el PROFAG, con su interés en crear una «masa crítica» de funcionarias/os altamente capacitados en la cuestión del Estado y la Administración Pública.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, con el avance del proceso no sólo el programa abandonó este modo de abordar la formación y las discusiones asociadas con ella, para darle más lugar al abordaje de los contenidos referidos a las nuevas tecnologías de gestión y su utilidad para la gestión estatal y priorizar metodologías de trabajo colaborativas en las que el énfasis ya no estaba puesto en el debate teórico. Si bien esto refleja cierta aproximación tecnocrática de la capacitación que no entraba en conflicto con los principios

97 Al respecto, puede consultarse Redondo (1999).

impulsados desde la Nueva Gestión Pública, también muestra un abandono de los temas y discusiones tradicionalmente asociados con la formación de elite brindada por el INAP, para darle lugar a una formación más despojada de connotaciones políticas y polémicas, que tuvo su máxima expresión en el Programa de Entrenamiento Laboral.

El Programa de Entrenamiento Laboral⁹⁸

Si bien el fuerte del trabajo de capacitación del INAP, por los argumentos que hemos visto previamente, había estado orientado a los perfiles y categorías superiores de la Administración Pública, el organismo había incursionado en el desarrollo de acciones orientadas a los cuadros técnico-administrativos de calificación media para abajo que cumplían tareas simples o de ejecución. Aun así, y como remarcamos, —las exigencias impuestas por el SINAPA llevaron la demanda de capacitación para estas categorías a una escala e intensidad sin precedentes. Pero no se trataba sólo de la escala del trabajo que el organismo tenía por delante— que, por lo demás, desbordó las capacidades del histórico edificio, conduciendo a la creación de una nueva Sede situada en avenida Belgrano 637. Era el sentido, los contenidos y los modos de la capacitación lo que también estaba abierto en términos de diseño e instrumentación. El Programa de Entrenamiento Laboral, creado y desarrollado desde la Dirección Nacional de Capacitación para las letras D a F del nuevo ordenamiento escalafonario, vino para responder estas cuestiones⁹⁹.

Pero claro, no es posible desatender las circunstancias que rodearon el lanzamiento de este programa: la recategorización para la adecuación de las posiciones de las/os trabajadoras/es al nuevo escalafón —el reencasillamiento— había dejado un tendal de situaciones conflictivas y reclamos, provocando un importante malestar. Más allá de la mayor o menor pertinencia de los procedimientos y sus resultados, fue la sensación generalizada de injusticia

98 La documentación disponible correspondiente a este programa no está completa, en consecuencia, el análisis se apoya en la reconstrucción por medio de las Memorias del Estado y entrevistas.

99 Esta Dirección también tuvo la responsabilidad de desarrollar una propuesta de capacitación para los «mandos medios», las/os agentes categorizados en la letra C. El programa en cuestión fue el Curso de Formación Superior.

lo que prevaleció¹⁰⁰. Y era en ese clima que debía transitarse la exigencia de la capacitación, lo que le imprimió a la experiencia —al menos en las primeras ediciones— un carácter particular tanto para las/os trabajadoras/es como para las/os responsables del desarrollo del Programa —el equipo de diseño y gestión y las/os docentes—¹⁰¹.

Al igual que en el caso que revisamos en el apartado anterior, las/os responsables de esta propuesta pusieron en el centro de su mesa de trabajo la cuestión de la educación de adultas/os en la Administración Pública. Y lo hicieron replanteando el enfoque que organizaría el desarrollo de las acciones, y fundamentalmente las interacciones, esto es, la relación entre docentes y estudiantes.

El programa tuvo como objetivo general

... promover el desarrollo de un marco conceptual básico acerca de la problemática del Estado, las políticas públicas y los *procesos relacionales que involucran a los empleados públicos en diferentes planos de vinculación*, partiendo de la *recuperación de su experiencia y sus saberes previos en un aprendizaje compartido* (INAP, 1994, p. 11; el destacado es nuestro).

En este enunciado estaba condensado de manera sintética tanto los ejes para organizar los contenidos del curso como el enfoque desde el que se partía en la propuesta formativa. El enfoque promovía el autoaprendizaje sustentado en el reconocimiento de los saberes existentes:

Ese modo basado en la perspectiva y en las herramientas de la educación popular (...). El marco para diseñar básicamente lo metodológico y el vínculo con los participantes (...), porque era educación de adultos, porque se centraba en la experiencia de la

100 Entonces «Había que coser y empoderar un poco a la gente, porque la gente venía recontr golpeada por el proceso de reencasillamiento, cada uno que recibió una categoría decía que no era la que se merecía, (...) por eso los cursos (...), por eso trabajar con los docentes para que pudieran contener eso» (Coordinación de Programa, área de Capacitación).

101 Como sostuvo Lemos (s.f.), coordinadora del programa: «Los destinatarios de las actividades de Capacitación, generalmente, no asistían muy entusiastas a los cursos. Percibieron la instancia de capacitación como una obligación más a cumplir. Los agentes identifican los cursos organizados por el INAP con esa primera experiencia de ingreso al sistema que se denominó reencasillamiento, por lo cual ven más una amenaza en ellos que una posibilidad de desarrollo».

persona, porque tenía que acompañarla en un proceso de revalorización de su trabajo (...), instalar un poco una cuestión más... de trabajo sobre las relaciones [componentes que] la capacitación tradicional no contiene (...) [frente a la relación docente-alumno] aquí planteábamos básicamente la horizontalidad (Coordinadora de programa del área de Capacitación, comunicación personal).

El programa contemplaba el desarrollo de un curso básico organizado en dos módulos, el primero destinado a la presentación del modo de trabajo de los temas abordados y el tema de la «Comunicación»; en tanto que en el segundo módulo se brindaba un panorama sobre «El Estado y las políticas públicas», y se explicaba el nuevo ordenamiento del SINAPA: la «Carrera en la Administración Pública»¹⁰².

Este esquema de base podía ser objeto de modificación por parte de los propios cursantes. Al igual que en el caso de la Formación en Alta Gerencia Pública, en el primer encuentro las/os participantes organizaban su recorrido según sus intereses, al tiempo que podían plantear la incorporación de cuestiones vinculadas con su trabajo que consideraban relevantes.

El curso fue inicialmente organizado bajo la modalidad presencial, con una duración de 24 horas distribuidas en ocho sesiones de tres horas cada una, y una frecuencia de dos veces semanales. Luego se introdujo la modalidad semipresencial, al advertirse las dificultades que muchas/os trabajadoras/es tenían para hacerlo de manera presencial. En la adopción de esta opción también incidió la necesidad de satisfacer una alta demanda. De manera que el mismo esquema modular fue trasladado a un desarrollo en el que se contemplaban tres reuniones presenciales alternadas con el trabajo personal –individual o grupal– de las/os cursantes.

La sencillez de esta organización descansó en el trabajo llevado adelante por un equipo de especialistas en educación a distancia, contenidos y diseño didáctico. El esquema combinaba instancias de «estudio independiente» de cada

102 En el desarrollo de este eje se contemplaban los siguientes puntos: estructura y órganos del sistema; sistema de selección; sistema de evaluación de desempeño; y sistema de capacitación (Lemos, s.f.).

módulo por parte de las/os cursantes, con reuniones presenciales destinadas a integrar los aprendizajes y entregar los trabajos realizados. En la instancia de «estudio independiente», las/os cursantes desarrollaban un trabajo individual e intercambios con pares en base a los materiales y consignas de los cuadernillos correspondientes a cada módulo (entregado en el encuentro que daba comienzo al curso). Esta instancia contaba con el apoyo de tutores que supervisaban las tareas y resolvían las dudas de las/os cursantes.

Este programa fue algo novedoso por varias razones: por un lado, porque estaba orientado a los cuadros inferiores de la Administración Pública que hasta entonces prácticamente no habían sido objeto de acciones de capacitación específicas. Se trataba de una población numerosa que presentaba como característica fuerte largos períodos de «desescolarización» y, en el extremo, rozaba el analfabetismo funcional. Por el otro, porque estuvo sustentado en una preparación especial de las/os docentes, cuyo principal desafío era «correr» a las/os agentes de la búsqueda del crédito para la promoción dentro de la flamante carrera administrativa, y transformar ese interés en «una motivación intrínseca... por participar en la actividad» (Coordinación del Programa del área de Capacitación, comunicación personal, 21 de septiembre de 2022).

Se trató de una verdadera experiencia de inclusión educativa:

Hasta ese momento, ese segmento de la población no estaba atendida por capacitación, y con esta vigencia del SINAPA se incorporan (...) y eso fue un tema importante porque hubo mucha gente que salió tan pero tan feliz de haber pasado aunque sea tres o seis horas por semana por una experiencia de capacitación (...). Nosotros habíamos trabajado mucho con los docentes la dimensión personal (...). El equipo docente era multidisciplinario (...): tenías especialistas en ciencia política como profesores de historia, como licenciados en comunicación (...). Digamos que era absolutamente diversa la procedencia disciplinar de estos profesores, y eso enriquecía el tratamiento de los temas (...). Por las características de la población de haber permanecido tanto tiempo desescolarizada, nosotros buscábamos un acercamiento, sostener una actitud de respeto y hoy diríamos de empoderamiento del otro (...). ¿Vos sabés que terminaban los cursos y hacían la fiestita de despedida? La verdad es que yo pensaba: «esto es realmente festejar no la terminación de un curso, [sino]

festejar una experiencia vital para ellos», ¿no? (Coordinadora del Programa del área de Capacitación, comunicación personal, 21 de septiembre de 2022).

En esta línea de poner el foco en las/os alumnas/os capitalizando su experiencia y sus saberes, se trataba de desandar el hábito de una enseñanza centrada en la/el docente, algo que constituyó un desafío no menos importante para el adecuado desarrollo de este programa. Reclutadas/os en gran medida de la Maestría en Administración Pública que se dictaba en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, y a la que ya hicimos referencia, supuso una renovación en el *staff* de docentes del INAP (alrededor de 60):

... tiene que ser gente que entienda lo que es la Administración Pública (...). Muchos de ellos ya tenían trabajo en organismos públicos (...), además no pueden sanatear sobre el tema de qué es el Estado, la Administración, todo eso (...). Por otro lado, también tenían formación en temas que tenían que ver con capacidades blandas y todo eso (...). Les faltaba aprender el SINAPA, entonces lo que hicimos fue un cruce de saberes: los que venían de la academia escribieron fichas con los temas de Estado, Administración y políticas públicas, algunos también escribieron sobre el tema de comunicación, y el SINAPA, armamos unos cuadernillos con las cuestiones más importantes (...). Después hacíamos reuniones todos los meses para intercambiar experiencias, ver los problemas que se presentaban (Coordinadora del Programa del área de Capacitación, comunicación personal, 21 de septiembre de 2022).

No resulta casual la secuencia adoptada para el desarrollo de los contenidos: trabajar en primer lugar sobre la comunicación, los modos en que se entienden las/os agentes en las situaciones de trabajo, se decodifican las consignas, se construyen los significados, y se entablan las relaciones entre administradores y administrados, constituye una plataforma adecuada para contribuir a «procesar» la reforma del Estado y la Administración Pública en marcha, y la pieza clave en ese proceso que involucraba de manera directa a las/os trabajadoras/es: el SINAPA. Si en el Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública la cuestión de las transformaciones del Estado y la Administración Pública tenían un énfasis relevante, aquí se verificaba un abordaje más atenuado y, en todo caso, gobernado por la preocupación de reponer el sentido del trabajo. Entonces sí, claro que se hablaba de los

cambios en ciernes, pero se lo hacía —o al menos se procuraba hacerlo— de manera que fueran las/os agentes públicas/os y su situación dentro de ese proceso, lo que estuviera en el centro de la atención.

Una vez agotado el público al que iba dirigido, el Programa de Entrenamiento Laboral se modificó al incorporar otros cursos con contenidos y temas clásicos en la capacitación, como atención al público, redacción de textos administrativos, etc., que tuvieron una demanda sostenida.

En fin, este programa constituyó un intento por modificar el sentido de la capacitación: sustentado en el trabajo de equipo, buscó situar la capacitación en un contexto organizacional, trabajando con las áreas de capacitación de los organismos y jurisdicciones de la Administración Pública, con el propósito de identificar necesidades de capacitación del personal, y dotar de legitimidad a las acciones y las estrategias por desarrollar. Procuró salir de una perspectiva estrecha de la capacitación asociada con el rendimiento y la eficiencia, para incorporar otras dimensiones vinculadas con los espacios de trabajo, las relaciones en ellos y la situación de las personas en esas tramas relacionales y organizacionales. Se trataba, en todo caso, de que las/os agentes encontrarán «algún sentido a lo que están haciendo (...) aunque sea personal», en un contexto de degradación, malestar y, seguramente, mucho desconcierto frente a los vertiginosos cambios en marcha, que demandaba la reposición del sentido del trabajo.

20 años de experiencia en capacitación

En poco más de dos décadas a partir de su creación en 1973, el INAP desarrolló su función de capacitación traduciendo en programas y propuestas la concepción del Estado y la Administración Pública que en cada uno de las gestiones se buscó promover, con especial énfasis en la cuestión de la reforma administrativa. Sobre esa base fueron pensados y desarrollados perfiles tanto de las/os funcionarias/os como de las/os docentes. Los primeros como horizonte de destino; los segundos, como vehículo para concretar los propósitos de la capacitación. Sobre esa base fueron ideados los formatos y los métodos para

trabajar contenidos con arreglo a públicos segmentados y específicos. Todo ello promovió el desarrollo de un conjunto variado de experiencias de formación y capacitación que le dieron a cada período considerado un sello distintivo, al tiempo que contribuyeron a construir al INAP como referente en la materia.

El recorrido realizado 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. Sin embargo, a la hora de llevar adelante las acciones de capacitación —entendidas como vehículo para apuntalar las transformaciones deseadas en la gestión pública—, esos matices y diferencias parecieran aplanarse para ver surgir, una vez más, la figura del burócrata weberiano y la fuerza del tipo ideal construido hace más de un siglo.

En segundo lugar, la pregunta por los modos de llevar adelante las acciones de capacitación remite a la concepción educativa que subyace y organiza lo que constituye el núcleo duro del proceso: la interacción entre docentes y estudiantes. Claro que importan los contenidos y los formatos —la caja, como se dice en el campo de las ciencias de la educación—; pero ellos cobran vida, por así decirlo, cuando esos dos términos centrales de la ecuación —docentes y estudiantes— se encuentran. Y en este plano las/os hacedoras/es del área de Capacitación del INAP tuvieron mucho por decir, reflexionar, aprender y aportar. Del neoconductismo a los enfoques centrados en los sujetos que aprenden; de la/el docente entendida/o como maestra/o que, de manera empática, abre

a los estudiantes el camino para la modificación de conductas y visiones del mundo, al docente como acompañante de un proceso que busca potenciar, desde las experiencias de las/os estudiantes, el conocimiento que llevan adentro y transformarlo en una empresa colectiva. Ese fue el camino que transitaron los programas y las propuestas de formación y capacitación diseñadas e implementadas por el INAP. Propuestas que, en el período analizado, mostraron sus alcances y sus límites, y los diversos desafíos que las/os trabajadoras/es del INAP fueron asumiendo y sorteando.

Porque, en principio, los procesos de traducción de los que hablábamos anteriormente no siempre son completos ni necesariamente expresan, en su totalidad, los lineamientos y las premisas que buscan orientar las propuestas. Dicho de otro modo, son las/os hacedoras/es de las propuestas las/os que descifran esos ejes y líneas y sobre esa base, sumando sus propias ideas y concepciones acerca de lo que tiene que ocurrir en materia de capacitación, armaron las propuestas, convocaron a las/os docentes y eventualmente las/os entrenaron, lanzaron y administraron las convocatorias y, finalmente, gestionaron las acciones organizadas en la forma de cursos y programas.

Al fin y al cabo, el perfil de egreso realmente existente depende no sólo de la capacitación ofrecida, sino también, y fundamentalmente, de lo que las/os agentes puedan hacer con ella al retornar a sus puestos de trabajo. Y aquí es donde podrían apreciarse los límites de la capacitación, especialmente de la capacitación entendida como empoderamiento. La remanida respuesta en las evaluaciones para medir los efectos de la capacitación que asegura que las/os funcionarias/os y empleadas/os no pueden aplicar en sus espacios de trabajo lo que aprendieron, podría interpretarse como un indicio de esa tensión entre espacios de interacción gobernados por la jerarquía y cadena de mandos —por decirlo rápidamente—, y el espacio del proceso de enseñanza-aprendizaje que invoca y promueve la producción colectiva del conocimiento, y la potenciación de los saberes de los sujetos (Vázquez, 2020).

Hablemos, en tercer lugar, de los públicos, las/os destinatarias/os de la capacitación. Aquí también encontramos un fuerte hilo conductor que hilvana todos los períodos analizados. La capacitación de las elites estatales constituyó,

sin duda, el foco principal al que se dirigieron las propuestas, porque se las consideraba agentes del cambio en las formas de la gestión pública, y hacedoras de la cultura administrativa. Por tanto, es a ellas a las que hay que convencer de la necesidad del cambio, y convertirlas en su vehículo. Es a ellas a las que hay que brindar argumentos y conceptos, y con las que hay que trabajar el sentido de las reformas y transformaciones necesarias en el Estado y la Administración Pública. Luego, para las capas plebeyas de la Administración Pública se reserva el trabajo más despojado vinculado con las tecnologías —las blandas y las duras— y, eventualmente, el sentido del trabajo público.

Por cierto, encontramos nuevamente matices. Durante la dictadura se pensaba claramente en un proceso de cambio desde arriba, en el que se pretendía modificar los valores de toda la cúpula de altos funcionarios para que ellos impulsaran en sus organismos un proceso de cambio de valores similar al que habían experimentado de la mano de sus maestros. En el alfonsinismo se comprendía que la estructura burocrática sería reactiva a un proceso de cambio impulsado de este modo, por lo que se optó por uno promovido desde el trabajo de asesoramiento tanto desde arriba como desde abajo, a través de la creación de un cuerpo de funcionarias/os portadoras/es de la visión sobre el Estado y la Administración Pública que se pretendía impulsar. La experiencia en la década de 1990 vuelve de alguna manera sobre los pasos de la transitada durante la dictadura a través de la formación en Alta Gerencia Pública. Pero aquí todo cambia de escala y públicos, ya que abarca tanto a las/os trabajadoras/es de la elite como a las/os de rango medio e inferior, debido a la implantación del SINAPA. En este contexto de cambios tan radicales advertimos un regreso casi culposo a la base de las/os trabajadoras/es públicas/os para recuperar el sentido del trabajo y restituir la equidad como valor, pero también legitimar las transformaciones en marcha.

El SINAPA fue, particularmente, relevante para el INAP. No sólo porque sus funcionarias/os intervinieron de manera directa en su elaboración, como veremos más adelante, ni únicamente por la valoración que sus trabajadoras/es hacían de un sistema de gestión de recursos humanos que incorporara los elementos que durante muchos años habían formado parte de la imagen ideal del funcionario público —uno seleccionado por mecanismos de ingreso que respetaran el mérito,

y que incluyera la capacitación como un elemento fundamental para su ascenso en la carrera administrativa—. El SINAPA significó, además y sobre todas las cosas, un cambio de escala sin precedentes en la actividad de capacitación y, por lo tanto, desafíos también sin precedentes en el modo de diseñar y llevar a cabo las acciones. El arco completo de las/os trabajadoras/es de la Administración Pública transitó la experiencia de capacitación. Una experiencia que no dejaba de reconocer y validar las clasificaciones y divisiones del trabajo operantes en la Administración Pública. De suerte que, no obstante esta apertura, el foco sobre las elites estatales y su capacidad como agentes del cambio continuó siendo el dominante. La escuelita se sumó entonces a la casa, dando cuenta de sentidos de pertenencia bien diferenciados.

Por último, la capacidad de gestión del INAP se puso a prueba en cada uno de los períodos considerados, y particularmente con el desarrollo del PROFAG durante el alfonsinismo, y los programas asociados con el SINAPA —sobre todo el Programa de Entrenamiento Laboral— durante la década de 1990. Esa capacidad de las/os trabajadoras/es del INAP —y las áreas de capacitación en especial— estaba hecha de una amalgama de saberes forjados en los desafíos que atravesaron, y los aprendizajes que esos desafíos posibilitaron.

Capítulo 4. El desarrollo de la capacidad analítica: investigación en y sobre la Administración Pública en el INAP¹⁰³

Al igual que ocurriera con la preparación de los cuadros administrativos, la segunda de las funciones asignadas al INAP en el momento de su creación en 1973, la de producir conocimiento sobre la Administración Pública, apuntaba a cubrir una necesidad que los ámbitos e instancias, generalmente, destinados a tal

103 Este capítulo se nutrió de la valiosa colaboración de Lourdes Alvez Taylor, quien, a partir de la matriz de análisis construida, brindó los elementos para caracterizar el desarrollo de la actividad de investigación correspondiente a los diversos períodos considerados.

actividad —las universidades y centros de investigación— no estaban resolviendo satisfactoriamente. En verdad, el conocimiento acumulado sobre el Estado y la Administración Pública —como lo hemos mostrado en la Presentación— era más bien escaso y, en todo caso, de carácter agregado y ensayístico. Si, por lo demás, la Administración Pública se convertía para los gobernantes en un asunto sobre el cual había que intervenir —como venía siendo planteado en nuestro país de manera recurrente y cada vez más sostenida desde los inicios de la década de 1960—, la necesidad de contar con información fundada sobre ella adquiriría importancia. Así lo consideraban al menos los gremios que empujaron la creación del INAP.

Se trataba, entonces, de incorporar en la Administración Pública un espacio de trabajo que la tenía como objeto de estudio, y que para ello debía desarrollarse siguiendo las reglas que organizan el trabajo científico, y sumando perfiles con cierta especialización y entrenamiento en investigación dentro de las ciencias sociales. ¿De dónde reclutarlos si había poco y nada de trabajo al respecto, y lo que había, en todo caso, estaba muy sesgado hacia las ciencias jurídicas o se caracterizaba por aproximaciones de carácter normativo? Y, además, debido a que la experiencia acumulada en otros modos de análisis era prácticamente inexistente, ¿cómo se formarían quienes fueran reclutadas/os? Luego, ¿cómo se definía no sólo la agenda de temas y/o líneas de trabajo, sino también la escala y/o profundidad de las investigaciones por desarrollar, así como los enfoques y metodologías, y los usos de los resultados? Esto último no fue menor, toda vez que, como ha sido ampliamente estudiado, las relaciones entre quienes desde las ciencias sociales tienen como objeto de estudio al Estado, la Administración y las políticas públicas y los Estados que hacen uso de sus aportes no son sencillas ni lineales, sino más bien tensas y cruzadas por intereses y preocupaciones no siempre convergentes. Si esta dinámica tensa ocurre cuando la actividad de investigación se realiza por fuera del Estado, su incorporación como función de una agencia pública puede conducir a poner en riesgo la independencia o autonomía del proceso, condición por lo general invocada como necesaria para la adecuada obtención de resultados.

Si estas preguntas y cuestiones remiten al sentido general que justifica y sostiene el desarrollo del trabajo analítico dentro de la Administración Pública,

adquieren especial importancia cuando es la propia Administración Pública la que se convierte en el objeto del análisis. La legitimidad y validación de los procesos y resultados que ese desarrollo involucra se juega en varios terrenos y relaciones: dentro de la Administración Pública, en general, y el INAP, en particular, las autoridades y funcionarios/os y las/os trabajadoras/es públicas/os portadoras/es de conocimiento práctico, por un lado, y el área de capacitación; por el otro, en su calidad de públicos a los que las investigaciones y sus resultados se dirigen. Por fuera de la Administración Pública y el INAP, es el campo científico-académico —investigadoras/es, docentes, estudiantes que se mueven en las universidades y centros de investigación, las aulas y las jornadas y eventos científicos— con el cual y en el cual interactúan las/os integrantes del área de investigación.

En este capítulo se identifican y analizan las principales características del trabajo que realizó el área de investigaciones del INAP en el período 1973-1999, teniendo en cuenta líneas y programas que lo organizaron en cada uno de los subperíodos considerados, la adecuación o correspondencia con las agendas gubernamentales y, especialmente, la concepción del Estado y la Administración Pública que ellas expresaban o buscaban motorizar, y los aportes que se realizaron desde el Instituto para la construcción de conocimiento en torno del Estado y la Administración Pública¹⁰⁴.

Como lo señalamos en la Presentación, los estudios e investigaciones que emprendieron las/os investigadoras/es del INAP contribuyeron y aportaron en los cinco campos que distinguimos: desarrollos y discusiones de carácter teórico; análisis de políticas públicas y sectores públicos en la escala nacional; estudios

104 Para ello se diseñó una matriz para la sistematización de alrededor de 250 documentos de diversa naturaleza y propósito que dan cuenta de las principales orientaciones que asumió el desarrollo del área de investigaciones entre 1974 y 1999, y sus producciones más significativas. Estas piezas conservadas y digitalizadas por la Biblioteca del INAP incluyen trabajos realizados por las/os investigadoras/es del INAP y colaboraciones de referentes e investigadoras/es externas/os, conferencias y publicaciones promovidas desde el INAP, además de memorias e informes en los que se sintetizan los programas y los proyectos alrededor de los que se organizó el trabajo del área. Las categorías para esa sistematización fueron las siguientes: tema del documento, palabras clave, línea de investigación, resumen del contenido, marco analítico, y concepción del Estado y la Administración Pública. Para más detalles, consultar en el Material complementario la *Normativa del INAP Argentina (1973-1999)*. Vale aclarar que la base elaborada no contiene la totalidad de la producción del área.

sobre el empleo público; análisis de políticas públicas y sectores públicos en la escala subnacional, y análisis sobre organismos de la administración pública y la(s) burocracia(s). Además, se destaca de manera significativa un área de trabajo muy propia, vinculada con el análisis de estructuras y procesos de la gestión pública y dentro de ello, las tecnologías. En cada uno de los subperíodos todas y cada una de estas vertientes encontraron un espacio de desarrollo e interés, aun cuando el peso relativo haya sido diferente. Es justamente en esas diferencias y énfasis relativos, así como en el sentido que orientó el trabajo de investigación y sus usos, que es posible advertir con suficiente claridad el modo en que la actividad de investigación del INAP se alineó con los requerimientos de la reforma del Estado y la reforma administrativa tal como se intentó impulsar en cada uno de los períodos considerados.

El primer apartado está destinado al análisis de las principales orientaciones que, en forma de líneas, programas y proyectos, orientaron el trabajo de investigación del INAP. De igual forma, desarrollamos otros aspectos vinculados con los modos en que era concebido el trabajo, las reglas de su desarrollo, y los públicos y/o destinatarias/os concebidas/os, así como las estrategias para la circulación y la difusión de sus resultados.

En el segundo apartado, luego de brindar un panorama general sobre la producción de cada uno de los períodos considerados, analizamos algunos de los trabajos más significativos y emblemáticos que condensan, por así decirlo, el espíritu y el sentido de la época, en general; y, del Estado y la Administración Pública, en particular.

Finalmente, se presentan unas breves conclusiones con lo más relevante del análisis realizado y discutimos la dinámica de cambio y continuidad que caracterizó al desarrollo de actividad de investigación en el INAP.

Líneas, programas y proyectos

En la primera etapa de la gestión del INAP, al igual que ocurriera con capacitación, se registraron unas pocas y escasamente articuladas actividades

de investigación. Como quedó consignado en el Informe Final del Proyecto de Asistencia Técnica al INAP (1979), «Al arribo... a fines de 1976 no existían en el Instituto funcionarios dedicados a la investigación» (Sulbrandt, 1979, p. 1). Ciertamente es que la dictadura podía haber descabezado a los elencos existentes, pero no hemos encontrado documentación que diera cuenta de la existencia de un programa o estrategia destinada a orientar la producción de conocimiento o el análisis sobre el Estado y la Administración Pública. Aun así, es posible inferir a partir de los pocos trabajos que pudimos consultar —uno de los cuales comentaremos en el próximo apartado—, la preocupación por alinear la actividad del área de Investigaciones con el «Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977», y la recuperación del Estado «para el proyecto nacional y popular», como ocurriera con la actividad de capacitación.



Lo que resulta importante de este período cruzado por las convulsiones políticas que caracterizaron a la escena nacional —que analizamos brevemente en el Capítulo 1— es la negociación de una asistencia técnica de las Naciones Unidas a la que hicimos referencia en el Capítulo anterior, y sobre la que aquí abundaremos un poco más. La negociación se concretó en 1975; y la asistencia comenzó a ser operativa en 1976, cuando cambiaron drásticamente las condiciones del país en general y del INAP en particular. La misión técnica liderada por Aquiles Lanza¹⁰⁵ e integrada por un grupo de expertos¹⁰⁶, contribuyó de manera decisiva a la organización de las actividades del organismo. En lo que concierne específicamente a la de investigación, acompañó la selección del director y

105 Político uruguayo, médico de profesión, que adquirió experiencia en temas y cuestiones de la Administración pública como consecuencia de estar en su país al frente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en 1968 y 1969, para luego ocupar la dirección del Servicio Civil y volver nuevamente a Planeamiento y Presupuesto durante 1970 y 1971. Obligado a exiliarse por el golpe militar de mediados de 1973, es convocado por Naciones Unidas para liderar el Proyecto de Asistencia Técnica al INAP. Según los testimonios recogidos, y como veremos, fue una figura decisiva en la etapa inicial de la vida del INAP.

106 Entre ellos, el especialista chileno José Sulbrandt, de amplia trayectoria como funcionario consultor en temas de gestión y Administración Pública, y colaborador de Bernardo Kliksberg en el CLAD; y el especialista en organización y sistemas uruguayo, Walter Pérez Decarolis, docente e investigador en la Universidad de la República del Uruguay.

del staff de investigadoras/es, al tiempo que produjo una serie de documentos destinados a fundamentar la necesidad de esta actividad como función del INAP, y esbozar un programa de acciones de diverso alcance y proyección (Sulbrandt, 1979). Sobre esa base, el área de investigaciones formuló sus lineamientos iniciales que apuntaron, en principio, a producir conocimiento de base sobre la Administración Pública. Tal como lo sostuvo quien estuviera al frente de la Dirección Nacional de Investigaciones del INAP, Isidoro Felcman (1978, p. 2): frente a la ausencia de conocimiento sobre los fenómenos y componentes de la Administración Pública, se planteaba «un objetivo principal: conocerlos con mayor profundidad a través de la descripción de sus principales características y la interpretación o explicación de sus interrelaciones y dinámicas».

Aun cuando la concepción subsidiaria del Estado estaba siendo impulsada desde las altas esferas del gobierno de la dictadura, la misma no pareció incidir significativamente en la primera formulación de las acciones del área. Sí la idea de reforma administrativa y su principal soporte, el Sistema Nacional de la Reforma Administrativa, en cuyo desarrollo el equipo de expertos de Naciones Unidas pareció haber influido. En esta línea, el diagnóstico inicial sobre la Administración Pública era el de su inamovilidad frente a los cambios en las condiciones y el contexto en el que sus funciones debían ser desarrolladas (Felcman, 1978, pp. 1-2, 6). Si bien en esta caracterización se advertía un especial cuidado en no emitir juicios de valor, resulta clara la apreciación crítica al respecto. En todo caso, como veremos en el siguiente apartado, recién hacia 1980 se formuló un proyecto que buscaba recoger evidencia empírica sobre la distribución de actividades y funciones entre el Estado y la sociedad, y la eventual pertinencia de hablar de subsidiariedad.

La diversidad de perfiles y trayectorias incorporadas al equipo de investigación daba cuenta de un enfoque interdisciplinario y alejado de las aproximaciones hasta ese entonces predominantes, asociadas con la dimensión jurídico-normativa del Estado y la Administración Pública. Más bien, el acento estuvo colocado en la Administración Pública antes que en el Estado, y en una perspectiva organizacional antes que normativa, que la conceptuaba como un sistema sociotécnico. Caracterizada como sistema abierto, la Administración Pública interactúa con su entorno, estando condicionada tanto por «pautas

de racionalidad tecnológica (subsistema tecnológico)» como por «pautas de racionalidad social (subsistema social)» (Felcman, 1978, p. 8).

Así, las líneas de investigación del INAP fueron definidas teniendo en cuenta que la Administración Pública se presenta como organización inmersa en un contexto socioeconómico que la influencia, pero sobre el que también tiene el poder de influir a través de su accionar y sus determinaciones. De modo que los productos de investigación desarrollados por el Instituto no sólo fueron pensados como una forma de generar conocimiento por y para la Administración Pública sobre la Administración Pública, sino como un insumo para iniciar una modificación en los comportamientos e idiosincrasia de las burocracias estatales que, a largo plazo, influyera sobre las esferas de acción y los comportamientos de otros actores y organizaciones considerados relevantes.

Los programas de investigación establecidos por el INAP en este período fueron tres: en recursos humanos, sobre tecnologías administrativas, y sobre el sistema de relaciones sociales en la Administración Pública (Felcman, 1978, pp. 10-22). Esta formulación recogía de manera clara la aproximación organizacional que tendió a predominar en el desarrollo de los trabajos, y la presentación y la fundamentación realizada sobre cada uno de ellos pone de relieve la ausencia de la dimensión política en el análisis, no obstante la presencia de científicos políticos en el equipo de investigación¹⁰⁷.

Posteriormente, en la política de investigaciones prevista para 1981-1984, estos programas fueron redefinidos en tres líneas de investigación: sobre los recursos de la Administración Pública (humanos y económico-financieros); sobre estructuras, funciones y procesos, y sobre productos y resultados de la acción. Es en el segundo de los ejes que aparecía explícitamente planteada la necesidad de «explorar el concepto de subsidiariedad del Estado, de forma tal que sea posible conocer con mayor precisión las variaciones de dicho fenómeno en el tiempo y detectar sus causas más importantes» (INAP, 1981b). Luego, el tercer eje avanzaba en aportes para medir y evaluar la «productividad del

107 Esto fue confirmado en los testimonios recogidos, sobre lo cual volveremos en el apartado siguiente.

Estado», en virtud de la escasa atención y esfuerzos que hasta ese momento habían sido realizados (INAP, 1981 a).

Es posible advertir en estas dos formulaciones una evolución por la cual se hizo más discernible el influjo del sentido de la reforma administrativa entendida como redimensionamiento del Estado y la Administración Pública. Quizás ello haya obedecido a que el INAP ya no estaba resguardado en el «paraguas» que la asistencia técnica de Naciones Unidas había significado. De hecho, hacia 1981, Felcman fue desplazado de la dirección del área, lo que quizás también explique el cambio de rumbo que se estaba queriendo imprimir al trabajo de investigación y los insumos esperados de la actividad.

En todo caso, los ejes establecidos —recursos humanos/empleo, tecnologías de gestión/estructuras y procesos, y relaciones Estado/Administración Pública y sociedad—, estarían destinados a perdurar: en algunos casos las orientaciones se modificarían sustancialmente, mientras que, en otros, los enfoques o aproximaciones resistirían el paso del tiempo y de las gestiones.

Interesa destacar que la actividad de investigación desarrollada en este período, así como el trabajo en torno a la capacitación, tuvo un canal de comunicación en la Revista Argentina de Administración Pública del INAP, lanzada en 1979, y cuya publicación tuvo una frecuencia desigual pero sostenida hasta 1983¹⁰⁸.



Con la recuperación de la democracia, se amplió el equipo de investigación, y fueron redefinidos los temas y problemas en consonancia con el giro que el Gobierno de Alfonsín buscó dar en relación con el Estado y la Administración Pública. De esta manera, las cuestiones vinculadas con la democratización y

108 El antecedente es la *Revista de Administración Pública*, editada por el ISAP, de la cual se publicaron 15 números entre 1961 y 1964. El primer número de la *Revista Argentina de Administración Pública* se publicó en 1979. Luego, la frecuencia fue la siguiente: Año 1 (2), 1980; Año 1 (3-4), 1980; Año 2 (5-6), 1981, dedicado al VII Congreso Nacional de Administración Pública cuya organización era responsabilidad del INAP; Año 2 (7-8), 1981; Año 3 (9-12), 1982; Año 4 (13-14), 1983. Estas revistas ameritan un estudio específico.

la participación social en los asuntos públicos, y sus implicancias en la gestión pública, encontraron en la agenda de investigación un lugar destacado (Redondo, 1999). La Memoria de la Dirección General de Investigaciones correspondiente al período 1983-1986 plantea los siguientes temas de investigación: a) el empleo en la Administración Pública, que incluía el «conjunto de investigaciones cuyo objetivo consiste en la producción de conocimiento empírico para evaluar y formular políticas de personal»; b) Burocracia y Cultura Administrativa, que contemplaba estudios cuantitativos y cualitativos orientados a «detectar indirectamente el proceso de burocratización», las expectativas del personal estatal acerca de las políticas de reforma administrativa; c) la Evolución del Estado y la Administración Pública, que abarcó «informes de investigación sobre diversos aspectos, jurisdicciones, períodos; relevamientos bibliográficos y legislativos sobre el tema; elaboración de series históricas», todo ello para alimentar «la formación de un objeto de estudio que se halla aún en una etapa incipiente»; d) Políticas Públicas y Participación Social, que contemplaba el desarrollo de investigaciones «acerca de la gestión de algunas políticas sociales y las relaciones Estado-sociedad y Estado nacional-Estados provinciales; y d) sistemas administrativos y tecnologías de gestión, orientado al análisis de «ciertas cuestiones específicas de la Administración Pública (trámites, horarios, etc.)» y «estudios de casos» (Dirección General de Investigaciones, 1987, pp. 5-6). Para el desarrollo de los proyectos incluidos en cada una de estas grandes líneas de investigación, se preveía la participación tanto del propio personal como de investigadoras/es externas/os. Asimismo, desde la Dirección se brindaba asistencia técnica y asesoramiento en temáticas y cuestiones de la coyuntura, y se organizaban seminarios y conferencias. Como se desprende de los ejes temáticos propuestos, la asistencia técnica de la Dirección se concentró en cuestiones vinculadas a la racionalización de la Administración Pública, y tuvo como principal destino la propia Secretaría de la Función Pública.

En 1987 se produjo una redefinición de esta Dirección, que pasó a denominarse Dirección General de Estudios Administrativos, al tiempo que «la planta de investigación del INAP fue prácticamente reasignada a la Subsecretaría de Investigación y Reforma Administrativa de la Secretaría de la Función Pública, para contribuir al tratamiento de cuestiones prioritarias de la coyuntura administrativa» (Redondo, 1999, p. 11). Los testimonios recogidos sugieren

que esta redefinición estuvo relacionada con la alta demanda de estudios y trabajos asociados con el proyecto de traslado de la capital a Carmen de Patagones-Viedma, y la decisión de su concentración en la Subsecretaría de Investigación y Reforma Administrativa¹⁰⁹. De suerte que se habría producido una «división del trabajo» por la cual los temas con alto voltaje político como la reforma administrativa y el proyecto de traslado de la capital federal quedaron bajo la órbita más directa de la SFP, en tanto que los temas y las cuestiones menos polémicos —los estudios administrativos— se mantuvieron en el INAP.

Importa señalar que la producción del área tanto durante la dictadura como en el alfonsinismo adoptó la forma de informes técnicos cuya circulación y destino eran fundamentalmente internos. La gran mayoría carecen de los aspectos formales propios de las publicaciones y, a veces, hasta prescinden de referencia cronológica. El carácter técnico de las producciones se pone de manifiesto, además, por la ausencia de autoría¹¹⁰. Esta práctica usual en las oficinas públicas fue abandonada lentamente durante la década de 1980. Por último, en el caso de los trabajos realizados durante la dictadura cívico-militar, si bien el grueso de ellos tuvo este carácter, la impronta «científica» se advierte en que sus autores pensaban como público no sólo a los «decisiones públicos», sino también a los investigadores.



Si en cada uno de los períodos comentados hasta el momento hemos podido comprobar que las líneas y los temas de investigación recogían de manera más o menos explícita la agenda gubernamental vinculada con el Estado y la Administración Pública, la concepción que de ambos componentes se buscó impulsar, y particularmente la cuestión de la reforma administrativa, fue en la década de 1990, durante el Gobierno de Menem y con el ciclo de transformaciones

109 Como lo confirmaron varias/os de nuestras/os entrevistadas/os, entre ellos: «Muchos fuimos asignados a las tareas relacionadas con la planificación del cambio de la capital a Carmen de Patagones-Viedma, en la época de Alfonsín» (Exfuncionario del INAP).

110 Incluso, durante el período de la dictadura, cuando los trabajos de investigación llegaban a las páginas de la *Revista Argentina de Administración Pública*, lo hacían bajo la denominación genérica de la Dirección de Investigaciones (DIGIN).

estructurales que redefinieron la relación Estado-sociedad, que la agenda gubernamental y la investigación en el INAP se fundieron estrechamente. De manera muy clara, los temas y los problemas de investigación que desarrolló el área de investigaciones del organismo en este período estuvieron al servicio no sólo de analizar y entender los fenómenos vertiginosos que estaban en marcha, sino de proveer insumos para su apuntalamiento y, finalmente, brindar explicaciones y argumentos para la legitimación del conjunto de los procesos.

El INAP desempeñó un rol central en el apoyo al proceso de Reforma del Estado no sólo desde las variadas acciones y programas de capacitación como vimos en el Capítulo anterior, sino convirtiendo al área de investigaciones en un instrumento para la recolección, procesamiento y análisis de información que pudiera servir para la propuesta, la formulación y la evaluación de las políticas de reforma. Si bien los aportes más significativos del Instituto se asociaron con la reestructuración de la carrera administrativa y el reordenamiento escalafonario a partir de la creación del SINAPA, todas las líneas de investigación desarrolladas en este período aludían a diferentes aspectos de la Reforma del Estado: Reforma del Estado y reforma administrativa; Recursos Humanos de la Administración Pública; Política y gasto social; Reforma constitucional y sistemas electorales; y otras líneas y actividades, en las que se ejecutaron todos los proyectos vinculados con las asistencias técnicas sobre Reforma del Estado a provincias (Redondo, 1999).

En la Memoria de la recién creada Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones del año 1991, los proyectos de investigación se organizaron bajo tres programas: a) Desarrollo Institucional, orientado a satisfacer las actividades de la SFP y el propio INAP¹¹¹; b) Apoyo a la Reforma Administrativa, con el propósito de «fortalecer la capacidad efectora de las políticas administrativas adoptadas por el gobierno nacional»¹¹²; y c) Estudio de las Relaciones Estado-Sociedad, que reunía a los proyectos destinados a «mejorar el conocimiento sobre las

111 Algunos de los proyectos previstos fueron Evaluación del Desempeño del Personal en el marco del SINAPA; Propuesta de metodología para el encasillamiento del personal; Estudio de Opinión sobre el SINAPA; Impacto de la Reforma Administrativa en el empleo de la APN.

112 En este programa se desarrollaron proyectos orientados al análisis y el desarrollo de propuestas de reforma administrativa en el nivel subnacional, que sumaron referentes de las provincias y los municipios involucrados.

condiciones en que las transformaciones de la hora actual y las políticas públicas, modifican el estatus relacional Estado-sociedad, incluyendo su proyección futura»¹¹³ (Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones, 1991, p. 1). Al igual que ocurrió en el período anterior, los proyectos eran desarrollados por personal de la Dirección y adscripto de la SFP, pero también contribuían investigadoras/es invitadas/os «con sus aportes a los requerimientos de conocimiento, diagnóstico, formulación teórica y prueba y adaptación de tecnologías, etc.» (Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones, 1991, p. 2).

La producción desarrollada bajo estos programas dio lugar a la organización de tres series de publicaciones que comenzaron en 1991: I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado; II. Estado y Sociedad; y III. Políticas Públicas. Esta iniciativa, además del propósito obvio de difundir los trabajos producidos, mostraba la voluntad de institucionalizar la actividad de investigación del INAP, y de instalar al organismo como referente en un campo de estudios —el del Estado, la Administración y las políticas públicas— que era muy embrionario. En ese propósito, y como es informado en las Memorias del Estado de la Nación de los años 1995 a 1999, el INAP avanzó en el desarrollo de otros instrumentos y espacios para la difusión de sus investigaciones¹¹⁴: la publicación periódica «Temas: Estado, Administración y Políticas Públicas», boletines trimestrales, y el relanzamiento de la Revista de Investigaciones del INAP en 1998, en cuya editorial se planteaba que

La actual política de estudios e investigaciones del INAP tiene por objetivo desarrollar un modelo de producción de conocimiento sobre el Estado, la Administración, la Gestión y las Políticas Públicas que se consolide como referencia en la red nacional e internacional de instituciones de investigación y desarrollo en la materia. Se trata, además, de responder a las demandas de conocimientos por parte de funcionarios y administradores, legisladores, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, contribuyendo a acelerar y facilitar la innovación y el

113 Aquí se desarrollaron temas muy diversos: «El sistema político, los partidos políticos y la reforma del Estado»; «El sindicalismo argentino en transición; ¿hacia dónde?»; Estado y desarrollo científico y tecnológico; «Estado, sociedad civil y movimientos sociales»; «Las relaciones Estado-Sociedad: un modelo para su análisis y reconversión».

114 Dado que el área también contempló el desarrollo de insumos para la actividad de capacitación, se creó la serie Documentos de Apoyo a la Capacitación.

cambio en tecnologías de gestión del sector público (Dirección Nacional de Estudios y Documentación, 1998, p. 2).

El interés por establecer vínculos con las universidades e impulsar la investigación sobre Estado, Administración y políticas públicas se manifestó a través de la celebración de un convenio marco para promover los intercambios y favorecer la formación de recursos humanos y el desarrollo de trabajos conjuntos (INAP, 1990) y el relevamiento de los centros y áreas de investigación que en el ámbito académico e institucional desarrollaban temáticas afines (Casanova, 1992).

Este despliegue inicial marca el interés de las autoridades del INAP por jerarquizar el trabajo de investigación del organismo, y favorecer el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad analítica desde el Estado para el Estado¹¹⁵. Con el correr de los años, ese interés se mantuvo, y los programas fueron madurando, al tiempo que, con la propia transformación que experimentaba el Estado y la Administración Pública, se sumaban o precisaban áreas de trabajo. Hacia el final de la década, el área de Estudios e Investigaciones estaba en condiciones de mostrar una red de relaciones con universidades y centros de investigación que daban lugar al desarrollo de proyectos conjuntos, algunos de ellos con financiamiento externo (CONICET). Por un lado, dentro del Proyecto Análisis de las Capacidades Institucionales del Estado se planteaban como ejes centrales, el seguimiento de los procesos de reforma de la Administración Pública y la Organización del Estado y la Administración Pública; el desarrollo de la red nacional de centros académicos dedicados al estudio de la gestión local —la REDMUNI—; la gestión del conocimiento sobre el empleo público nacional; y la regulación de los servicios públicos privatizados. Esos ejes dieron lugar a los siguientes programas y proyectos: a) Regulación de Servicios Públicos Privatizados; b) La Reforma de los Sistemas de Prestaciones Sociales (Proyecto

115 Incluso fue establecido un reglamento interno para regular el desarrollo de los programas y proyectos, que pautó modos de presentación, aspectos formales y procedimentales que tenían en cuenta las prácticas habituales del trabajo de investigación (Dirección Nacional de Estudios y Proyectos, 1995).

PIP-CONICET); c) Gestión en gobiernos locales; y d) Tecnologías de Gestión en la Administración Pública¹¹⁶.



Como puede apreciarse, la agenda de investigación del INAP respondió, en cada uno de los períodos analizados, a las demandas y las cuestiones que cada gobierno instaló en relación con el Estado y la Administración Pública. Si hay ejes que se sostuvieron a lo largo de ellos, también se pone de manifiesto las orientaciones que en función de la concepción del Estado y la Administración Pública prevaleció. Durante la dictadura, cualquier atisbo de la dimensión política de la Administración Pública fue cuidadosamente evitado: los esfuerzos concentrados en el trabajo de descripción de base, en la producción de información para la decisión, pareció constituir un argumento suficiente que eximió a las/os investigadoras/es del establecimiento de ese necesario vínculo. Y ese desdibujamiento de la dimensión política continuó en el período siguiente, pero más que nada porque el trabajo analítico dentro del INAP quedó circunscripto a los «estudios administrativos», lo cual, nuevamente, favoreció esa separación entre política y administración, como si la reforma administrativa pudiera ser sometida a una operación semejante. Durante la década de 1990, el interés por el Estado y su relación con la sociedad se restituyó, y con él, la dimensión política del Estado y la Administración Pública, aun cuando el recurso a una equivalencia entre Administración Pública y tecnologías de la gestión haya contribuido a atenuarla.

Producciones

La tarea de investigación tuvo en este período, como surge del análisis realizado anteriormente, ejes y orientaciones que marcaron la relevancia otorgada a la producción de capacidad analítica como función del INAP. A continuación, destacamos algunos de los ejemplos más significativos que expresaron el

116 Este detalle ha sido tomado de un documento de circulación interna de la Dirección de Estudios e Investigaciones que probablemente date de 1998.

espíritu y el sentido de la época en general, y del Estado y la Administración Pública en particular.

En los inicios, un primer mapa del Estado argentino

A poco de echar a andar el funcionamiento del INAP, en 1974 desde el área de investigación se desarrollaron algunos trabajos que, como era usual en la época, no consignan autoría; de ellos hemos accedido a dos que muestran por dónde buscó orientarse la producción inicial del INAP. En línea con el proyecto político del segundo peronismo de resignificación de las viejas consignas de la soberanía popular, la justicia social y la independencia económica, uno de los trabajos ponía el foco en el estudio de las empresas multinacionales y el estado del conocimiento sobre los factores que explican el fenómeno de la transnacionalización de la economía. El segundo de los trabajos constituye el primer «mapa del estado» del que tenemos noticias. Esta pequeña muestra pone en evidencia la intención de desarrollar líneas de trabajo vinculadas tanto con las políticas públicas –y proveer insumos desde tales desarrollos– como con el funcionamiento del Estado y la Administración Pública.

La «Organización del Estado Argentino» (INAP, 1974) es un documento doblemente interesante, porque, por un lado, arranca con una reseña histórica del desarrollo del Estado nacional desde 1854 hasta 1974, que pone el foco en el carácter que asumió en los grandes períodos históricos, pero también en los intentos de organización de la Administración Pública y el desarrollo de sus cuadros, hasta desembocar en la creación del INAP, que es caracterizado como «organismo de *formación técnico-política de los funcionarios de nivel superior* y como ente investigador para el mejor conocimiento del comportamiento del Sector Público» (INAP, 1974, p. 13; el destacado es nuestro). Luego, en la introducción a la Segunda Parte destinada a la exposición de la «Organización actual del Estado Argentino», se explica que «se trata de una descripción del aparato estatal, de su configuración formal», que «No incluye ningún tipo de apreciación sobre su funcionamiento, sobre los recursos humanos y financieros con que cuenta, ni sobre la incidencia que tienen sobre él los cambios políticos y socioeconómicos», cuestiones que prometían ser consideradas en futuras investigaciones (INAP, 1974, p. 15). El documento recorre la organización de

los tres poderes, y en lo que concierne al Poder Ejecutivo, se limita a transcribir las funciones asignadas a cada una de las áreas de la gestión estatal según la Ley de Ministerios entonces vigente. Como veremos más adelante, esta iniciativa sería retomada en la década de 1990.

El Censo de 1977 y sus derivaciones

Durante la dictadura cívico-militar, como ya se señaló, el «paraguas» del proyecto PNUD no sólo facilitó el «encapsulamiento» del INAP en general, y el área de investigación en particular, sino que contribuyó al desarrollo de una gran cantidad de trabajos, dando lugar a una etapa de producción prolífica cuyo principal sustento fue, a modo de una cantera, el Censo del Personal Civil de la Nación realizado en 1977. De acuerdo con los testimonios recogidos, fue esta «materia prima» la que permitió desarrollar una «escuela de investigación» cuyas orientaciones, establecidas y coordinadas a partir de los ejes comentados, hablaban del desarrollo de trabajos y «producción de información para la toma de decisiones»: «no era un centro de investigación donde cada uno hacía lo que quería» (exfuncionario del INAP).

La escasez de conocimiento técnico y empírico sobre la estructura y recursos de la Administración Pública Nacional obstaculizaba el desarrollo de una política de administración de personal en las líneas planteadas por la reforma administrativa impulsada por el gobierno dictatorial de 1976. Reconociendo este déficit, desde la Secretaría General se definieron áreas que por su interés y relevancia serían prioritarias para iniciar la recolección y el análisis de datos.

En este contexto, el INAP fue encargado de diseñar, procesar y analizar el Censo del Personal Civil de la Administración Pública Nacional, con el objetivo de recabar la información necesaria para la adecuada implementación de políticas de gestión de los recursos humanos, al permitir observar la situación del personal y prever los movimientos que se darían en su evolución.

Alrededor de 1.200.000 registros suponían una valiosa fuente a partir de la cual era posible emprender la caracterización de la Administración Pública Nacional. Si bien no fue esta la única fuente de que dispusieron las/os investigadoras/es

del INAP, resultó la más relevante, y alimentó una gran cantidad de trabajos recogidos en informes que fueron sucesivamente publicados. A través de ellos fue posible reconstruir una imagen del estado de los recursos humanos de la Administración Pública Nacional considerándolos por jurisdicción, sectores, tipos de personal, tipos de tareas y funciones, categorías escalafonarias, entre otras categorías y clasificaciones. Ello posibilitaría, en fin, a los decisores «en materia de política de recursos humanos» la desagregación e implementación progresiva de «medidas inicialmente globales y luego sectoriales» (INAP, 1977a).

En las conclusiones del Tomo 2 del tercer informe publicado por el INAP, que surgen de un trabajo de síntesis de los análisis realizados a partir de los datos del Censo (INAP, 1979b), se brindan elementos para un «entendimiento "provisorio" del fenómeno Administración Pública»: la «falta de definición del rol de la Administración Pública en la sociedad argentina» está en la base de los «movimientos de expansión y reducción del aparato burocrático» que se observan en el tiempo, como consecuencia de la «diversificación de la actividad estatal por incorporación de nuevas funciones» y la «disminución de funciones y recursos utilizados para ejecutar sus acciones», respectivamente. Los autores ensayan una serie de argumentos para explicar esas tendencias opuestas y pendulares: la consideración de la Administración Pública «como un mero instrumento de canalización del gasto público», concepción que «lleva implícitos: -una desvalorización del papel que deben desempeñar los agentes públicos como generadores de actividad administrativa y acciones concretas. -una desvalorización del proceso administrativo en general»; la «utilización ambigua del concepto de "rentabilidad social"», que expresa el vaivén entre un modelo de presupuesto equilibrado y el crónico déficit presupuestario y «sobredimensionamiento burocrático»; una «probable indefinición del modelo de Estado deseado, producto de dilatadas crisis políticas, económicas y sociales». En síntesis, en el marco de la última dictadura se identificó que en el largo plazo se había utilizado la Administración Pública como una herramienta burocrática pasiva, simple aplicadora de normas y procedimientos, lo que impulsó procesos de desvalorización que atentaban contra el reclutamiento y la conservación del personal de mayor idoneidad técnica (INAP, 1979b).

La información del Censo alimentó el trabajo de las/os investigadoras/es hasta prácticamente en final de la dictadura. La línea sobre el empleo público, tanto en su abordaje general como en lo referido a tramos y categorías específicos, se constituyó a partir de allí en un eje fuerte del trabajo de análisis e investigación dentro del INAP. De ello interesa destacar el análisis particular sobre las/os funcionarias/os superiores de la Administración Pública (INAP, 1979b; 1979d), segmento al que el área prestó especial atención tanto por ser considerado la clave para impulsar cambios y transformaciones en la Administración Pública como por el interés de aportar insumos para el desarrollo de las acciones de capacitación que en el mismo sentido concentraban en esta categoría sus principales energías¹¹⁷. Adicionalmente, el foco en los altos funcionarios de la Administración Pública se asoció con otro de los temas destacados en este período: el proceso decisorio y sus determinaciones (Dirección General de Investigaciones, 1979).

Por fuera del poderoso motor que significó el Censo de 1977, la cuestión de la reforma y racionalización administrativa orientó el desarrollo de estudios y propuestas. Por un lado, los análisis de políticas públicas, sectores públicos y organismos de la Administración Pública se enfocaron principalmente en el diagnóstico de las condiciones de la Administración Pública para la implementación de la reforma administrativa, así como la realización del seguimiento de los procesos de racionalización y reforma que estaban en marcha. Por el otro, el análisis de los organismos descentralizados y entes autárquicos —«fuera de nivel»— contempló desde los fundamentos teóricos de su existencia hasta las cuestiones vinculadas con las actividades realizadas, los recursos financieros dispuestos y el grado de ejecución presupuestaria. Este trabajo culminó en consulta a expertos¹¹⁸ y una propuesta de reorganización

117 Los trabajos vinculados con capacitación se enfocaron principalmente en sus impactos sobre el funcionamiento de las administraciones; su centralidad en la modernización de la administración; su condición como elemento de los sistemas de control y evaluación asociados a la carrera administrativa; y en el análisis de diferentes modalidades e instrumentos de capacitación.

118 Las pautas para el desarrollo de esta encuesta invocan como base doctrinaria el documento Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional aprobadas a fines de 1979, del cual se transcriben las partes en que se enuncia el principio de subsidiariedad del Estado: la relación entre los individuos, la familia, los grupos intermedios y el Estado en la tarea de consecución de sus fines últimos se encuentra regulada por dos principios: el de subsidiariedad y el de totalidad. Según el primero, los grupos sociales mayores existen para ayudar y no para absorber

y supresión de una gran parte de este tipo de organismos, en la que además de hacer alusión directa a «las directivas recibidas», se formulaban una serie de «supuestos» que buscaban separar la decisión a adoptar «a cargo del nivel político», de los fundamentos «técnicos» y desprendidos de «juicios» relacionados con la pertinencia de los organismos en cuestión, cuyas misiones y funciones «constituyen necesidad pública» (Dirección General de Políticas Administrativas, 1979).

La combinación de la descripción sustentada en evidencia empírica y la interpretación sobre esa base y las teorías y conceptos disponibles constituye la fórmula general que se observa en la mayoría de los trabajos de análisis e investigación realizados en este período. La evidencia empírica fue la aportada por el Censo de 1977 fundamentalmente pero también por otras fuentes, por ejemplo, encuestas. La masa de información de base que fungió como «materia prima» en este período probablemente no haya tenido equivalentes en otro momento de la historia del INAP. Luego, los ejercicios de interpretación mostraron al menos dos características: por un lado, el cuidado y a veces el recurso a la elipsis para colocar cuestiones en un contexto tan autoritario y represivo como lo fue la dictadura cívico-militar, y por el otro, la sintonía con las discusiones teóricas que estaban presentes en el campo de estudios sobre el Estado, la Administración y las políticas públicas de ese entonces. En esos ejercicios había lugar, en fin, para reponer una aproximación más completa a la Administración Pública, contemplando también su dimensión política.

Si bien existieron algunas producciones que proponían otra forma de mirar el Estado y la Administración Pública, la mayoría de los documentos analizados se ajustaron —con mayor o menor resistencia— a la visión impulsada por las Fuerzas Armadas en torno al carácter subsidiario del Estado y la reforma administrativa. En ese vaivén, el área de Investigaciones del INAP logró su

a los menores; su papel consiste en hacer lo que estos últimos no deben o no pueden hacer. De ahí que el Estado debe dejar de hacer lo que la iniciativa privada es capaz de hacer por sí sola; debe ayudar a hacer o a promover lo que la iniciativa privada por sí misma no alcanza a hacer sola, y debe hacer lo que la iniciativa privada no puede, no quiere o no debe hacer (Dirección General de Políticas Administrativas, 1979). Entre los organismos que según los expertos consultados podían ser privatizados se encontraban el CONICET; el Instituto Nacional de Microbiología Dr. Carlos Malbrán; el Servicio Nacional de Agua Potable; la Junta Nacional de Carnes; Instituto de Ciencias de la Nutrición para la Región del Noroeste Argentino.

consolidación, al construir capacidad analítica en base al acompañamiento de los expertos del proyecto PNUD y la «mina de oro» que significó el Censo de 1977, y la capacidad política para navegar las aguas de la dictadura cívico-militar.

Empleo, estructuras, historia

En contraste con el período anterior, en que la masa de información aportada por el Censo de 1977 constituyó el combustible para sostener el desarrollo del trabajo analítico del INAP, con la llegada de la democracia fue la apertura y la modificación de la Administración Pública «desde afuera», inyectándole sociedad, por así decirlo, el eje que buscó orientar la actividad dentro del área de Investigaciones. Sin embargo, ese eje no era el único y, en todo caso, coexistió con las tradiciones que habían comenzado a forjarse de manera incipiente, vinculadas con el estudio del empleo público y la dimensión organizacional de la Administración Pública. Luego, la reinserción de gran parte de las/os investigadoras/es en la Secretaría de la Función Pública para fortalecer el trabajo vinculado con proyecto de traslado de la Capital Federal a Viedma, terminó de componer una situación de debilitamiento del área, cuya actividad se orientó más hacia la asistencia técnica a la Secretaría de la Función Pública que al desarrollo de trabajos de investigación de mayor aliento¹¹⁹.

En la etapa comprendida entre 1983 y 1986 tuvo más centralidad la cuestión de la democratización de la administración pública, dando lugar tanto al desarrollo de discusiones teóricas y trabajos de carácter programático (Oszlak, 1984¹²⁰; García Delgado, 1985). Pero también se desarrollaron estudios sobre temas, como el empleo público o políticas públicas (Ruiz y Heller, 1985; Salas, 1986); y análisis en perspectiva histórica del Estado, el empleo y del gasto público; de estructuras organizacionales de la Presidencia de la Nación y de organismos

119 A ello también debió contribuir que algunos integrantes del área, como Alberto Bonifacio y Alberto Salas, tomaran licencia para involucrarse en otros proyectos.

120 Aun cuando Oszlak no formaba parte del equipo de investigación del INAP, ya que en ese entonces era el subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa y fue en calidad de tal que presentó el documento citado en una jornada científica, hemos optado por contemplarlo por la orientación general que surge de la parte propositiva, y porque en la carátula figura expresamente el INAP como ámbito de pertenencia institucional.

estatales, como el Tribunal de Cuentas de la Nación (Esteso, 1985; Bonifacio, 1985; Orlansky *et al.*, 1985; Bonifacio y Salas, 1985; Sciannamea y Di Paola, 1984). También se registra el desarrollo de un trabajo que buscaba tender un puente —al menos en forma de balance— con el período anterior en lo referido a las estructuras creadas bajo el Sistema Nacional de la Reforma Administrativa (Salas y Caplan, 1984). Como puede apreciarse, en este período se deja atrás la invisibilización de las/os autoras/es de las informes e investigaciones que se producían. Asimismo, el despliegue temático ponía de relieve tanto la renovación de los integrantes del área como cierta pluralidad de enfoques sobre el Estado que enfatizaban su función de planificación e intervención o bien su papel regulador.

A partir de 1986 —y en coincidencia con la redefinición del área, que pasó a denominarse Dirección Nacional de Estudios Administrativos y perdió al grueso de su elenco—, fueron las cuestiones asociadas con la racionalización administrativa las que cobraron preeminencia, con informes y estudios de carácter propositivo vinculados con la organización de la carrera administrativa, las funciones de control de gestión y la gestión de los recursos humanos (Thomson, 1988; Soler *et al.*, 1988; Arceo, 1988)¹²¹. Por lo general, se trata de informes de reducida extensión, con encuadres poco claros e indefinición de propósitos, que a veces reiteran información o argumentos previamente desarrollados.

En suma, la primera etapa observa trabajos de mayor aliento y mejor estructurados que, además de perseguir el propósito general de proveer insumos para el desarrollo de intervenciones sobre la Administración Pública, tienden a preservar en mayor medida las reglas del trabajo de investigación; en la segunda etapa, en contraste, el estilo de consultoría fue el predominante.

De este conjunto disímil y heterogéneo de producciones, nos interesa destacar dos o tres de ellas, por su contribución al conocimiento sobre el desarrollo

121 De 1987 data la Guía Orientadora de Trámites (Secretaría de la Función Pública, 1987), una iniciativa de la Secretaría de la Función Pública que contó con la asistencia del INAP. No se aclara si esa asistencia estuvo a cargo de integrantes de los equipos de investigación. En todo caso, por los testimonios recogidos sabemos que ese proyecto fue una iniciativa del entonces secretario, Luis Stuhman, que se valió del grupo de apoyo institucional que había integrado con ocho Administradores Gubernamentales recién egresados, la mayoría mujeres.

histórico de la Administración Pública y la apertura del campo de indagación dentro del empleo público. Se trata de los trabajos de Alberto Bonifacio y Eduardo Salas sobre el empleo público y el desarrollo histórico de la organización de la Presidencia de la Nación, y el trabajo de Susana Ruiz y Lidia Heller sobre el empleo femenino en la Administración Pública Nacional.

El «Diseño Organizacional de la Presidencia en la Argentina entre 1943 y 1983» fue producto de la investigación que Alberto Bonifacio y Eduardo Salas emprendieron en el marco del Curso Iberoamericano para la Formación de Investigadores Superiores, un posgrado organizado por el CLAD en 1983 (Bonifacio y Salas, 1985, p. 2). Elaborado según las reglas clásicas del trabajo científico, tuvo como propósito «describir empíricamente los rasgos salientes del diseño organizacional de que dispusieron los presidentes en ejercicio en las últimas décadas, para contribuir en el desempeño de sus funciones». El estudio venía a llenar una vacancia significativa, dada la ausencia de estudios históricos sobre los aspectos organizativos de la Administración Pública en general, y del Poder Ejecutivo en particular. Además del interés intrínseco de este abordaje, «el estudio de la presidencia dará cuenta especialmente de las *características organizativas de los procesos de reforma administrativa, planificación y formulación de políticas públicas*, dado que han encontrado en ella el ámbito más habitual para su estructuración y funcionamiento» (Bonifacio y Salas, 1985, p. 3; el destacado es nuestro). El estudio contiene una reconstrucción histórica exhaustiva de las diversas áreas de gestión dependientes de la presidencia en cada período de gobierno, a partir de la década de 1940 «cuando nace y comienza a desarrollarse una organización específica en la presidencia» (Bonifacio y Salas, 1985, p. 3) hasta fines de la última dictadura cívico-militar, y el análisis de las condiciones en que, a partir de estas estructuras de asesoramiento y gestión, ocurren los procesos decisorios. Las preguntas que orientaron el análisis giraron en torno a los mecanismos de información y asesoramiento empleados, los alcances y limitaciones de los mecanismos de servicio, apoyo y asesoramiento presidencial, las relaciones estructurales entabladas entre el Presidente y tales sistemas de apoyo, y las tendencias en el desarrollo del trabajo de asesoramiento, información y asistencia a la figura presidencial en relación con la formulación de políticas. El trabajo, en fin, supone una reconstrucción histórica del Estado y la Administración Pública

desde la «mirilla» de la Presidencia, y con el foco puesto en el problema de la toma de decisiones y las condiciones que intervienen en su proceso. Para el momento en que fue elaborado, los estudios históricos sobre el Estado y la Administración Pública en nuestro país eran prácticamente inexistentes y, junto con los aportes de Oszlak y O'Donnell que hemos comentado en la Presentación, este trabajo también quedó a la espera de que este sendero abierto encontrara quienes lo transitaran.

La reconstrucción del comportamiento histórico del empleo público nacional entre los años 1958 y 1985 (Bonifacio, 1985) constituyó un aporte valioso frente al desconocimiento existente sobre la dinámica de largo plazo, y la tendencia a sobredimensionar, desde el sentido común, la magnitud del sector público en términos del gasto en personal. En el trabajo, luego de explicar de manera minuciosa las fuentes utilizadas y el modo en que fueron empalmadas para llegar a una serie histórica continua, contribuye a desmontar el preconceito en torno a las dimensiones del empleo público nacional, al poner en evidencia que, más allá de los movimientos de contracción y expansión experimentados, «el empleo público no se ha incrementado en estos últimos veintisiete años. Por el contrario, al 31 de diciembre de 1985 la APN [Administración Pública Nacional] tenía el 10 % menos de agentes que hace casi tres décadas atrás» (Bonifacio, 1985, p. 8). El trabajo avanza en el análisis de los factores que explican los movimientos de contracción y expansión identificados (políticas de racionalización administrativa y políticas de aumento de los bienes y servicios públicos, respectivamente), la distribución relativa del empleo en la Administración Pública Central y los Organismos Descentralizados, y aporta, en fin, medidas de comparación para valorar el volumen del empleo público nacional (empleo público provincial, población y población económicamente activa).

Por último, el estudio sobre la dinámica del empleo público femenino (Ruiz y Heller, 1985, p. 2) se propuso documentar, con base en los datos del Censo de Agentes Civiles de la Administración Pública Nacional procesados por la Dirección Nacional de Registro Automático de Datos (DIGRAD), el fenómeno de la feminización del empleo público, y atender a «las oportunidades diferenciales de acceder a puestos de nivel alto» por parte de las mujeres, conceptuadas como «logro ocupacional» (Ruiz y Heller, 1985, p. 2). El estudio, luego de explicitar los

criterios metodológicos así como las restricciones —no fueron considerados los Ministerios de Educación y Defensa—, sostiene, en base a la información elaborada, que la feminización del empleo público en la Argentina alcanzaba valores inferiores a los observados en otros países según informes de la OIT (un 35 % dentro del conjunto de empleados públicos nacionales, provinciales y municipales, reduciéndose su participación a un 27 % si se considera el total de la PEA) (Ruiz y Heller, 1985, p. 5). Luego, a partir del análisis de las «características demográficas y laborales» de las trabajadoras del sector público nacional, el trabajo desarrolla los siguientes argumentos: a) las mujeres son en promedio más jóvenes e instruidas que los varones, pero presentan menos antigüedad en el sector público; b) las mujeres presentan mayores dificultades que los varones para acceder a las posiciones medias y altas de la pirámide ocupacional, a pesar de contar con iguales requisitos de antigüedad e instrucción; c) el perfil laboral de varones y mujeres de la APN se aproxima en algunos sectores (organismos centralizados y descentralizados) y se distancia en otros (empresas y sociedades del Estado y sistema bancario). Las conclusiones son que «cuando más se asciende en los niveles de “toma de decisión y poder” en la pirámide ocupacional, menos es el porcentaje de mujeres», situación que, si bien no es característica única de la Argentina, aparece más atenuadamente en otros países. En fin, «La estructura de cargos de la APN argentina se dibuja como una pirámide, cuya cúspide está ocupada básicamente por varones y cuya base está sostenida por mujeres» (Ruiz y Heller, 1985, p. 10). Este trabajo corroboraba con evidencia empírica concreta lo que era conocido de manera intuitiva y constituyó un aporte en el camino para instalar la cuestión del sesgo de género en la Administración Pública. Luego, sirvió de base para el desarrollo, en el período siguiente, del Programa Estado y Mujer (ver Capítulo 3).

El gobierno de las reformas estructurales

Si durante la dictadura de 1976-1983 el Censo de 1977 motorizó el trabajo analítico del INAP, y en el alfonsinismo ese papel lo corporizó la apertura democrática que alcanzaba también al Estado y la Administración Pública, desde 1989 fueron las transformaciones radicales en el papel del Estado y la

reforma administrativa las que traccionaron al área de investigaciones del INAP, al activar la producción para favorecer el desarrollo de las reformas estructurales, pero también para comprender qué era lo que estaba ocurriendo, construir un discurso de legitimación, e incluso brindar elementos para la reflexión crítica sobre los procesos en marcha. De todos estos desarrollos estuvo compuesto el trabajo analítico del INAP que, al igual que ocurriera durante la dictadura, mostró en esta década un vigoroso impulso. Para bien y para mal, la producción fue gobernada por las reformas estructurales.

Bajo ese influjo, fueron abordados todos los grandes ejes del trabajo de análisis dentro de un campo de estudios que todavía estaba en proceso de consolidación, pero cobraron fuerza determinadas líneas de investigación: la tradicional sobre el empleo público se vio potenciada por las demandas derivadas de la implantación del SINAPA (Pozzi y Hendlin, 1991; Hendlin *et al.*, 1992; Casanova *et al.*, 1993; Chumbita *et al.*, 1995). A ello se sumaron los análisis que, a modo de balances provisorios, se realizaron sobre el proceso de reformas (Haime *et al.*, 1991; Sutelman, 1991; Bonifacio *et al.*, 1994; INAP, 1997; Zeller e Impala, 1997) y el papel del INAP (Redondo, 1999).

También ocuparon un lugar destacado en la agenda de investigación los trabajos sobre políticas públicas tanto en la escala nacional (Ataniya, 1991; Hintze, 1992; Halperín, 1992; Chumbita, 1997; INAP, 1997) como en la subnacional (Bardeggia, 1991; Brusa y Jabif, 1992; Godoy y Moretti, 1992; Rodríguez, 1999). El notable protagonismo de los documentos vinculados con el análisis de políticas públicas y sectores públicos pone en manifiesto la centralidad que se le otorgó al estudio sobre el proceso de Reforma del Estado, dentro de lo cual la escala subnacional tomó una relevancia mucho mayor en comparación con los períodos previos.

Estas investigaciones consistieron principalmente en la realización de estudios de caso sobre la implementación de reformas administrativas gerencialistas, y la reestructuración del Estado y la Administración Pública (tanto de la experiencia argentina como de otros países); también hubo un notable número de investigaciones que observaban las políticas de capacitación y formación de funcionarios/os en la Administración Pública tanto nacional (ya sea argentina o

de otros países) como provincial, así como estudios comparativos de experiencias de diversos países que permitían analizar los diferentes mecanismos normativos implementados, principalmente en el caso de las privatizaciones y el cambio del rol del Estado hacia uno regulador. Sin duda la línea de investigación sobre estos procesos alcanzó centralidad, tanto en lo referido al desarrollo de las nuevas funciones de regulación de las empresas privatizadas (López, 1993; López y Felder, 1996, 1997a y 1997b; López *et al.*, 1998; López, 1999), como a la gestión de las consecuencias del proceso, como fue el caso de los entes residuales, transferencias de bienes y reinserción de trabajadores (Tesoro y Jiménez Salice, 1995; Tesoro *et al.*, 1996; Redondo *et al.*, 1997).

A modo de ejemplo, en López y Felder (1997a), se realiza una reseña de las diversas conceptualizaciones sobre el carácter público de los servicios y el papel del Estado como prestador directo o regulador de la prestación de los mismos a cargo de empresas privadas, que comprende las perspectivas tanto favorables como críticas a su mercantilización. Luego, se revisa la experiencia de países, como Estados Unidos y Gran Bretaña, para avanzar en la discusión sobre la participación ciudadana en el control de los servicios públicos privatizados. La consideración de los modelos de regulación de los servicios públicos desde las perspectivas estadocéntrica, sociocéntrica o mercadocéntrica, permite a las autoras introducir matices críticos al desarrollo de la experiencia argentina. Así, al observar el desplazamiento de la perspectiva estadocéntrica propia del Estado «interventor-benefactor» en pos de las perspectivas sociocéntrica y mercadocéntrica, las autoras advierten que «es importante tener en cuenta la distinción (...) entre estas dos últimas perspectivas, ya que la apelación a la reducción del rol del Estado en favor del mercado tiene consecuencias muy diferentes de las visiones que propugnan un mayor fortalecimiento de la sociedad civil» (López y Felder, 1997b, p. 43).

Si bien la mayoría de las producciones no cuestionan directamente el paradigma vinculado con la NGP o el rol del Estado como regulador, ajustándose al clima de época y a la agenda impulsada desde el Ejecutivo, los testimonios recogidos dan cuenta de la existencia, dentro del INAP, de muchos debates respecto de los cambios implementados en la Administración Pública nacional y el impacto de ellos sobre el sentido de la acción estatal y el papel del Estado. Aun

cuando estos debates no pueden apreciarse explícitamente en las publicaciones realizadas por el organismo, la utilización de metodologías de investigación vinculadas con el estudio comparativo de experiencias nacionales permitía realizar observaciones respecto de las diferencias y anomalías que algunos aspectos de la Reforma del Estado Argentino tenían respecto de experiencias similares en la Región y en el mundo.

La misma consideración aplica a la producción de carácter teórico, orientada principalmente a la construcción de marcos interpretativos para dar cuenta de la incorporación de los principios de la gestión privada a la gestión pública; así como de cuestiones asociadas con los cambios en las relaciones sociedad-Estado, tanto por los impactos de la globalización y la descentralización como por la redefinición en las funciones del Estado; y cuestiones éticas vinculadas con el desempeño de la burocracia (Bonifacio y Salas, 1992; Bonifacio *et al.*, 1993). Bonifacio y Salas (1992) recuperaban, en la propuesta de un nuevo modelo para pensar las relaciones entre el Estado y la sociedad, las discusiones acerca de la subsidiariedad del Estado que tuvieron lugar durante la dictadura cívico-militar y que el ciclo de reformas abierto en el Gobierno de Menem actualizaba en toda su dimensión, retomando la necesidad de dotar de evidencia empírica al concepto de subsidiariedad a partir de la identificación y análisis de los intercambios efectivos entre el Estado y la sociedad. En las conclusiones, Bonifacio y Salas (1992, p. 87) señalan:

Si bien no existe mayor discusión en reconocer que el principal órgano de acción de las sociedades modernas y posmodernas es el Estado, a éste, para alcanzar su legitimidad, ya no le resulta suficiente exhibir su origen constitucional: se le exige capacidad para dar respuestas a las demandas de los actores que se desenvuelven dentro de su esfera. Pero las expectativas sobre el papel que al Estado le corresponde desempeñar aparecen hoy como desmesuradas, habida cuenta de las restricciones impuestas por una crisis excepcional y su propia debilidad estructural, que lo desbordan en su capacidad de respuesta. Las políticas emergentes en estas condiciones, así como los posicionamientos cambiantes de los actores (sociales, políticos y económicos), han provocado que los límites que permitían discriminar los espacios de lo privado y lo público se encuentren más difusos e inestables que en el pasado (...). El resultado de un proceso tal debiera ser un control estatal cada vez menos coactivo y alienante,

que permita lograr un equilibrio entre el autocontrol de los grupos sociales y un control gubernamental contextualizado, cuya efectividad le permita poner freno real a situaciones de injusticia social, impidiendo que la libertad de pocos imponga límites a la libertad de la mayor parte de la población.

Por último, interesa destacar la recuperación del trabajo de sistematización de la organización del Estado nacional, por medio de la elaboración periódica del «Mapa del Estado» (Zeller, 1997). Habíamos señalado que la primera iniciativa en este sentido data de 1974, y todo parece indicar que fue abandonada, hasta que a mediados de la década de 1990 se retoma el trabajo de «pasar en limpio» y ofrecer el esquema completo de las estructuras de gestión del Estado, ya no contemplando únicamente la Ley de Ministerios que les asigna las respectivas responsabilidades y tareas, sino consignando referencias para el establecimiento de contacto con cada una de las dependencias públicas.

La «Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional de la República Argentina» (2.a Versión) publicada en 1997, se planteó como un trabajo orientado a «poner a disposición del lector un conjunto de información sistematizada que le permita, en forma relativamente sencilla, obtener un panorama de conjunto de las principales características del Estado argentino, de su sistema de gobierno y de su estructura administrativa» (Zeller, 1997, p. 3). Organizado en cinco capítulos, en el primero de ellos se explica la organización del sistema de gobierno y se describen los tipos de organismos que integran la Administración Pública Nacional. El Capítulo II dedicado a la Administración Pública Nacional, el de mayor extensión, incluye la presentación de cada una de las dependencias teniendo en cuenta los objetivos, las referencias para acceder a las oficinas, e información sobre presupuesto y personal. El Capítulo III hace lo propio con la presentación de la organización de los poderes Legislativo y Judicial. El capítulo IV brinda información sobre la estructura presupuestaria y de personal del Estado nacional. Por último, en el Capítulo V se desarrolla un panorama general sobre la Reforma del Estado, sus lineamientos y grado de avance en cada una de las áreas de gestión y campos de políticas públicas. Como puede apreciarse, el sentido del trabajo fue mucho más allá de la sola transcripción de la normativa, ya que abrió a la consideración del público en

general información que, si bien era pública y se hallaba por consiguiente disponible, resultaba difícil de ser reunida en una única pieza documental.

La capacidad analítica al servicio de la reforma administrativa

En este poco más de cuarto de siglo en que el INAP inició su trayectoria, el trabajo de análisis e investigación acompañó, con sus más y sus menos, la agenda que en relación con el Estado y la Administración Pública se plantearon los sucesivos gobiernos. En este sentido, esta área se mostró sensible a las demandas de la reforma administrativa que fue llenándose en cada caso de contenidos específicos, sin perder un hilo conductor. Pero ese hilo conductor no sólo estuvo hilvanado por la continuidad en el sentido de la reforma, sino por la tradición que fue forjando el área, a través de la formación de sus equipos.

A este respecto, el recambio en los equipos de trabajo constituyó un desafío relevante que, al menos en estos años se manifestó con cierta intensidad durante el Gobierno de Raúl Alfonsín, cuando el grueso de los integrantes del área de Investigaciones fue absorbido por la Subsecretaría de Investigaciones y Reforma Administrativa de la SFP, y otros tomaron licencias para incorporarse a otros proyectos e iniciativas, todo lo cual afectó el desarrollo de las líneas de trabajo y proyectos de investigación que se venían realizando y explica, en parte, la diferencia de las producciones realizadas entre 1983-1986 y 1987-1989. En contraste, durante la dictadura cívico-militar y el gobierno menemista, los equipos de investigación contaron con mayor estabilidad, e incluso en la década de 1990 se reintegraron algunos viejos referentes que posibilitaron la recuperación de las tradiciones de trabajo que habían comenzado a construirse y encontraron condiciones adecuadas para su consolidación. Todo ello está en la base tanto de la continuidad de las líneas de investigación como de la notable cantidad de trabajos producidos.

Por otro lado, es relevante destacar que a lo largo de los poco más de 25 años analizados, el área de investigaciones siempre realizó producciones que dialogaron con el área de capacitación, aun cuando los lazos fueron difusos y

no lineales. En todo caso, es en la década de 1990 que se observa un impulso sostenido por favorecer una vinculación más sistemática entre estas dos funciones centrales del INAP.

La corta pero significativa experiencia de investigación del INAP en sus primeros años de funcionamiento, permite apreciar el modo en que fueron redefinidas las orientaciones del trabajo analítico desde el golpe cívico-militar de 1976. De pensar una producción destinada a favorecer no sólo la planificación de las intervenciones sobre la Administración Pública en pos de su mejoramiento y perfeccionamiento, sino también el desarrollo del conjunto de las políticas públicas, el INAP volcó el grueso de capacidad analítica puertas adentro de la Administración Pública, relegando los aportes para el desarrollo del trabajo de la Administración Pública hacia afuera.

Esta redefinición encontró en el Censo de 1977 un poderoso argumento. Era la oportunidad de contar con una masa empírica sin precedentes para describir a la Administración Pública en sus variables y categorías más básicas y, sobre esa base, ensayar explicaciones «provisorias» acerca de patrones de comportamiento y tendencias en su desarrollo. A partir de aquí, la línea de trabajo sobre el empleo público —tanto en sus aspectos agregados y cuantitativos como en sus aspectos más específicos ligados con categorías y clasificaciones, así como con exploraciones de carácter cualitativo— se erigiría en uno de los puntales más representativos de las investigaciones del INAP y haría del INAP una referencia en la materia.

Si el hilo de la reforma pareció cambiar de contenido en los inicios del Gobierno de Alfonsín, cuando la apertura democrática reclamaba llegar también a las oficinas encargadas de la gestión pública, ese motor se fue deshilachando a medida que los propósitos iniciales alentados desde la SFP fueron topándose con las restricciones que pusieron paños fríos al trabajo sobre la cultura administrativa y su transformación «desde adentro». En todo caso, y en la medida en que las energías del INAP se concentraron en el PROFAG o bien fueron canalizadas hacia otras iniciativas de la SFP, como el proyecto de traslado de la Capital Federal a Viedma, el área de investigaciones quedó reducida al desarrollo de trabajos menores de consultoría e ingresó en una suerte de cono de sombra.

En la década de 1990, tanto por la dirección política que asumió con firmeza el compromiso con el desarrollo de las reformas estructurales del Estado y la Administración Pública, como por la renovación de los elencos y la reincorporación de algunos viejos hacedores del trabajo de investigación en el INAP, el área asistió al reverdecimiento en consonancia con la alta demanda de producción de insumos para describir, explicar, justificar y legitimar las radicales transformaciones en marcha. El momento de maduración y consolidación de las tradiciones de trabajo tuvo frente a sí el laboratorio de las reformas, que abrió líneas de trabajo en las que, una vez más, las/os investigadoras/es del INAP se volvieron referencia. Los trabajos sobre la regulación de los servicios privatizados son una muestra de ello.

¿Quiénes fueron los públicos de estas producciones? En muchos de los trabajos se hace alusión explícita a las/os destinatarias/os, y en su gran mayoría, los mismos están implícitos: las/os decisoras/es, las autoridades, en el primer plano; pero también las/os hacedoras/es y gestoras/es de las políticas públicas, las/os trabajadoras/es públicas/os en general, y las/os investigadoras/os. Si la urgencia de las agendas a veces imponía modos desprolijos en la factura de los trabajos, las más de las veces estos siguieron las reglas dominantes en el campo de las ciencias sociales. Si muchos de los trabajos quizás no hayan resistido el paso del tiempo y sólo han tenido el destino de fuentes para el análisis histórico, otros tantos —y en particular los que hemos destacado— han trascendido los motivos de carácter más coyuntural que los impulsaron, para adquirir valor en sí mismos, además de colaborar en la construcción de la «marca INAP».

// **Parte III. El INAP por dentro: historias que enhebran la historia**

Presentación

A lo largo del poco más de cuarto de siglo de la historia del INAP, tanto la organización del gobierno y las estructuras de la gestión como la definición de la dirección y del contenido de sus actividades sustantivas, además de su puesta en marcha, fueron cobrando la forma de productos que están disponibles para quien quiera echarles una ojeada: la normativa y las estructuras organizacionales, los lineamientos y los programas de capacitación, las investigaciones. Todos ellos constituyen artefactos que nos hablan del Instituto y de su historia a través de lo que, por así decirlo, «decantó»: un conjunto de intervenciones en y sobre la Administración en la forma de programas de capacitación, un conjunto de producciones que condensan el conocimiento en y sobre la Administración Pública.

Pues bien, es hora de escudriñar —y reponer en la medida en que ello sea posible— el «detrás de la escena», que está hecho de cosas materiales, relaciones, recursos, ideas y afectos... Todo lo que portaban las mujeres y los hombres que trabajaron en el INAP desde que fuera creado, y el lugar en el que lo hicieron —un edificio que parece más que un conjunto de materiales—. Es hora, en fin, de ponerles nombres a las cosas. Nombres que hablan de los modos en que

se concibió el trabajo en el INAP, las relaciones que se tejieron, los soportes que posibilitaron que esas cosas salieran.

Este ejercicio de reconstrucción de la vida del INAP en el período 1973-1999 es seguramente incompleto, y probablemente no alcance a reponer en todas sus dimensiones las vivencias experimentadas por las/os trabajadoras/es del organismo y el modo en que encarnaron el sentido de lo público. Pero al menos haremos un intento por navegar en estas aguas. Y lo haremos fundamentalmente de la mano de los testimonios que recogimos, pero también interrogando en esta clave los documentos y fuentes que hemos revisado.

Esta Parte III está organizada en los siguientes apartados: en primer lugar, hablamos del edificio al que el INAP está ligado de manera indisoluble, desde la propia historia de su construcción y destinos varios, así como los significados que para las/os trabajadoras/es del organismo ha revestido. En segundo lugar, damos cuenta de lo que caracterizamos como los soportes del trabajo del INAP, lo que ha hecho posible que sus productos salieran y llegaran a sus destinatarias/os: el trabajo administrativo, la Biblioteca y la Imprenta. En tercer lugar, reponemos y analizamos las trayectorias y saberes de las/os empleadas/os del INAP, desde quienes asumieron funciones de dirección y organización del trabajo hasta quienes integraron los equipos de capacitación e investigación, procurando reconstruir tramas de relaciones e interacciones que explican el modo en que se construyó, en el INAP, el sentido del trabajo.

Capítulo 5. Postales de la historia del INAP: el lugar, el trabajo, los saberes

El contenedor material y simbólico: Roque Sáenz Peña 511 y, enfrente, la Plaza de Mayo

El emblemático edificio en el que hoy funciona el INAP fue una de las imponentes obras que inauguraron la avenida Roque Sáenz Peña, junto con

la Casa de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La compra de un lote de más de 1000 m² subastado por el Banco Municipal de Préstamos, ubicado en el barrio de La Merced —en el que se concentraba el corazón de la actividad bancaria de la época y cuya impronta aún perdura en la actualidad—, se presentó como una gran oportunidad para el Banco Argentino Uruguayo, que, en 1926 encargó el diseño de su nueva sede principal al arquitecto francés Eduardo Le Monnier.

El arquitecto llegó a Buenos Aires en 1896, en un contexto en el que la ciudad capital de nuestro país se encontraba en plena transformación de la mano del proyecto impulsado por la Generación del 80. Con este se pretendía emular el modelo cultural europeo que, entre otras cuestiones, involucró una refundación de la estética de la ciudad de Buenos Aires desde la planificación de su arquitectura. Esto resultó particularmente atractivo para un gran número de arquitectos europeos que, como Le Monnier, llegaron a la ciudad a finales del siglo XIX y que, hasta aproximadamente 1920, concibieron la gran mayoría de los proyectos de construcción de una amplia gama de edificios: desde los vinculados con las funciones de la Administración Pública (como escuelas, hospitales, puertos y ferrocarriles) hasta teatros, clubes e incluso los hogares de la elite que habitaba la ciudad.

Le Monnier se destacó entre sus colegas por su habilidad para diseñar a partir de variados estilos sin producir mezclas extravagantes, además de manejar un grado de innovación y flexibilidad que le permitía crear en sus edificios formas armónicas que se alejaban de la mera copia de los estilos históricos europeos, y que conciliaban el arte arquitectónico con la funcionalidad.

Estas características resultaban particularmente importantes para el diseño de un edificio como el que concebían las autoridades del Banco Argentino Uruguayo. En primer lugar, por el lugar en el que se emplazaría la construcción, que la llevaría a constituirse en uno de los pilares de la imagen que tendría la Diagonal Norte desde Plaza de Mayo. Pero, no menos importante, porque se había previsto que el banco ocupara únicamente la planta baja y el entresuelo, mientras que todos los pisos superiores debían diseñarse para destinarse a oficinas de alquiler.

Pasadas apenas dos décadas de su inauguración, el edificio fue rematado por el Banco Central tras la quiebra del antiguo banco. El 30 de diciembre de 1949, pasó a manos el Estado, que lo utilizaría para alojar las oficinas de muchos organismos públicos, entre ellas la Fundación Eva Perón.

Desde que se creó, el INAP tuvo su sede en este edificio. Los recuerdos de quienes hace mucho tiempo trabajan en el organismo, o que lo han hecho desde prácticamente sus inicios, se remontan a la trágica época de la dictadura militar, porque el Instituto no era el único organismo que ocupaba el edificio:

Estaba un Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y había dos pisos que eran de la SIDE [la Secretaría de Inteligencia del Estado], que tenían puertas de metal y demás. Nunca se veía nada (...). También funcionó acá la Cuenca del Plata, por ejemplo, entonces había una oficina [en la] que las salas de acá estaban integradas, no tenían divisores y eran espacios grandes. Funcionó el CICAP de la OEA [Organización de los Estados Americanos], el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública, que tenía tres funcionarios de la OEA acá que trabajaban en apoyo al INAP por un acuerdo. Y en el área donde funcionaba la Cuenca del Plata había pintado sobre la pared un mapa del área de la cuenca, con los ríos. Porque el INAP ocupaba dos pisos, después fue ocupando más espacio y otros salieron... eso debe haber sido en los ochenta (Exfuncionario de las áreas de Investigación y Capacitación, comunicación personal, 17 de octubre de 2022).

La fuerza de la presencia militar en el edificio durante la última dictadura es algo que no resulta fácil de olvidar para las/os trabajadoras/es del INAP que en aquel entonces transitaban sus pasillos. El carácter secreto y distante del Estado autoritario parecía inundar las oficinas, más allá del destino que tenían:

El directorio en el octavo piso: era como un búnker. Más aún, uno trataba de no cruzarse con nadie de ellos [los militares]. En el quinto piso estaba la Escuela de Inteligencia del Estado. Estaba blindado el piso. Con lo cual era un organismo en el cual estábamos colgados del universo (Exfuncionario del área de Investigación, comunicación personal, 17 de octubre de 2022).

En el mismo sentido:

En este edificio pasaban cosas muy raras, porque estaba el INAP, que tenía un presidente que era un abogado, Rizzieri Rabboni, con un directorio que había uno o dos militares según el momento y dos o tres civiles. El militar que estaba en ese momento, que era el coronel Cusell, era una persona muy estricta, pero también muy humana, no te maltrataba (...) y se dio la paradoja de que su secretaria personal había sufrido la desaparición del hermano y la cuñada (...). Después en el primer piso y en el cuarto piso había dos delegaciones de la SIDE acá. En el primer piso estaba «la escolita», que era una escuela de adoctrinamiento de ellos; vos pasabas por el primer piso y veías las cámaras. La puerta era una puerta ciega de hierro y, si te fijás, hay rejas arriba de la cúpula del primer piso, y pasando las puertas de hierro también había rejas. Y en el cuarto piso también estaba la SIDE, y se rumoreaba que pasaban cosas raras, pero a ciencia cierta vos no podías saber. En Imprenta, cada tanto, nos llegaba alguien que decía «Ah, sí, vino fulano de visita» que vos decías «¿A título de qué viene alguien de visita?». Venían y decían «Ah, sí, yo soy amigo de fulano, me siento y vamos a charlar» como para sacarnos información, cosas así (Trabajador de la Imprenta, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022).

Así como en plena dictadura estas imágenes compartidas hablan de la opacidad y el clima de «catacumbas» que destilaba el régimen, el edificio fue testigo, junto con las/os trabajadoras/es del INAP, de sus estertores y las primeras luchas populares que reclamaban su final:

Cuando se viene la democracia, acá hubo una movilización impresionante (...), esto era un hervidero era como el hormiguero (...). Se hizo una movilización muy grande en la calle en defensa de la democracia (...) y para que no exista la dictadura (...). Todos nos estábamos preparando —muchos, muchos— para ir a la plaza (...). Había acá mujeres de militares (...), gente que estaba tan integrada acá que (...), jamás pasó nada acá, nunca hubo un problema (...). A mí lo que me preocupaba era lo que pasaba afuera (...) y entonces dijimos que íbamos a ir, entonces el primer grupo que estaba saliendo, dice [el guardia de la puerta]: «Tengo orden de tomar nota de todos los que salen, porque el que sale va a quedar cesante». Entonces, todos para adentro de vuelta, nos empezamos a reunir todos a hablar, y ahí surgió una idea: «¿Por qué no nos encontramos en la terraza? ¿por qué no podemos ir a la

terrazza?» (...). La terraza era un espacio al que el único que iba era el ascensor y el jefe de ascensoristas que tenía la vivienda, y entonces empezamos a subir todos por las escaleras y por los ascensores a la terraza (...) y se llenó, como cuando se llena una plaza (...) y repetíamos los cantos de abajo (...), tirábamos papelitos y qué sé yo (...). Cuando empezamos a bajar, no se animó nadie (...), nadie se animó (...), pero no por nosotros, sino porque ya la democracia era muy fuerte aun sin estar instituida (A. Morán, comunicación personal, 14 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP])¹²².

Así, el modo en que el edificio posibilitó la manifestación de sus trabajadoras/es en un momento tan crítico y crucial de la historia, los unió de manera indisoluble.

No resulta extraño entonces que, como parte del proceso de democratización del Estado durante el Gobierno alfonsinista, para las/os trabajadoras/es adquiriera importancia ganar más espacio dentro del edificio, apropiarse, por decirlo así, de algo que consideraban suyo.

Es que uno de los propósitos del gobierno democrático fue justamente la recuperación de los espacios públicos que habían sido inundados de opacidad, de aquello que no se podía ver, de todo lo que, en fin, representaba simbólicamente la dictadura cívico-militar que se quería dejar atrás. Y en el emblemático edificio de Diagonal Norte esta tarea de recuperación fue asignada a la SFP, con el INAP como organismo de cabecera. Después de todo, qué mejor organismo para hacerlo que el encargado de pensar al Estado y la Administración Pública desde adentro. El Instituto, que durante este período se presentó como uno de los actores centrales de los debates en torno a la democratización de la Administración Pública, también fue el encargado de recuperar el espacio real y simbólico que antes había sido ocupado, al menos de manera simbólica, por el terror. En relación con ello, Oscar Oszlak rememora:

En el momento que me hice cargo de la Subsecretaría [de Investigación y Reforma Administrativa], tuve la tarea de conseguir que el INAP fuera dueño de todo el edificio. Cuando asumimos en el 83, el INAP en realidad ocupaba tres pisos. Estaba el Tribunal

122 Al momento de la publicación de este libro, el Archivo de Testimonios Orales del INAP se encuentra en fase avanzada de construcción y próximamente estará disponible para ser consultado en el CEDIAP.

de Honor de las Fuerzas Armadas, la SIDE también (...). Cuando me hicieron la recorrida inicial del edificio con el encargado del edificio (...), cuando llegamos al primer piso, en el ángulo que se forma entre los dos pasillos hay una sala triangular, esa sala tenía lana de vidrio en las paredes, porque ahí era un centro de detención y de interrogatorio. Cuando yo le pregunté al encargado en ese momento, me hizo un gesto como diciendo «No pregunte». Más aún, cuando llegué a mi despacho, y en otros despachos, había máquinas destructoras de papeles (...), cosa que obviamente el gobierno militar compró masivamente antes de entregar el poder. Se fue negociando [el retiro de otras oficinas del edificio], había una oficina del Centro Argentino de Ingenieros (...). Fuimos negociando una a una, hasta que se consiguió el control sobre todo el edificio (O. Oszlak, comunicación personal, 19 de septiembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

El INAP era muy chiquito, y estaba en un lugar que era compartido el edificio con otras dependencias, y la parte de servicios era del Ministerio de Economía, los ascensoristas (...). El INAP después fue tomando más fuerza ya en el Gobierno de Alfonsín (...) y ahí fuimos ganando terreno en el edificio, y ya ocupamos el edificio entero (...). Se hizo mucho trabajo en el entresuelo (...), el subsuelo era inhabitable y (...) eso fue importantísimo —la parte administrativa hablo, ¿no? que eso habrá ayudado mucho a la capacitación también— (...). Cambió muchísimo, eso fue muy importante (G. Renzulli, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

El crecimiento del INAP tras la recuperación de la democracia no solo resultó en que el Instituto ocupara la totalidad del edificio que se encuentra sobre Diagonal Norte. La masividad de las actividades de capacitación desbordó por completo las capacidades instaladas, por lo que se avanzó en la incorporación, en 1994, de un centro de capacitación ubicado a unas pocas cuadras, en avenida Belgrano 637. Rápidamente, este nuevo lugar recibió cariñosamente el apodo de «la Escuelita».

Desde el PROFAG en 1985, y luego en combinación con «la Escuelita», se desarrollaron en el INAP innumerable cantidad de cursos, conferencias, seminarios, encuentros de autoridades y referentes, etc. El Instituto estaba lleno de gente que entraba y salía: «No sabés la cantidad de gente importante que

anduvo por acá» (Gestión y docencia del área de Capacitación, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022. Pero el edificio no solo era espacio de encuentro para celebrar eventos relevantes que se vinculaban de manera directa con los asuntos del organismo: también era el lugar del encuentro y la celebración de sus trabajadoras/es.

No es extraño, entonces, que el espacio ganado en el emblemático edificio construido por Le Monnier haya sido recurrentemente invocado por las/os trabajadoras/es del INAP como un logro: su historia es la historia del Instituto. No es posible pensar al INAP en otro lugar que no sea en la avenida Roque Sáenz Peña 511. El edificio es parte de «la marca INAP». Como expresó una de las personas entrevistadas: «El INAP se hizo cargo del edificio. Ya era el edificio del INAP. No era el piso del INAP, *era el edificio del INAP* [énfasis agregado]» (Área de Administración, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022).

La foto histórica que representa al INAP es la cara de nuestro edificio (...). La esquina [de] Diagonal Norte por años estuvo impresa en todos los libritos (Gestión de la Capacitación 1, comunicación personal, 7 de septiembre de 2022).

Este edificio es divino y nunca deja de sorprenderme (...). Yo creo que tengo el privilegio de estar en un edificio histórico (...), no sé (...), suena medio cursi, ¿no? Pero pararme en Plaza de Mayo y decir «¡En ese edificio trabajo yo!», eh, es lindo (...), es un montón de historia (Gestión de la capacitación 2, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022).

Sí, efectivamente, el edificio es una parte trascendental de la historia del INAP.

Algo más que tareas de apoyo: las condiciones y los soportes para la producción del INAP

La distinción entre actividades sustantivas y actividades de apoyo constituye un clásico modo dentro de la Administración Pública para hacer referencia a los fines encomendados a una organización pública en términos de los productos o la producción que realiza (bienes, servicios o regulaciones) por un lado, y a

las condiciones para que la realización de esos productos o producción sea posible por el otro. Más allá de la utilidad que esta clasificación tiene para una primera aproximación a lo que una organización pública hace y cómo lo hace, consideramos que ella arrastra la introducción de jerarquías que pueden prestarse a la confusión y, en el extremo, pueden llevar a descuidar la importancia que las actividades de apoyo revisten.

Por nuestra parte, estamos lejos cometer ese error (bastante común, por lo demás). Por el contrario, entendemos a las actividades de apoyo —desde las que tradicionalmente se asocian con la administración hasta las que involucran la gestión de las actividades sustantivas o producen bienes o servicios intermedios— como un componente del trabajo de una organización pública tan importante como los productos o servicios en que se traduce ese trabajo.

Las áreas tradicionales de la administración, aquellas encargadas de la asignación y ejecución de los recursos, el manejo del personal, la gestión del patrimonio y el mantenimiento general del edificio, así como la vinculada con la circulación y gestión de los papeles que contienen las decisiones y su respaldo normativo, garantizan las condiciones materiales del trabajo del INAP —incluido, claro está, el propio—. A ello se suma el trabajo de gestión que tiene lugar en las mismas áreas caracterizadas como sustantivas, y especialmente en la de Capacitación. Y, por último, consideramos dos espacios cruciales en la vida del INAP, que completan esto que dimos en caracterizar como soportes en el funcionamiento y desarrollo del trabajo del Instituto: la Imprenta y la Biblioteca.

Podría pensarse que esta puesta en conjunto de espacios de trabajo tan diversos es arbitraria o rompe con los cánones consagrados en cuanto a las clasificaciones presentes en la Administración Pública. Nuestro interés va, en verdad, un poco más allá: queremos hablar de esta combinación de trabajo especializado que conlleva saberes administrativos y técnicos amasados fundamentalmente en el desarrollo de las tareas mismas, que se ponen a prueba en la resolución de cuestiones y se transmiten entre las/os trabajadoras/es en los propios lugares en que se desempeñan.

En el período que analizamos, esos saberes se construyeron y desarrollaron al calor del crecimiento y expansión de las actividades de capacitación e investigación del INAP, que constituyeron el motor por excelencia, particularmente la primera, por la creciente masividad que adquirió. Si hay algo que caracteriza a este conjunto heterogéneo es la presencia, en cada uno de los espacios mencionados, de figuras con larga trayectoria —como Héctor Bernasconi y Gustavo Renzulli en Administración, Emilio Etchart en Imprenta, Alberto Morán en el Centro de Documentación— que forjaron el modo del trabajo en ellos, y oficiaron como maestros para las/os trabajadoras/es que se fueron sumando. Y la incorporación, en las décadas de 1980 y 1990, de nuevas figuras que —como Liliana Falabella en Coordinación Administrativa, Leonardo Llusá en el área de Informática, Verónica Dicianna, José Coviella y Belén Alonso en actividades de gestión vinculadas con la capacitación— hicieron lo propio¹²³.

Por cierto, las áreas tradicionales de la administración se nutrieron de saberes de la propia Administración Pública que podríamos considerar colectivos: algo que se transmite entre pares y colegas de otras dependencias, y que tiene en su base reglas y procedimientos bastante estandarizados, de suerte que la construcción de rutinas brinda la seguridad de estar haciendo las cosas bien.

La gestión de la capacitación constituyó un campo de aprendizaje permanente por el propio movimiento —a veces vertiginoso y desde la década de 1990, siempre abierto a nuevas cosas— que esta función central tuvo en la vida del organismo. Ello involucró la organización general de los cursos en términos de su frecuencia y distribución, la inscripción y asignación de las/os cursantes, la convocatoria y asignación de las/os docentes, la disposición de los espacios físicos para el desarrollo de las clases y encuentros de trabajo, la provisión de los materiales e insumos —tanto para las/os cursantes como para las/os docentes—, la elaboración de las actas, la confección de los certificados, la definición de la acreditación de cursos realizados por fuera del INAP, la liquidación de las horas cátedra... En fin, como puede apreciarse, una cantidad relevante de acciones que pueden englobarse genéricamente en el concepto de gestión académica

123 Los nombres apuntados constituyen ejemplos y no agotan el abanico de personas que, dentro del INAP, realizaron y realizan las actividades objeto de análisis.

empleado a nivel universitario, y que comprende la gestión de estudiantes y docentes. El trabajo vinculado con la capacitación también se extendía, por último, a acciones de cooperación e intercambio, y gestión de becas.

La Biblioteca¹²⁴, desarrollada a partir del acervo acumulado por el ISAP, fue construyendo un reservorio relevante de materiales y documentación acerca del campo de los estudios sobre Estado, Administración y políticas públicas, al tiempo que fue el lugar natural de destino y resguardo de la producción misma del Instituto. La Imprenta, por su parte, reproducía tanto los materiales de capacitación como los trabajos de investigación, así como documentos institucionales y piezas de difusión. Estos dos espacios se organizaron bajo las reglas propias del oficio de resguardo y acopio de la documentación, y su materialización para la comunicación y circulación, respectivamente, al tiempo que fueron protagonistas de iniciativas que trascendían sus límites.

Hay algunos rasgos compartidos en estas áreas de trabajo del INAP que comenzaron a gestarse desde los primeros años de vida del organismo, para consolidarse a lo largo del período que estamos considerando. En primer lugar, así como ya hemos hecho referencia a la presencia de liderazgos prolongados que imprimieron a estas áreas continuidad y modos de hacer las cosas que forjaron tradiciones de trabajo, ello puede extenderse, de acuerdo con los testimonios recogidos, al conjunto del personal. Más allá de la existencia de movimientos en el tiempo, la nota dominante es la construcción de carrera dentro del organismo.

En muchos casos, el ingreso fue a temprana edad —cuando la normativa todavía lo permitía, a los 16 años—, de suerte que el INAP resultaba ser la primera experiencia laboral¹²⁵, y la formación en el trabajo se convertía, entonces, en moneda corriente. Pero el estar en un «instituto de capacitación de excelencia» —como afirmó una de las personas entrevistadas— constituía un poderoso estímulo no solo para realizar cursos dentro de la propia oferta del INAP, cuando

124 Su denominación formal fue variando con el paso del tiempo: de «Departamento de Publicaciones y Biblioteca» a Dirección de Documentación e Información. Ver el detalle correspondiente en el Capítulo 2.

125 Esta situación fue bastante común, pero obviamente no fue la única. También se registran algunos pasajes previos por alguna otra área de la Administración Pública o en el ámbito privado. Pero, al menos en el universo de entrevistadas/os, esto último fue un camino poco o nada transitado.

esta se amplió como consecuencia de la masividad alcanzada en la década de 1990, sino para completar los estudios secundarios y desarrollar formación en el nivel superior.

El encuentro con el mundo del trabajo público —o, al menos, con el INAP— ocurrió las más de las veces por vínculos y lazos familiares o de amistad, así como aquellos forjados en el ámbito de estudios¹²⁶, modos habituales en el reclutamiento de las/os funcionarias/os y empleadas/os en la Administración Pública. Cuando en la década de 1990, a partir de la implementación del SINAPA, comenzaron a sustanciarse concursos, muchas/os validaron su trayectoria y posición por esta vía.

Por último, las relaciones amasadas en los espacios de trabajo los trascendieron para dar lugar a vínculos de amistad e incluso amorosos. Como en otros ámbitos de la Administración Pública —y especialmente en los organismos de tamaño más reducido—, el INAP se convirtió en algo familiar. Pasar entre 7 y 8 horas en el trabajo, y a veces sábados y domingos (cuando había que sacar los papeles), solo parecía posible en un lugar «amigable».

Las áreas de apoyo —que, como dijimos, hablan más que de apoyo en la historia del INAP— fueron testigos y protagonistas de los vertiginosos cambios que se produjeron en el último cuarto del siglo xx —y particularmente la década de 1990— en los modos de realizar el trabajo. Enfrentaron las pruebas y desafíos que tanto esos cambios como el propio crecimiento de la actividad del INAP les puso enfrente, por medio del aprendizaje colectivo. La compenetración con el sentido del trabajo del INAP pone de manifiesto, en fin, un alto nivel de conocimiento sobre lo que el Instituto hacía y por qué lo hacía.

A continuación, reponemos, a partir de algunos testimonios ilustrativos, procesos y sentidos del trabajo en estos soportes del INAP que constituyen parte indisoluble de su vida como organismo. Están distribuidos en función de ciertas especificidades vinculadas con cada una de las áreas oportunamente

126 Incluso en muchos casos puede comprobarse la relevancia que adquieren los *lazos débiles* (Granovetter, 1984). En el siguiente apartado, volveremos sobre esta cuestión.

identificadas, pero expresan el modo general en que las/os trabajadoras/es del Instituto se relacionaban con su trabajo y su lugar de trabajo.

Rutinas que cementan el funcionamiento del INAP o cómo hacer que el día a día tenga sentido

El trabajo administrativo tradicional suele ser considerado el ámbito de las rutinas por excelencia, con escaso margen para la creatividad o la inventiva. Claro que esas rutinas, no nos cansamos de afirmarlo, constituyen la plataforma a partir de la cual una organización hace posible el cumplimiento de sus propósitos y actividades. Las áreas del trabajo administrativo del INAP no escapan a esta caracterización general. En todo caso, le sumaron, desde que echaron a andar y con el correr de los años, el interés por «hacer las cosas bien». En los testimonios recogidos, es posible advertir que el conocimiento del papel que el INAP cumplía dentro de la Administración Pública, y el compromiso con ello, construía el sentido del trabajo cotidiano en estas oficinas.

El aprendizaje sustentado en las/os referentes que ofician como «maestras/os», así como el carácter artesanal del trabajo, quedó vívidamente registrado en el siguiente testimonio:

Uno fue conociendo gente, fue conociendo lugares (...). Todo eso gracias a [Héctor] Bernasconi que me presentaba a la gente, porque él los conocía a todos (...), porque esto es así como yo habré hecho con otras personas que estaban atrás mío, ¿no? Vos vas presentando la gente (...). Cuando recién entré [durante la dictadura militar], el clima era espectacular (...). Se trabajaba bien (...), nunca hubo nada fuera de lugar, respeto (...). Con los radicales hubo un cambio y todo, pero yo tuve un jefe que era el mismo hasta que se disolvió [referencia a la centralización del INAP] (...). Se agregó un contador que era un tipo que me enseñó un montón: el contador [Luis] Barañano, para colmo, daba clases y me enseñó (...). Eran charlas hasta las nueve de la noche en la tesorería, él tenía la oficina al lado, y nos sentábamos los dos y charlábamos de trabajo, de contabilidad, de las cuentas bancarias (...). Capaz que empezábamos con cualquier cosa e íbamos a los libros, antes los libros eran a mano, el libro de bancos, documentos en cartera (...). Llevábamos todo a mano (...), era un laburo (...), pero era

hermoso (...) y para ensobrar (...) el subtesorero (...) que era cadete, cuando yo agarro la Tesorería me lo ponen de segundo, así que (...) le tuve que enseñar el trabajo a él, ponerme bien yo (...). Pagábamos todo en efectivo (...). Nosotros salíamos de ahí [del Banco], íbamos con dos valijones, caminando veníamos con un millón y medio de pesos, en cambio, porque antes que eso tenés que armar [los sobres] (...). A mí con los años me pusieron seguridad privada (...), sufría más con eso que cuando yo iba solo (...). Íbamos cada uno con una valija, era más botón eso (...), valijas negras llenas de guita (...). Y veníamos acá, nos encerrábamos (...), nos poníamos a ensobrar, y vos sabiendo que la gente se quedaba esperando que vos le pagues (...), y tenías una cola que daba toda la vuelta hasta las 11 de la noche (...). Y a las 7 del otro día ya estaba acá, para acomodar la Tesorería. Cuando había un error y no daba, se recuenta todo (...) hasta que no te dé bien, no podés ensobrar (...). Estamos hablando de 300 y pico de sobres (G. Renzulli, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

El sentido del trabajo, hasta en detalles mínimos, construía un día a día en el que todo parecía, desde la perspectiva de sus trabajadoras/es, encajar:

Yo entré a trabajar acá y creía que estaba en el primer mundo (...), porque todo era «ya» (...). A mí, mi jefe [el director] me decía: «Necesito (...), se me rompió la pata de esta silla, necesito que me la vengán arreglar» y yo llamaba a Mantenimiento y a los dos minutos estaba la persona (...). Era totalmente distinto (...): mucha cordialidad, mucha predisposición (...). Yo creo que eso se ha perdido mucho (...). En esa época [década de 1990], la gente se brindaba (...) (Coordinación Administrativa, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022).

La gestión a pulmón

El «detrás de escena» de las actividades de capacitación consumadas en el encuentro entre docentes y cursantes plantea un continuo movimiento de personas haciendo cosas para que ese encuentro se produzca. En ese hacer se ponen en juego diversas capacidades, no solo de gestión, sino también de carácter político, entendidas como las que activan el arte de la negociación, la búsqueda y el intercambio con los interlocutores adecuados, el sentido de la oportunidad.

Desde que el INAP inició sus actividades, esa dinámica estuvo en un principio bastante acotada en atención al volumen relativamente reducido de cursos y cursantes. Una factura artesanal como era en verdad en todos los ámbitos educativos en que debían garantizarse actividades de carácter académico, que fue adquiriendo mayor complejidad a medida que los volúmenes de cursos y cursantes fueron creciendo, y que fue transformándose al calor de los cambios tecnológicos.

Hacíamos las inscripciones de los cursos en un papel, venía el coordinador técnico y decíamos «Esta comisión va a tener 30 vacantes», anotábamos dos más por las dudas, (...) les mandábamos cartas por correo, entonces venía el coordinador [de la jurisdicción] y nos decía: «Yo quiero...» tipo carnicero, ¿no? «Dame dos para esto, dos para...» no sé qué, y después nos traían los nombres o a veces nos daban los nombres ya de las personas que iban a anotar (...). En esa época, lo que tenía la capacitación era que era medio acotada en cuanto a la llegada de la difusión a las personas, porque (...) el coordinador técnico [RRHH de los organismos] recibía la carta, no sé cómo hacía, pegaba un papel o repartía fotocopias, no sé cómo (...). En esa época era precario, y además lo que tenía era que (...) no todos tenían [interés] si justo no pasaban no se enteraban, [entonces] no había muchas personas que tuvieran llegada a la información [sobre los cursos] (...). Hasta que llegamos a tener una página en la que las personas consultan directamente [sobre la oferta]. La información estaba medio acotada (...). Después saltamos de la persona presencial a pedir la vacante al fax, entonces llegábamos a la mañana y pasábamos por la oficina del director, porque era la única que tenía fax, y había una chorrera de papel (...). «Uy, se quedó sin papel», y empezábamos, «Estos son de informática, estos son de formación superior, estos son de entrenamiento laboral», de las distintas áreas del piso, entonces cortábamos el papel y ahí íbamos anotando las vacantes (...). Llegamos [a] un momento en que lo hacíamos por teléfono. Por suerte no duró mucho tiempo, pero bueno, era mucho más ágil (...) y después saltamos al mail (Gestión de la Capacitación 2, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022).

A continuación, citamos un ejemplo del arte de «sacar conejos de la galera» para garantizar el desarrollo de las actividades:

Nosotros caímos casi justo en un momento donde el viento corría en esa dirección (...): el INAP dejaba de ser una formación más acotada, más académica, más ligada a cuadros superiores y fue masiva (...). Lo que tuvo de bueno ese momento es haber convertido al INAP en algo muy masivo (...), en entrenamiento laboral (...). No había equipamiento (para los cursos de informática) en todo el Estado, (...) entonces nosotros nos encargábamos de los alumnos, ver que se dictaran [los cursos], que se llevara el registro, etc., la base de datos (...). Y había otro grupo que se encargaba de conseguir en las empresas privadas que recién empezaban vacantes (...). IBM tenía aulas donde daba formación (...), el Instituto Argentino de Secretarías Ejecutivas nos daba muchas vacantes dentro de sus cursos (...). ¿Qué hacían? Ellos vendían un curso de 20 vacantes, les quedaban 6 vacantes libres, ¡pum!, Mónica [Beranger, subdirectora de la Unidad de Capacitación y Tecnología Informática de la Dirección Nacional de Capacitación], que era muy buena para eso, conseguía que en cierto tiempo le dijeran: «En este te damos 6, en el otro 4...». Así era como se empezó la capacitación: no teníamos máquinas, (...) había 2 (...), no teníamos ni teléfono (...) y así empezamos (...). Todo el mundo se manejaba con Olivettis, había muchas Olivettis en todos los lugares, (...) después vinieron las computadoras (Gestión y docencia del área de Capacitación, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022).

En otro testimonio, identificamos a las/os referentes como «maestras/os» en la organización de los espacios de trabajo:

Mis primeros años fueron de esponja (...), pero además como alumna (...). Al lado de los administradores gubernamentales siempre me sentí una alumna (...), al lado de [Alberto] Bonifacio siempre me sentí una alumna, al lado de [Juan Luis] Gianini [subsecretario para la Modernización del Estado en la segunda presidencia de Carlos Menem], porque para mí la casa [el INAP] tiene las dos patas centrales para todo empleado público: carrera administrativa y formación de la mano (...). Empleo Público era [Dirección General del] Servicio Civil y era acá y es acá (...) y es acá digo inclusive lo edilicio, es el mismo edificio el que ha unido estas dos patas, empleo público con normativa y capacitación (...). Yo era una administrativa, pero me estaba formando [en el reencasillamiento] (...); era una subalterna, pero me estaban formando otras que también eran subalternas y otros (...), pero principalmente otras, en cómo hacer el trabajo (...). Desde lo técnico-administrativo tengo claramente registro de (...) dos personas [Graciela Bisesti de la Dirección Nacional de Estadísticas y Sandra Amaturro

de la Subsecretaría de Organización y Gestión, ambas en la SFP], que no me llevaban menos de 10 años, pero con un nivel de formación en lo técnico-administrativo de lo que era la Administración Pública que lo tengo grabado en la piel (...). Cuando yo entré, algunos asesores te hacían leer el Digesto Administrativo, primero lo leías y después te lo tomaban tipo lección, cuáles eran los deberes y los derechos del empleado público (...) y en eso ellas eran dos chicas formadas en la casa también (...). Sandra Maturo había entrado a los 16 años [en la época de Alfonsín como Secretaria Privada de Luis Stuhlman], pero ella salía del cole, se colgaba el delantal y venía a trabajar, porque en ese momento se permitía.

Hay ciertos estándares que no se han quebrado, empleo y formación, desde una mirada positiva, (...) que colabora para un cambio hacia algo mejor (...). No es que la gente trabajara un sábado y un domingo por el sueldo, sino que había otro tipo de compromiso de que el trabajo saliera (...): tenías el saco puesto y lo hacías (...). Alberto Bonifacio trabajaba sábado y domingo, me consta, Graciela Falivene lo hizo, Cata [lina] Olrog muchas veces, Graciela Silva (...), y no había un rédito personal (...), era el compromiso hacia el Instituto (...) como lugar de pertenencia (...), por eso, para mí, siempre el INAP olió a aula, olió a escuela (...). Estaba el docente ahí y estaban los alumnos (...). Yo era alumna, yo hice el Ciclo Básico (...) y después hice el Ciclo Básico de Formación Superior (...). Me encantaba (...), era sistematización de saberes que uno los tiene hechos piel y uno no sabe cómo ponerle de nombre el rótulo a ese proceso (...), y ahí estaba el docente poniendo los rótulos (...) y ahí estaba el INAP formando (Gestión de la Capacitación 1, comunicación personal, 7 de septiembre 2022).

Por otro lado, el siguiente testimonio expresa cómo era el clima de trabajo que, para algunas/os, tenía una mezcla de familia y fiesta:

Yo corría con una ventaja (...), porque era el más chico (...), el que venía de afuera (...). Mis compañeras de trabajo me preparaban la leche y compraban galletitas (...), a ese nivel del INAP (...). Te lo cuento, porque es algo muy importante en la vida de una persona (...): yo llegaba acá, trabajaba de 8 a 15, llegaba a las 8 de la mañana y estaba (...), y me preparaban el café con leche (...), había un mozo que te traía el café (...) y el paquete de galletitas (...). Vos pensá lo que es ir a un lugar donde vos llegás y es como que vas a tu casa, te encontrás con gente que sabe que esa galletita no te gusta (...). Se convirtió en mi casa claramente en un montón de aspectos esto,

porque después vino una camada de gente, de hecho la hija de una de estas personas empezó a trabajar acá, otras personas que están trabajando todavía, y armamos un grupo de chicos jóvenes [en 1993/1994] (...) y que nos acompañamos durante muchísimos años, que hoy nos reconocemos ya grandes, pero habiendo vivido todas estas historias, que vos decís de cosas de fiesta de egresados (...), salir de acá e ir a tomar algo (...) (Gestión y docencia del área de Informática, comunicación personal, 6 de septiembre de 2022).

Lo que tiene el INAP es que uno, a lo largo de los años, no solo comparte el trabajo, sino comparte la vida (...). Me acuerdo que empezamos a hacer unas reuniones (...). Yo cuando entré acá era soltera, después me casé, tuve una hija y muchos de los que estamos acá (...). Los más jóvenes ahora se ríen dicen «Uh, no, ya empezamos con el viejazo», pero muchos de los que estamos acá entramos siendo unos niños y compartimos además del trabajo toda nuestra vida (Gestión de la Capacitación 2, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022).

Una ventana al mundo... de la Administración Pública

Cuando el INAP se creó, en 1973, se hizo propietario de los documentos que habían formado parte de la Biblioteca del ISAP y que, tras su disolución en 1970, estaban archivados en el Ministerio de Economía. Mientras comenzaba a crecer y consolidarse, parte de su Biblioteca continuó encontrándose en el Ministerio de Economía, hasta que, a principios de la década de 1980, se trasladó la totalidad de su catálogo al edificio del Instituto, lo que favoreció un mayor cuidado de las condiciones de resguardo y acceso al material.

El aumento en la colección resguardada y gestionada directamente por la Biblioteca del INAP condujo a la ampliación de sus servicios y funciones. Ello estuvo en la base de la decisión de crear un Centro de Documentación para albergar toda la información disponible sobre investigaciones desarrolladas en el ámbito de la Administración Pública y contribuir al conocimiento a través del favorecimiento del intercambio de documentación entre diversas unidades de gestión.

Así, la Biblioteca del INAP fue una de las principales impulsoras de la creación de la Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (RENDIAP), una organización de alcance nacional por la que diferentes organismos gubernamentales, no gubernamentales y académicos tienen una base de gestión documental común que favorece el intercambio de documentación e información sobre el sector público. Para ello, se concibió una modalidad de centralización normativa e informativa (con el apoyo técnico-normativo del INAP a las diversas unidades) y descentralización documental y operativa, que aceitó la cooperación e intercambio entre los miembros de la Red y la integración de centros de documentación de otros países de Latinoamérica, ampliando de esa manera los alcances y posibilidades de interacción. La información registrada por la RENDIAP era difundida a través de catálogos colectivos, editados anual o semestralmente dependiendo de las necesidades de actualización. Estos desarrollos lograron un avance en la década de 1990:

Esa época [correspondiente a la gestión] de [Gustavo] Béliz estuvo bien, trabajamos mucho. Trabajamos mucho con el interior. Tuve que viajar a todas las provincias creando unidades de cooperación, donde nosotros les dábamos toda la tecnología (...). Nosotros lo que les proveíamos era todo el material electrónico que logramos acumular, más la base de datos, cómo funcionaba, y anduvo bien (Exfuncionario del área de Documentación e Información, comunicación personal, 14 de septiembre de 2022).

Los avances tecnológicos permitieron automatizar el catálogo del INAP y conectarlo con diversas unidades cooperantes. Estuvieron dadas las condiciones para la creación del Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP), que se convertiría en un referente nacional e internacional en lo que a la documentación sobre Administración Pública Argentina y Latinoamericana concierne.

Pero la importancia del área de documentación e información no se vinculó únicamente con la gestión de la Biblioteca del INAP, sino que alcanzó a otros aspectos que significaron un gran soporte para el trabajo del instituto y contribuyeron a construir su imagen, su «marca». Por ejemplo, las iniciativas desarrolladas desde la Biblioteca del INAP convergieron, durante la década de

1990, en el diseño de una renovada estrategia editorial para la difusión de las producciones del área de investigaciones, lo que se tradujo en la organización de series y colecciones de documentos producidos por el área de Investigaciones, tal como se señaló en el Capítulo 4.

Las/os bibliotecarias/os del INAP no solo eran consultadas/os por cuestiones relativas a la búsqueda de determinada documentación, sino que su conocimiento sobre el archivo del Instituto les permitía participar activamente en el diseño de determinados productos:

[Luis Stuhlman, secretario de la Función Pública y presidente del INAP] organiza una reunión de Directorio (...) y me invita a la reunión y dice: «Miren, yo quiero hacer una guía de trámites, como hay en España (...). Esto lo tenemos que escribir y se lo tenemos que dar a todos los usuarios de la Administración Pública Nacional». Yo había visto una guía de trámites española (...), bajé (...) y busqué todo lo que había. Conseguí todo un paquete sobre la guía orientadora de trámites, guía de trámites (...) en España y en otros lugares. Entonces, las puse arriba de la mesa y me puse a trabajar, y entra una de las chicas que había estado en la reunión [que bajaba a buscar lo mismo] y le digo «Acercate una silla y lo vemos juntos», (...) «Che, pero podemos hacer esto y esto y esto otro». Y empezamos a borrar y borreamos una estructura de la Guía Orientadora de Trámites. Fuimos a la reunión, Stuhlman nos dice: «Bueno, muchachos, ¿qué me traen?» (...). Nosotros dos se lo acercamos: «Trabajemos sobre esto, listo. Lo mejoramos si es necesario». Esa chica era Analía Franco (...). Y así fue, así salió la Guía (Exfuncionario del área de Documentación e Información, comunicación personal, 14 de septiembre de 2022).

El CEDIAP —la Biblioteca—, al igual que otras áreas de soporte del INAP, tuvo una notable continuidad en sus integrantes. Alojadas/os en el entresuelo, sus trabajadoras/es siempre se encontraban dispuestas/os a resolver las necesidades de consulta tanto internas como externas. La Biblioteca se convirtió, sin dudas, en la Memoria institucional del INAP.

La Imprenta como impronta del INAP

No se trata de un mero juego de palabras. El trabajo —muchas veces invisibilizado— de los «imprenteros» permitía la visibilización del INAP a través de sus diferentes producciones, sus materiales de difusión. Lo que «movía» la Imprenta demostraba, por lo demás, qué tanto se «movían» las actividades del Instituto. Un verdadero *tester*:

Nosotros siempre recordamos (...) la gestión de Claudia Bello (...). Trabajábamos a destajo, imprimíamos a morir porque era todo material que mandaban a las provincias, todo material didáctico para difundir los cursos (...). Nos poníamos a imprimir y le dábamos duro y parejo (...). Lo notamos en la época de Claudia Bello (...); Norberto [Zeller] era una máquina de producir (...); Norberto y Andrea [López] son un clásico; José Luis Tesoro también; [Hugo] Chumbita (...). Muchos trabajos sobre empresas públicas... Cada Gobierno tiene su orientación, increíblemente, por lo que se publica, se ve para dónde va (...) (Trabajador de la Imprenta, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022).

Un equipo de trabajo reducido, que llegó cómo máximo a cuatro integrantes, con una estabilidad más que pronunciada. Un equipo que, al igual que las otras áreas del trabajo del INAP que venimos glosando, fue testigo activo de los cambios tecnológicos y, en función de ellos, medía las posibilidades concretas de las cosas que se podían hacer y prestaba asesoramiento en consecuencia. Un equipo cuyos integrantes fungían, además, como «editores».

Ahí también nosotros estuvimos muy presentes [en el Censo del Personal Civil], porque imprimimos los resultados, colaboramos en el Primer Congreso de Administración Pública en el año [19]79, imprimimos la revista del INAP. Siempre hicimos muchas cosas, no en cantidad a lo mejor, porque algo que bien sabía explicar Alberto Morán es que el negocio no era hacer grandes tiradas, porque para eso hay establecimientos, talleres, que lo podían hacer tranquilamente. Pero nosotros hacíamos la urgencia, en ese momento incluso [se] hizo algo que se llamó «Respuestas rápidas al Poder Ejecutivo». Que era el presidente quería algo, mandaba a investigar algo, acá se hacía la investigación, se le imprimía o se le encuadraba, y se lo llevábamos, todo rápido (...). Nos fuimos perfeccionando, después (...), cuando se crea la Jefatura de Gabinete de Ministros, y los informes del Jefe de Gabinete ante el Congreso (...) ellos lo hacían

en otras imprentas (...), hasta que alguien les dijo que lo podían hacer con nosotros, que éramos pseudo esclavos (risas), que les iba a salir mucho más barato, que no protestábamos, que estábamos todo el día, entonces bueno, ganamos la licitación digamos, y bueno empezamos a hacer los informes del Jefe de Gabinete, que, como son todas las preguntas que les mandan senadores o diputados, eso (...) no se tenía que filtrar a la prensa, entonces nos convocaban a nosotros bien temprano pero el material nos lo daban a última hora, cosa de que no haya posibilidad de filtrárselo a nadie. Entonces trabajábamos toda la noche, o nos ha tocado cosa de trabajar más de un día a la noche, de corrido, sin dormir (...). Por ejemplo, sabíamos que el 1 de marzo, cuando empezaban las sesiones ordinarias, se presentaba en ese momento la Memoria Detallada del Estado de la Nación, para ese momento nosotros teníamos que estar acá. Entonces teníamos que planificar nuestras vacaciones hasta mitad de febrero, de mitad de febrero a principios de marzo estábamos abocados a eso (Trabajador de la Imprenta, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022).

Un equipo que se hizo fama más allá del INAP, y construyó confianza sobre el modo en que hacía las cosas:

Teníamos como algunos puntos, por ejemplo, que si vos nos traés un material, nadie [más] lo va a mirar que no seas vos, primero la ves vos, si vos decís sí esto lo puede ver cualquiera, entonces bárbaro, pero si no, si alguien entraba, esto estaba así [tapado], y vos no lo vas a venir a dar vuelta, porque es nuestro lugar (...). Entonces eso es fundamental, el respeto (...) y no hay fuga [de información]. Si vos me encargás algo es porque me tenés confianza, si no, no me vas a dar algo que vos generaste, porque yo te podría cambiar una hoja y te hago quedar mal a vos (Trabajador de la Imprenta, comunicación personal, 27 de septiembre de 2022).

Si la Biblioteca se convirtió en la memoria institucional del INAP, la Imprenta la acompañó en ese camino, contribuyendo a imprimir la «marca INAP».

Las/os hacedoras/es del INAP: trayectorias, saberes

El título de este apartado merece algunas aclaraciones. Hasta aquí documentamos —de una manera harto escueta en comparación con la riqueza de

las fuentes— tanto las producciones y productos del INAP como las condiciones materiales que los hicieron posibles. Producciones y condiciones que tienen como protagonistas a las/os trabajadoras/es. Y han comenzado a salir a la luz los nombres de ellas/os —esporádicamente en las Partes I y II, y más claramente en los primeros apartados de esta Parte—. A esas figuras está destinado este apartado, junto con otras que también aparecerán en esta reconstrucción de las trayectorias de aquellas y aquellos que marcaron tanto individual como colectivamente el desarrollo del organismo. Esto no quiere decir que el resto de las/os trabajadoras/es del INAP no cuente en esta historia. De hecho, el apartado anterior es un reconocimiento expreso de la relevancia que han tenido —y tienen—. Se trata aquí de reponer algunas de las trayectorias de quienes desempeñaron funciones de organización del trabajo del INAP —incluido el de las áreas que caracterizamos como soporte—, tuvieron la responsabilidad de concebir las producciones y los productos del organismo, o bien integraron esos equipos y dejaron una huella en su desarrollo.

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.

Pero el argumento no sería completo si no consideramos otro componente central en este proceso que las/os protagonistas del INAP echaron a andar. En la concepción y el desarrollo de las diversas intervenciones en y sobre la Administración Pública, ocurrieron procesos de traducción no sólo de esa imagen ideal que los tenía como espejo, sino también de los sentidos de la reforma administrativa que eran motorizados desde los proyectos políticos

sucedidos a lo largo del período considerado, y que involucraban diferentes concepciones del Estado y la Administración Pública.

Resulta difícil establecer el balance entre estos dos componentes de la ecuación que integran nuestro argumento —la concepción y práctica del trabajo público que forjaron de manera colectiva las/os hacedoras/es del INAP, por un lado; y la concepción del Estado y la Administración Pública motorizada desde los diversos proyectos políticos, por el otro—. En todo caso, se implicaron mutuamente de manera compleja. En el extremo, la tracción del sentido de reforma administrativa condujo a operaciones de justificación y legitimación que no necesariamente expresaron sus intereses y creencias.

Por el momento, podemos trazar algunas líneas que nos permitan empezar a desarrollar los contenidos de este argumento, dado que contamos sólo con una parte de la historia del INAP, la de su primer cuarto de siglo, porque el análisis de las trayectorias y los saberes que se construyeron en el Instituto sólo podrá ser completo cuando incorporemos la segunda parte de su historia. En estos primeros 25 años, estamos en condiciones de identificar los núcleos de origen de algunas de las figuras que cobraron importancia en el desarrollo del organismo, y las fuentes de su formación que, junto con la experiencia construida en el trabajo, daría lugar a la configuración de una burocracia especializada compuesta por perfiles complejos. La Universidad del Salvador, la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y el PROFAG constituyeron ámbitos de formación y circulación de los que surgieron las figuras más destacadas. La Universidad Católica Argentina y las relaciones forjadas en el propio ámbito de trabajo del INAP hicieron lo suyo para completar los modos en que fueron integrándose los elencos. Antes de avanzar en la reconstrucción de esos núcleos y redes en los que se movieron y de los que salieron los hombres y las mujeres del INAP, a continuación hacemos una breve reseña sobre algunas de las figuras que presidieron el INAP entre 1973 y 1999¹²⁷.

127 Dado que el propósito central de nuestro trabajo no fue la reconstrucción de las trayectorias, lo que sigue está sustentado en los relatos de nuestras/os entrevistadas/os y algunas fuentes que recuperamos del gran «quién es quién» en que se convirtió Internet. De manera que en algunos casos las reseñas son incompletas. Confiamos en que, a futuro, se genere el interés por avanzar en esta dirección.

Presidentes y presidenta del INAP

En este período el INAP tuvo seis presidentes y una presidenta. Su impronta en el organismo fue disímil y, en todo caso, estuvo asociada con el momento histórico en que presidieron el INAP, y los proyectos políticos que motorizaron.

José Serlin fue el primer presidente del INAP. Licenciado en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, su carrera se forjó en ese ámbito, constituyéndose en un referente dentro del campo de la gestión de organizaciones¹²⁸. Al momento de asumir la Presidencia del INAP, esa trayectoria estaba en sus comienzos, y su paso por el INAP fue condicionado por la crítica coyuntura política que dejó poco margen para el desarrollo de programas de trabajo. En los «Agradecimientos y confesiones» que realizó en su tesis de doctorado, Serlin (2010) no rescata la experiencia del INAP. Pero la reconstrucción de los vínculos forjados desde sus comienzos como estudiante ayuda a comprender algunas tramas de relaciones que están en la base del grupo de «Ciencias Económicas» del INAP, que forjó su «pata organizacional»:

Con emoción y reconocimiento recuerdo a los jóvenes inexpertos de 18 años que intuimos en 1959 (año en el cual se creó la Carrera de Administración en la FCE-UBA medio siglo atrás) que la gestión de empresas y otras organizaciones era un tema relevante y novedoso para el futuro del país y para nuestro futuro. Entre ellos y a riesgo de cometer algún error, estuvieron *Bernardo Kliksberg*, *Jorge Ricardo Etkin* [énfasis agregado], *Jorge José Ader*, *Mario Kutnowski*, *Héctor Larrocca*, *Lázaro Leschinsky*, *Manuel A. García*, y *Ricardo Wainstein* y los fallecidos *Santiago Luis Burroni*, *Carlos Medina*. Con casi todos ellos cursamos juntos el secundario desde los 13 años, la Facultad desde los 17/18 años y luego compartimos medio siglo de docencia e investigación en la misma (...). [La Facultad] Nos dio maestros, como *V. L. Perel*, *F. Frischknecht* [énfasis agregado] (a pesar de las diferencias ideológicas), *Pedro Pavesi* (ídem), *Juan Llamazares* y *Manuel García Pazos*. Entre los que estuvieron

128 Como lo recupera la reseña histórica del Instituto de Investigaciones en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA: «El Profesor Consulto Dr. José Serlin fue el primer Director del Instituto una vez vuelta la democracia desde el 28 de mayo de 1986 hasta el año 1998. En ese período se abrieron cinco Centros de Investigación, incorporándose gran cantidad de investigadores, además de llevarse a cabo la reorganización del espacio físico y académico. Dicha labor ha sido continuada por el Profesor Emérito Dr. Francisco Martín Suárez, quien ejerció la dirección hasta el año 2006» (https://www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/sec-investigaciones-administrativas/).

en campos disciplinares distintos de la Gestión, nos dio a los maestros Dr. Alfredo L. Palacios, Dr. Carlos Malagarriga, Dr. González Gale, Dr. W. L. Chapman, Dr. H. J. Olivera, y Dr. A. C. Geli, pidiendo disculpas por las omisiones. Del exterior conocí en la Facultad a Herbert Simon, I. Prigogine, Edgard Morín, Michel Crozier, W. Barnett Pearce, y diversos otros. En nuestra FCE *Enrique Herrscher* [énfasis agregado] ha sido pionero en la aplicación de la Teoría General de los Sistemas a las Organizaciones (Serlin, 2010, p. 2).

Un mundo de relaciones que tendría eco en el desarrollo del INAP. Esta primera y efímera experiencia se completaría con su regreso al INAP durante la gestión de Luis Stuhlman, cuando estuvo a cargo del Área de Capacitación con el propósito de elaborar un Programa de Desarrollo Gerencial; asimismo, realizó un trabajo de análisis sobre el Instituto en el marco de una consultoría financiada por la OEA que hemos utilizado como fuente y en el que, llamativamente no hace referencia a su propia experiencia en Instituto (Serlin, 1988).

Luego de la corta y poco feliz intervención de Héctor Puerta Ynda (abril y mayo de 1976)¹²⁹, Arturo Rizzieri Rabboni fue designado como presidente del INAP, posición en la que permaneció hasta 1983. Hijo de radicales, había sido subsecretario de Administración durante la dictadura del general Onganía (Primera Plana, 1968). Según los testimonios recogidos, «un buen tipo» que favoreció un clima de trabajo adecuado —«espectacular» como caracterizó uno de los entrevistados— y que se apoyó en el asesoramiento del grupo de expertos de las Naciones Unidas y los equipos conformados en las áreas de capacitación e investigación, sin producir mayores interferencias en los procesos de trabajo, pero asegurando el puente con la reforma administrativa que, en definitiva, lo tenía como vocero.

Cuando llegó a la Presidencia del INAP el 10 de diciembre de 1983, Jorge Roulet lo hizo como secretario de la flamante Secretaría de la Función Pública (SFP), y como un proyecto claro sobre lo que había que hacer. Ingeniero de formación, había sido decano de la Facultad de Ingeniería de la UBA, y tuvo una estadía formativa en la famosa ENA francesa, que constituyó una fuente de inspiración para el proyecto del PROFAG. Integró los equipos del CISEA,

129 Según los testimonios recogidos, esta persona expresaba la derecha nacionalista.

desde donde surgieron muchas de las ideas e iniciativas que alimentarían el programa de gobierno de Raúl Alfonsín, de quien fue colaborador estrecho. «Un cabrón, pero buen jefe»: así lo sembró uno de nuestros entrevistados. Se rodeó de un equipo de colaboradores que venían del referido CISEA y del CEDES —entre ellos Oscar Oszlak y Enrique Groisman—, imprimiéndole a la SFP y al INAP un tinte más académico. Pero más que ello, importan sus ideas y reflexiones en torno a la Administración Pública y sus problemas, que quedaron recogidas en un trabajo de recopilación publicado luego de su fallecimiento (Roulet, 1988), y a las que ya hemos hecho referencia; y su decisión de impulsar y desarrollar el que sería el programa estrella del INAP, la «nave insignia» que le daría su sello distintivo, el PROFAG:

[Luego de caracterizar los principales problemas de la Administración Pública, el clientelismo y la discrecionalidad, la cultura administrativa caracterizada por la elusión de la responsabilidad y la tendencia a diferir las decisiones] Todo eso, que es de este mundo, y no una caricatura, es lo que debemos cambiar, lo que debemos discontinuar. Ese burócrata, que efectivamente es un burócrata en el sentido peyorativo del término y no un servidor público, es el que debe cambiar de condición y sobre todo de actitud. Debemos discontinuarlo. Hay que cambiar de paradigma. Para esto es este Proyecto. Para eso es este Curso. Para eso han venido ustedes y para eso están acá. Desde aquí queremos proponerle a nuestra administración otro paradigma de funcionario público, el de un servidor del país. Cuando lo tengamos, cuando se lo evalúe y se lo juzgue, cuando pueda actuar e influir, comenzarán a producirse los efectos multiplicadores [Acto inaugural del Segundo Curso de Formación de Administradores Gubernamentales, 1 de julio de 1986] (Roulet, 1988, pp. 50-51).

La renuncia de Roulet a fines de 1986¹³⁰ llevó a ocupar su lugar a Luis Stuhlman, quien permaneció hasta la finalización del gobierno de Alfonsín. Sociólogo de la UBA especializado en metodología de la investigación, tuvo una estadía de estudios en el Internacional Peace Research Institute de Oslo, que culminó en 1968. Trabajó como investigador en la OEA y en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde integró la cátedra de Francisco Suárez, un

130 La salida de Roulet obedeció a su disidencia con las decisiones del Ministro de Economía Juan Sourrouille vinculadas con la contención del gasto público (congelamiento de vacantes, retiro voluntario, unificación de horarios y reestructuración salarial) (Viñas, 1995, pp. 249-250).

reconocido especialista en el campo de los estudios organizacionales, en la que también hacía su formación Isidoro Felcman¹³¹. Cuando fue designado como director de Investigaciones del INAP en 1976, Stuhlman se sumó al equipo como asesor. De manera que ya conocía el INAP antes de asumir la SFP y la Presidencia del Instituto. Pero antes de ello fue jefe de Asesores de Gabinete del Ministerio de Salud y Acción Social y Director del Programa Alimentario Nacional (PAN). Recordado con mucho afecto y respeto, su nombre surgió una y otra vez para dar cuenta del desarrollo del trabajo en la segunda mitad de la década de 1980, que estuvo concentrado tanto en el PROFAG como en el proyecto de traslado de la Capital al que hemos hecho referencia en el Capítulo 4. Además, organizó un grupo de apoyo institucional, conformado por ocho administradores gubernamentales, la mayoría mujeres que luego seguirían ligadas al INAP, como Graciela Lemoine y Graciela Falivene, con el propósito de «pensar políticas y estrategias». «Todos amamos a Stuhlman», al decir de un administrador gubernamental. Firme defensor de las políticas de reforma avanzadas durante la presidencia de Alfonsín (Stuhlman, 1988), continuó luego vinculado al INAP en la década de 1990 como vocal del directorio y como docente. Se desempeñó además como consultor para el Banco Mundial, el Programa de Mejoramiento de Organización del Sector Público, y para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Ottawa (Canadá). En la campaña electoral de 1999, fue uno de los principales asesores de imagen del candidato a presidente por la Alianza, Fernando de la Rúa (*Página 12*, 5 de septiembre de 1999).

El primer secretario de la Función Pública y presidente del INAP del gobierno de Carlos Menem fue Gustavo Béliz, abogado de formación que recién iniciaba su carrera en la vida política desde esta posición, motorizando la reforma del Estado y la Administración Pública y alentando la elaboración y puesta en marcha del SINAPA. Su carrera política continuaría en el Ministerio del Interior, donde

131 De acuerdo con Sergio Agoff, quien realiza el prólogo a la compilación de los trabajos de Francisco Suárez realizada por Fernando Isuani: «En el año 1976, como ocurrió a tantas y tantos, [Suárez] es objetado desde el punto de vista ideológico (según el propio Suárez como un "elemento con ideas subversivas") por la intervención de la facultad, que dispone su cesantía en la UBA. Es a partir de ese momento, hasta ya comenzados los años 80, casi al borde de la restitución democrática, que comienza a trabajar con colegas, como Emilio Bertoni, Luis Stuhlman y Luis Karpf, entre otros (a muchos de los cuales había tenido como acompañantes o discípulos en el pasado) en el ámbito privado» (2020, p. 17).

estuvo entre 1992 y 1993. Luego de realizar estudios de posgrado en la London School of Economics, se desempeñó como docente y consultor¹³². Durante su gestión impulsó una agenda renovada en materia tanto de capacitación como de investigación, en consonancia con los aires de reforma que la SFP y el INAP asumieron como propios. El recuerdo por parte de la/os trabajadoras/es del organismo es matizado: desde el cuestionamiento por manejos de los recursos considerados espúreos¹³³ hasta la valoración de las iniciativas vinculadas con la ampliación de los públicos y la apertura a las universidades, asociadas con las segundas líneas como Pablo Fontdevila, Patricio Loizaga y Virginia Franganillo.

Claudia Bello, hija del diputado radical Carlos Bello, se formó en la profesión política como dirigente del Partido Justicialista de la ciudad de Buenos Aires¹³⁴. Desde los inicios del gobierno de Carlos Menem ocupó diversos cargos (Subsecretaría de la Juventud, Subsecretaría de Acción Pública y Derechos Humanos, Comisión Nacional de Tierras Fiscales), y fue designada como interventora de la provincia de Corrientes, función que abandonó para ocupar la Secretaría de la Función Pública y la Presidencia del INAP, desde 1993 hasta la finalización del gobierno de Menem en 1999, convirtiéndose en la única mujer en alcanzar esta posición en el período considerado¹³⁵. Durante su gestión el INAP continuó e intensificó los cursos de acción iniciados, promoviendo el desarrollo de programas de capacitación que abarcaron la totalidad de los públicos del ámbito público, y a los dirigentes sociales y políticos, y de programas y proyectos de investigación que contribuyeron al conocimiento sobre las transformaciones del Estado y la Administración Pública que estaban en pleno desarrollo. Durante su gestión se inició la alfabetización informática masiva, que acompañó la «primera revolución industrial» de la Administración Pública con el despliegue

132 Ya en el siglo XXI volvería a la actividad como funcionario político durante el gobierno de Néstor Kirchner, al frente del Ministerio de Justicia, posición a la que renunció en 2004 para retomar funciones en organismos internacionales, siendo director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del BID. Regresó una vez más a la función pública con el gobierno de Alberto Fernández, en 2019, hasta 2022, desempeñándose como secretario de Asuntos Estratégicos.

133 De acuerdo con algunos de los testimonios recogidos, Béliz habría promovido el desvío de los fondos asignados en horas cátedra para la organización de una fuerza política propia, que hacia mediados de la década de 1990 cobraría entidad como «Nueva Dirigencia».

134 Recién en 2004 completaría su formación universitaria como abogada.

135 Como comprobaremos en el Volumen II de nuestra historia del INAP, esta exclusividad se mantendría en el período siguiente, cuando el Instituto fue centralizado y reducido a dirección nacional en 2001, y redefinido como subsecretaría después, durante el gobierno de Mauricio Macri.

de las nuevas tecnologías. En un trabajo que recopila las acciones durante su gestión (Bello, 1999, pp. 48-51), se aprovecha el cumplimiento de los 25 años de vida del INAP, en 1998, para hacer un balance:

El INAP trabaja incansablemente para una mejor capacitación de los recursos humanos de la APN, ya sea a través de sus investigaciones como por medio de la asistencia técnica. (...). Su acción y función actual es el producto de un proceso de crecimiento ininterrumpido desde el momento de su creación, en 1973. En ese mismo año, el INAP colaboró activamente en la preparación del «Pacto Social de Gelbard» y se abocó a la formación de los cuadros superiores de la Administración. Con el advenimiento de la democracia, durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, la institución trabajó diligentemente en el diseño de resortes de institucionalización para su fortalecimiento, cuya expresión última es la creación del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, lo que permitió dotar al Estado de cuadros expertos en Gestión Pública. A partir de 1989, con la gestión del Dr. Carlos Menem, el INAP ha participado como institución fundamental en las políticas de Reforma del Estado, produciendo insumos para su implementación. La creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) abrió una nueva etapa en la jerarquización y capacitación de los agentes públicos, a la que el INAP ingresó desarrollando una amplia y ambiciosa tarea de formación permanente de los funcionarios pertenecientes a los distintos niveles de la carrera administrativa (...). El INAP ha cumplido 25 años de existencia, durante los cuales ha ido modificando su perfil, adaptándolo a los requerimientos cambiantes del entorno político nacional e internacional. Su acción ha adquirido significación en la mejora del funcionamiento del Estado nacional a través de la profesionalización y jerarquización de sus agentes. Es este compromiso inalterable con los hombres y mujeres de nuestra administración pública el que ha convertido la política de recursos humanos del sector público en una política de Estado, el que ha guiado nuestra labor y que hoy, ante esta nueva etapa, nos complacemos en renovar¹³⁶.

Para el grueso de las/os trabajadoras/es del INAP, la década de 1990 constituyó un antes y un después en la vida del organismo, y esos hitos estuvieron asociados con el nombre de Claudia Bello. Esta valoración incluye tanto a quienes apoyaron

136 Aun cuando es harto evidente, queremos remarcar la significativa ausencia de los siete años de la dictadura en la reseña realizada por Bello.

la dirección de las reformas estructurales como a quienes las miraron con ojos críticos.

Esta apretada semblanza seguramente es incompleta, pero suficiente para observar los perfiles de quienes tuvieron la responsabilidad de la máxima conducción del INAP y, en virtud de su compromiso con los gobiernos de turno, marcaron su agenda de trabajo. Tanto Serlin como Roulet y Stuhlman reunían formación académica y saber especializado en el campo de la Administración Pública —aun en el grado más que incipiente de su constitución como tal en ese entonces—, por un lado; y capacidad política, por el otro. Rizzieri Raboni contaba con su paso por la función pública durante la dictadura de Onganía como principal credencial. Por último, en los casos de Béliz y Bello, el saber político primó para explicar el modo en que desarrollaron su gestión. Más allá del proceso de maduración que los proyectos reformistas tuvieron a lo largo de los poco más de 25 años que estamos documentando —proceso no exento, por cierto, de redefiniciones en la concepción como lo hemos señalado en más de una oportunidad— estos énfasis diferenciados en los perfiles de los presidentes y la presidenta del INAP resultan significativos para explicar el papel del organismo en tales proyectos de reforma.

Pero ese papel no dependió únicamente de la dirección política de INAP y su mayor o menor alineamiento con el proyecto político de cada uno de los gobiernos que se sucedieron en estos poco más de 25 años. Las/os trabajadoras/es del INAP —y aquí incluimos tanto a quienes ocuparon posiciones de dirección de áreas y equipos como a quienes los integraron— también fueron parte, y bien importante, de esa historia. Sin pretender exhaustividad, a continuación, reconstruimos, sobre la base de las entrevistas realizadas, las trayectorias iniciales más significativas, teniendo en cuenta fundamentalmente los ámbitos en los que se formaron y los saberes que construyeron en este recorrido inicial. Como hemos advertido, el análisis se completará con la incorporación del período 2000-2022, ya que muchas de las trayectorias comenzaron en la década de 1990 y se consolidaron con posterioridad.

El grupo «del Salvador»

Este agrupamiento tiene a la Universidad del Salvador (USAL), y particularmente a la carrera de Ciencia Política allí ofrecida, como espacio compartido en el que se tejieron relaciones tanto de amistad como vinculadas con la militancia política, en una época en que esa oferta era prácticamente inexistente y luego, en plena dictadura, constituiría un «refugio» frente a la literal devastación experimentada en las universidades en general y las ciencias sociales en particular¹³⁷.

Alberto Bonifacio, Eduardo Salas, Liliana González y Guillermo Schweinheim estudiaron ciencia política en la USAL, siendo los tres primeros compañeros de estudios, y Schweinheim de una cohorte posterior. Todos ellos confluyeron, en distintos momentos del período analizado, en el INAP. Luego, Graciela Lemoine, estudiante del profesorado de Geografía de la USAL, también se vincularía con ellos a partir de la gestión académica en esa universidad y la militancia política. En su caso, sería el ingreso al PROFAG y su formación como administradora gubernamental lo que determinaría su vínculo con el INAP y la trayectoria que posteriormente desarrollaría en el Instituto. Y fue a instancias de Graciela Lemoine que otra Graciela, Graciela Silva, también profesora de Geografía egresada de la USAL, se incorporaría al INAP a principios de la década de 1990. Por último, Rodolfo Mussi, quien hizo la carrera de ciencia política de la USAL en la década de 1980, antes de que se abriera esta oferta en la UBA, se integró primero como docente y luego en la gestión del área de Capacitación, en la década de 1990.

Alberto Bonifacio y Eduardo Salas fueron los primeros en integrarse al INAP como investigadores, para hacer «la inteligencia de los datos» del Censo del Personal Civil de la Administración Pública Nacional realizado en 1977. Bonifacio primero y Salas después respondieron a una convocatoria y resultaron seleccionados, y de ahí en más trabaron una relación destinada a perdurar, que tuvo al INAP en su centro pero que trascendió sus límites. El aprendizaje en el trabajo de análisis e investigación realizado en esa época de la dictadura marcó de manera intensa la trayectoria de los amigos. La cuestión del empleo público, abordada desde diversas aristas, se convertiría en el objeto de estudio e intervención de ambos.

137 Para una reseña exhaustiva del desarrollo de la ciencia política en nuestro país y el papel que tuvo la USAL, ver Bulcourf (2008), y Bulcourf y D'Alessandro (2013).

Si en la segunda mitad de la década de 1980 ambos emprenderían proyectos por fuera del INAP, durante la década de 1990 se volverían a cruzar en los pasillos del edificio de Roque Sáenz Peña, desde distintas posiciones de relevancia dentro del INAP y en oficinas directamente asociadas con el trabajo del INAP bajo la dependencia de la Secretaría de la Función Pública (la Subsecretaría de Gestión y Organización de la SFP primero, y la Dirección de Investigaciones del INAP después, en el caso de Bonifacio¹³⁸, y la Dirección General de la Carrera Administrativa de la SFP, en el caso de Salas). Hitos decisivos en la historia del INAP de este período los tuvieron como protagonistas, como el desarrollo y puesta en funcionamiento del SINAPA, que involucró tanto su diseño como el trabajo de definición de los perfiles y las condiciones para el reencasillamiento de las/os trabajadoras/es públicas/os en el nuevo ordenamiento escalafonario.

Guillermo Schweinheim, por su parte, tomó conocimiento del INAP mientras cursaba sus estudios de ciencia política a partir de su relación con Alberto Bonifacio y Eduardo Salas, y a mediados de la década de 1980 se integró como docente del PROFAG, para luego formar parte del equipo que realizó el primer diseño del Programa de Formación en Alta Gerencia Pública, a principios de la década de 1990, trabajar en la Auditoría interna y, hacia el final de la década, ejercer la representación ante el CLAD.

También, a principios de la década de 1990, se incorporó Liliana González, compañera de estudios de Alberto Bonifacio y Eduardo Salas y primera egresada mujer de la USAL en ciencia política, inicialmente como investigadora y luego como parte del equipo que, dentro de la Dirección General de la Carrera Administrativa de la SFP a cargo de Salas, tuvo a su cargo la definición de los perfiles de las/os agentes públicas/os para su reencasillamiento. Hacia el final de la década, tendría a su cargo la gestión de la cooperación internacional, junto con José Casanova (administrador gubernamental).

Hasta aquí, podría decirse que los vínculos inicialmente forjados en el espacio universitario se activaron circunstancialmente porque «están tomando gente», «un encuentro con colegas en la facultad» y «por qué no lo vas a ver

138 Además de estas posiciones, Bonifacio fue vocal del Directorio del INAP en 1994 y 1995, y presidente del CLAD entre 1997 y 2000.

a Alberto, que están contratando para investigar». Lo cierto es que estas «casualidades» ocurrían en circuitos relativamente reducidos en los que el conocimiento previo, más o menos intenso, jugaba como reaseguro para efectivizar esas incorporaciones.

Es un rasgo la circulación por distintas posiciones y funciones: allí donde se generaba una necesidad, estas figuras eran llamadas a ocupar espacios para desarrollar trabajos que, como por ejemplo el reencansillamiento, no tenían antecedentes y constituían por tanto desafíos relevantes. Como dijo una entrevistada, «ponés un bagaje que ni sabés que tenés».

La formación política y la formación académica estuvieron en la base del «bagaje» de este núcleo de figuras que compartieron el espacio de la USAL. El interés por la política como vía para transformar la realidad fue la razón principal por la que eligieron formarse en ciencia política. De ahí al interés por la cosa pública no había más que un paso. En la experiencia de trabajo en el INAP esos intereses y fuentes de formación terminaron de cuajar, por así decirlo, para dar lugar a perfiles que no resultan una mera sumatoria de estas diversas fuentes de formación, ni son reductibles a una sola de ellas. Gestión, política y conocimiento especializado en administración y políticas públicas se amalgamaron de forma tal que alumbraron una concepción y una práctica del trabajo público que trascienden las preferencias políticas y, en todo caso, las colocan en un segundo plano a la hora de ejercer la función pública.

El grupo «del Salvador» se completa, en este recorrido, con Graciela Lemoine, egresada del profesorado de Geografía y ligada con Alberto Bonifacio por gestión académica en la USAL y la militancia política. Su vinculación con el INAP se forjó a partir del PROFAG —de cuya existencia fue anticiada por el propio Alberto Bonifacio— y su formación como administradora gubernamental de la primera promoción. Pero el sello de la USAL y las relaciones allí anudadas también importan a la hora de explicar cómo integró su equipo de trabajo cuando asumió la responsabilidad de la Formación Superior a principios de la década de 1990, y tuvo a cargo el diseño del Programa de Formación en Alta Gerencia Pública. Para ello miró hacia la USAL, reclutando a Guillermo Schweinheim —que ya venía haciendo su experiencia docente en el PROFAG—

y a Graciela Silva, egresada del profesorado de Geografía, que había sido su alumna en Introducción a la Geografía.

Aun cuando no surge una vinculación directa con este núcleo «fundacional», registramos aquí también dos casos más. María Virginia Bidegain, quien se formó en la USAL como socióloga, y tenía muchas/os conocidas/os que trabajaban en el INAP. En su paso por la gestión municipal, donde tuvo a cargo el proyecto de organizar acciones de capacitación de carácter sistemático, entró en un vínculo más institucional con el INAP, que le prestó asesoramiento. A raíz de su colaboración con la Asociación Argentina de Estudios Municipales, presentó sus antecedentes a quien entonces estaba al frente de una incipiente área de capacitación, José Serlin, quien luego de entrevistarla le propuso el ingreso al INAP, para colaborar en el diseño de actividades de capacitación. Ya en la década de 1990 se sumó a la Dirección Nacional de Capacitación, desempeñándose en el área de Capacitación Específica (diseño de estrategias a nivel de organismos y jurisdicciones), e integrando luego el equipo encargado de desarrollar la normativa para regular la tarea de gestión de la capacitación.

El segundo caso es el de Rodolfo Mussi, egresado de Ciencia Política de la USAL, quien hizo la carrera a principios de la década de 1980, y tuvo oportunidad de aprovechar la «última época de esplendor», antes de que muchos profesores emigraran a la nueva carrera de Ciencias Políticas (sí, con s) abierta a partir de 1985 en la UBA. El INAP comenzaba a ampliar su demanda de docentes como consecuencia de la expansión de las actividades de capacitación, y para la USAL y quienes se formaban en su ámbito, el Instituto aparecía como un lugar de destino porque de alguna manera ese camino ya había sido abierto por egresadas y egresados que habían forjado cierto renombre. El INAP, en fin, estaba en el horizonte de lo posible. Mussi se incorporó al INAP primero como docente, cuando la demanda explotó como consecuencia de la masividad atada a las exigencias del SINAP, para luego sumarse al equipo de la Dirección Nacional de Formación Superior, en tareas de vinculadas con el diseño de programas de formación gerencial a nivel de las organizaciones públicas.

En cuanto a Graciela Silva, perteneciente también a este mundo «del Salvador», se incorporó a principios de la década de 1990, como ya dijimos, convocada

por Graciela Lemoine, quien había sido su profesora en la USAL y conocía sus inquietudes vinculadas con la cuestión pedagógica y la innovación en las formas de la enseñanza. A lo largo de la década, estuvo ligada al Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública como coordinadora pedagógica, integrante del equipo de elaboración de casos de estudios (con Ester Kaufman) y coordinadora de los Talleres de Desarrollo de Competencias Gerenciales.

Otro punto por destacar del mundo «del Salvador» es que combinaron de manera intermitente el desarrollo de su actividad en el INAP con actividad en la docencia universitaria, así como el trabajo analítico y/o de investigación. Esto último es especialmente pronunciado en los casos de Alberto Bonifacio y Eduardo Salas, quienes se iniciaron en el Área de Investigaciones del INAP.

El grupo «de Ciencias Económicas»

Desde la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, especialmente la Licenciatura en Administración y la cátedra de Sociología de las Organizaciones a cargo de Francisco Suárez, y el Instituto de Investigaciones en Administración, se configuró de manera difusa e intermitente la «pata organizacional» del INAP. De presencia fuerte en los inicios de la vida del organismo en la figura de José Serlin, su primer presidente, y el equipo de investigadoras/es dirigido por Roberto Martínez Nogueira, e integrado por Norberto Góngora, Mario Krieger¹³⁹, Silvia Novick y Joseph Braverman¹⁴⁰, estas/os referentes serían desplazadas/os a partir de la dictadura cívico-militar. Pero el área de Investigaciones volvería a contar con figuras provenientes de la FCE de la UBA, en primer lugar, el director del área, Isidoro Felcman, seleccionado de entre una cantidad relevante de postulantes. Luego, José Luis Tesoro se incorporó a partir de 1978, y también Federico Frischknecht, quien al igual que Rizzieri Raboni cumpliera funciones en el gobierno dictatorial de Onganía, y tal como lo rememora Serlin, tuvo una carrera académica destacada en el campo de los estudios sobre administración y fue un «maestro» «a pesar de las diferencias ideológicas». Con la excepción de Tesoro, la «pata organizacional» del INAP se diluyó.

139 Mario Krieger estudió en la USAL. Egresó como licenciado en Ciencia Política en 1969, y licenciado en Administración Pública en 1971.

140 Esta información ha sido aportada por Alberto Bonifacio.

José Luis Tesoro, licenciado en Administración por la UBA, se especializó en gestión de redes de documentación y, simultáneamente con su trabajo de investigación, fue responsable para la República Argentina de la Red Latinoamericana de Documentación e Información en Administración Pública, coordinada por el CLAD, entre 1986-1996. Y también, en paralelo, desarrolló actividad de investigación en Universidad Nacional del Centro y en la FCE de la UBA.

Pero la FCE no alimentó sólo la «pata organizacional» de los saberes reunidos en el INAP. De la Maestría en Administración Pública creada en 1985 por convenio entre el INAP y la FCE-UBA y dirigida por Oscar Oszlak, llegaron Andrea López y Norberto Zeller, cuya formación de base era en Historia y Sociología, respectivamente. Ambos se incorporaron también al área de investigación del INAP a principios de la década de 1990. Junto con José Luis Tesoro, y bajo la dirección de Alberto Bonifacio y Virginia Franganillo, Andrea López y Norberto Zeller constituyeron la cara visible de la investigación en el INAP. López sería la responsable de una línea de investigación novedosa, como lo fue la regulación de los servicios públicos privatizados, cuya producción trascendió los límites del ámbito público para convertirse en referencia sobre el tema¹⁴¹; en tanto que Zeller abonaría la tradición de análisis sobre el empleo público, con particular referencia a los convenios laborales existentes en el ámbito público, así como el trabajo de sistematización de la información sobre la Administración Pública nacional a través de la Organización del Estado Argentino.

Aun cuando estos lazos con la FCE de la UBA parecen, como ya lo hemos señalado, difusos, la existencia de la maestría en Administración Pública —que, por otra parte, integró a Isidoro Felcman en el equipo de coordinación,

141 «Un grupo de compañeros me comentaron que había una maestría que te pagaba para estudiar Administración Pública, que era la maestría de la Facultad de Ciencias Económicas que dirigía en ese momento Oscar Oszlak (...). A partir de ahí realmente fue cuando empecé a tener otra visión, más ampliada de lo que implicaba poder conjugar la historia, la cuestión del Estado y la Administración Pública (...). Y compañero, un amigo del alma que hice allí, Norberto Zeller, conocía a la directora de Investigaciones que en los años 90 llega al INAP, Virginia Franganillo. Necesitaba armar la Dirección, no contaba con mucha gente, la especialización en Administración Pública no era algo tan natural en ese entonces (...). Me toma una entrevista y quedamos los dos (...). Si bien había un equipo, era muy chiquito (Alberto Bonifacio, Norberto, José Luis Tesoro) (...) y, por supuesto, otras compañeras y compañeros» A. López, comunicación personal, 26 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP)].

y tuvo a Cristina Bottinelli, que trabajó en el INAP en la época del alfonsinismo, como coordinadora académica— así como del Instituto de Investigación en Administración¹⁴², brindaron continuidad a los vínculos construidos en el tiempo. Recordemos que, como lo remarcamos en el Capítulo 4, el Programa de Entrenamiento Laboral se nutrió de egresadas/os de la MAP para organizar los equipos docentes.

En suma, el desarrollo de la capacidad analítica y la constitución de un saber especializado en el campo del Estado, la Administración y las políticas públicas tuvo en investigadoras/es y docentes formadas/os en la FCE de la UBA —en grado y posgrado— un ámbito no sólo de origen, sino también de intercambio y circulación.

Las/os administradoras/es gubernamentales

Hemos visto en el Capítulo 3 el fuerte vínculo que las/os cursantes del PROFAG establecieron con el INAP, al punto de considerarlo su «casa». Tan es así, que un puñado de ellas/os volcaron sus aprendizajes en el desarrollo de las actividades del Instituto —fundamentalmente en el área de capacitación, tanto en lo que hace al diseño de programas como a su ejecución y gestión, pero también en la construcción de capacidad analítica y otras áreas de la gestión del INAP—.

Las/os administradoras/es gubernamentales estuvieron involucradas/os en momentos críticos y estratégicos del desarrollo del INAP y la SFP desde fines de la década de 1980 en que egresaron las primeras dos promociones, y principios de la década de 1990. Desde la conformación del «Grupo de Apoyo Institucional» creado por Luis Stuhlman, que prestaba asesoramiento y realizaba estudios específicos sobre temas y cuestiones de la Administración Pública, hasta la participación en el diseño del SINAPA, la dirección y gestión de la capacitación y el desarrollo de la cooperación internacional. En otras palabras, desde que se formó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, no hubo cuestión relevante del INAP —y de la SFP— que no pasara por sus manos.

142 Desde 2001 se sumaría el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), dirigido por Isidoro Felcman y que cuenta entre sus investigadores con Horacio Cao. Volveremos sobre esto en el Volumen II.

Entre ellas/os, se destacaron en especial Graciela Lemoine, Graciela Falivene, Hugo Dalbosco, José Casanova, Noemí Pulido y Ruth Zagalsky.

Ya hicimos referencia a Graciela Lemoine, dada su doble filiación por haber realizado la carrera de Geografía de la USAL, donde trabó relación con Alberto Bonifacio y Eduardo Salas y compartió con ellos tanto la vida académica como la experiencia en la militancia política. Recordemos que fue el propio Bonifacio el que le comentó del PROFAG y la instó a hacerlo. Desde su egreso como administradora gubernamental, ligó su actividad al INAP, primero, como integrante del grupo de apoyo institucional creado por Luis Stuhlman, y luego como responsable del III PROFAG. El cambio de la gestión la encontró en esa posición, y a partir de sus relaciones políticas intervino en el momento crítico en el que se definía la continuidad del PROFAG:

Yo era peronista, y me empecé a mover mucho en relación con lo que se podía del peronismo en ese momento (...). Menem fue como una sorpresa (...). Cuestión que llegué a una reunión con Béliz (...). La idea era que se entendiera que el Cuerpo de Administradores Gubernamentales no era simplemente un conjunto de chicos de la Coordinadora (...), lo cual no era cierto (...). Y por (...) la fama de peronista (...) quedo como directora del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, un programa que estaba en una situación compleja: la tercera promoción estaba haciendo pasantías (...), no sabían a quién reportar por el recambio de autoridades (G. Lemoine, comunicación personal, 12 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Con la redefinición de la estructura organizativa del área de capacitación en los inicios de la década de 1990, Lemoine quedó al frente de la Dirección Nacional de Formación Superior, que tenía bajo su órbita al PROFAG y al flamante Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública, para cuyo diseño convocó a Guillermo Schweinheim y Graciela Silva, a quienes también ya hicimos referencia. Desavenencias con Béliz —entonces presidente del INAP y secretario de la Función Pública— provocaron su alejamiento, hasta que a mediados de la década es convocada por Claudia Bello como asesora, y para diseñar y gestionar la Escuela Nacional de Gobierno, un programa que completaba la ampliación de los públicos destinatarios de las acciones de

capacitación, en línea con el mandato constitucional de ofrecer a la dirigencia política instancias de formación en la cosa pública.

Graciela Falivene, arquitecta y planificadora urbana y regional de la UBA, fue otra de las egresadas de la primera promoción del PROFAG y, al igual que Graciela Lemoine, integró el grupo de apoyo institucional creado por Stuhlman. Este «grupo de elite» en el que también estaba María Dolores March, fue rescatado en los inicios de la gestión de Gustavo Béliz, y coordinado por Virginia Franganillo. Del trabajo realizado surgió la creación del programa Estado y Mujer y una serie de iniciativas innovadoras en relación con políticas públicas hacia las mujeres trabajadoras en el Estado, que tuvieron a Graciela Falivene en tareas de coordinación y gestión en el Programa de Formación de Mujeres Dirigentes (1992-1993):

El Programa Estado y Mujer contaba con varias líneas de trabajo: había una línea que desarrolló propuestas para la carrera (...) y después acciones positivas que promovían la participación de las mujeres en la carrera administrativa, con toda una línea de formación y de *advocacy*. Armamos una formación con perspectiva feminista (...) cuya titular era Eva Giberti, y creamos una red de trabajadoras del Estado que llegó a ser muy importante (...): casi 2000 trabajadoras (...). Desde el principio, Graciela Falivene fue la coordinadora del Programa de Formación (...) y se produjeron materiales que fueron pioneros en planeamiento estratégico con perspectiva de género, etc. (V. Franganillo, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

La apertura de esta línea de trabajo a todas las fuerzas políticas fue coronada con la creación del Consejo Nacional de la Mujer, y luego la sanción de la ley de Cupo Femenino, con la modificación del Código Electoral. En todo este proceso, las administradoras gubernamentales jugaron un papel estratégico. Luego, Falivene se desempeñó como coordinadora del IV PROFAG hasta recalar, en 1994, y hasta 1997, en la Dirección Nacional de Capacitación¹⁴³, desde donde condujo las acciones de capacitación masiva, por vía de los Programas de Entrenamiento Laboral y de Formación Superior, entre los más relevantes.

143 Su alejamiento obedeció, entre otras razones, al recorte de los recursos bajo la modalidad de las horas cátedra.

Desde esa posición formó equipos y estimuló la introducción de innovaciones en los modos de plantear el aprendizaje.

Hugo Dalbosco se licenció en Ciencias Políticas en la UCA en 1972. Su recorrido por la Administración Pública se inició en 1977 en la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología, dependiente de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación, hasta que se difundió la primera convocatoria del PROFAG. Si bien durante el período que estamos considerando sus destinos como administrador gubernamental fueron en ámbitos distintos al INAP y la SFP (Secretaría de Coordinación y luego Secretaría General del Ministerio de Economía; Secretaría de Transporte dependiente del Ministerio de Economía, y Ministerio de Justicia), integró el grupo que tuvo a cargo el diseño del SINAPA, junto con Alberto Bonifacio, Eduardo Salas, Ruth Zagalsky y otros funcionarios de la Dirección General del Servicio Civil¹⁴⁴.

José Casanova, profesor en Historia de la UNLP, también formó parte de la primera cohorte del PROFAG. Luego de cumplir funciones en el Programa de Desafectación de Tierras Fiscales (Ministerio de Salud y Acción Social), se desempeñó como Responsable Ejecutivo del Programa de Desburocratización y Simplificación Normativa de la Secretaría de la Función Pública. Entre 1991 y 1997 formó parte del INAP, donde desempeñó diversas funciones: coordinador de Programas de Investigación; coordinador de la Unidad de Cooperación Técnica y Relaciones Internacionales, en este último espacio en equipo con Liliana González.

Ruth Zagalsky, geóloga de formación por la UBA, perteneció también a la primera promoción del PROFAG, y desde su egreso tuvo un fuerte involucramiento en diversas posiciones y procesos vinculados con la reforma del Estado. Fue Jefa de Gabinete de la SFP entre 1988 y 1989, pasando a posición de asesoramiento de la SFP, con la responsabilidad de preparación de la memoria anual de gestión. Entre 1990 y 1992 intervino en el plan de fortalecimiento institucional del INAP, y en el proceso de rediseño de su estructura organizativa, al tiempo que tuvo

144 En el siguiente período, Hugo Dalbosco se desempeñaría en el INAP entre 2000 y 2013, siendo ese su destino más prolongado en un mismo lugar. Hacia fines de la década de 1990, cursó la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.

participación directa en la primera etapa de la reforma del Estado, con arreglo a los decretos reglamentarios de las leyes 23.696 y 23.697. En este período participó en el grupo de trabajo encargado de elaborar el SINAPA, así como una propuesta para la implementación del reencasillamiento. Entre 1993 y 1996 desarrolló diversas tareas de asesoramiento y asistencia técnica, para incorporarse en 1996 a la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, en Jefatura de Gabinete de Ministros, donde permaneció hasta el final de la década, para participar en la denominada segunda Reforma del Estado.

Noemí Pulido, profesora en Ciencias Económicas, licenciada en Gestión Educativa de la universidad del CEACE y magíster en Ciencias Sociales de FLACSO, hizo el III PROFAG, de modo que fue protagonista de la crítica situación que experimentó el Programa con el cambio de gobierno. Se desempeñó como administradora gubernamental en una gran diversidad de organismos públicos, como en el Ministerio de Educación y Cultura (fue asesora en la creación de una Unidad de Investigación Nacional); el Programa de Selección para la cobertura de cargos con funciones ejecutivas de la Secretaría de la Función Pública. Dentro del INAP, participó en la formación de mandos medios en el marco de la Dirección Nacional de Capacitación, y en los años 1994 y 1995 estuvo a cargo del IV PROFAG. Por último, entre 1996 y 1999 formó parte del equipo del Programa de Alta Gerencia Pública (1996-1999).

Si bien ha habido otras/os administradoras/es gubernamentales involucradas/os de manera directa o indirecta con el INAP, particularmente en funciones de docencia, las/os que destacamos ocuparon, como se desprende de la reseña realizada, posiciones estratégicas dentro del Instituto, o bien intervinieron en procesos críticos. Si, como lo afirmaban Oszlak et al. (1994), las/os administradoras/es gubernamentales debían revalidarse ante el nuevo gobierno, los trabajos y aportes realizados en el INAP, y desde ahí a la reforma administrativa, demostrarían con creces que su formación había valido la pena y que sus credenciales estaban justificadas. En todo caso, las/os administradoras/es gubernamentales desarrollaron —y contribuyeron con el desarrollo a través de su incidencia en la formación de los equipos de trabajo— un sentido de lo público, una forma de relación con los asuntos de Estado, que habían incorporado durante su formación en el PROFAG y que también, al igual

que las/os integrantes del grupo «del Salvador», constituía la imagen ideal del administrador público que buscaban modelar a través de sus intervenciones.

Sueltas y sueltos, pero no tanto

Si las relaciones han constituido —al igual que en el grueso de la Administración Pública— la base para explicar el modo en que las/os trabajadoras/es del INAP conocieron al Instituto e ingresaron en él, ellas se anudaron no sólo en los ámbitos que acabamos de destacar. La propia Administración Pública, otros ámbitos universitarios y el espacio familiar constituyeron otros tantos lugares en los que ocurre la práctica habitual de avisar o comentar a alguien más o menos cercana/o una oportunidad de trabajo. A continuación, mencionamos algunos casos que ejemplifican estos ámbitos y relaciones más diversas, y que podemos caracterizar, a grandes rasgos, en base a saberes, razones y condiciones que promovieron el encuentro con el INAP.

Elisa Lemos, licenciada en Ciencias de la Educación por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y con un posgrado en Gestión y Administración de la Educación de la Universidad Nacional de San Luis, luego de trabajar en el área de recursos humanos de una empresa multinacional y en el nivel local, ingresó en 1988 por una conocida compartida con Elisa Lucarelli, en ese entonces titular de la cátedra de Didáctica de la Educación Superior en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, quien estaba trabajando en la Secretaría de la Función Pública. Allí «necesitaban especialistas en educación de adultos» para organizar lo que en la década siguiente se convertiría en la Dirección Nacional de Capacitación. Desde su ingreso estuvo involucrada en el diseño de instrumentos para el desarrollo de la actividad de capacitación y, a partir de la implementación del SINAPA, creó y gestionó el Programa de Entrenamiento Laboral y entrenó a las/os docentes. Estas contribuciones fueron decisivas y marcaron la apertura y contenidos del trabajo de capacitación en una escala sin precedentes, como hemos desarrollado en el Capítulo 3.

En los inicios de la década de 1990, cuando Béliz fue secretario de la Función Pública y presidente del INAP, activó una vía de reclutamiento de trabajadoras/es desde la Universidad Católica Argentina, donde había organizado un grupo de

trabajo de estudiantes y egresadas/os en Ciencias Políticas. De ese espacio provinieron Elsa Solimano y Fabiola Ruiz de Gauna, ambas politólogas formadas en la UCA.

Elsa Solimano, licenciada en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales por la UCA, inició su trayectoria en el INAP en 1993 en la Dirección de Documentación e Información del INAP, y concursó el puesto en 1994. Bajo la supervisión de Alberto Morán que ofició de maestro, tuvo a su cargo la coordinación del Proyecto Catálogo Electrónico del CEDIAP, así como la gestión de la página web institucional de la Dirección y la edición de boletines electrónicos del RENDIAP y el CEDIAP.

Fabiola Ruiz de Gauna, también politóloga de la UCA, estaba trabajando en el área de Capacitación del Banco Nación cuando un conocido compañero, integrante del grupo de Gustavo Béliz, le avisa que estaban tomando gente en el INAP, organismo que no conocía. En 1992 entró al equipo encargado de prestar asistencia técnica a municipios y provincias en cuestiones de capacitación. Acompañó a Béliz en el Ministerio del Interior, para regresar al INAP e integrarse al área de Investigación, donde trabajó con José Luis Tesoro.

El caso de Catalina Olrog es una *rara avis* en esta composición de recorridos. A diferencia de las/os que se convertirían en sus compañeras/os de trabajo, ingresó por concurso en 1994. Lo es también por su formación de base, en Antropología por la Universidad Nacional de La Plata, y su trayectoria previa al ingreso al INAP, que incluyó actividades que combinaban la antropología, la capacitación, la salud y la planificación en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires. Con ese bagaje, se incorporó al INAP en una posición concursada que fue modificada como consecuencia de una reestructuración, y desarrolló inicialmente tareas de análisis (identificación de las partidas de capacitación en el presupuesto nacional), hasta sumarse al equipo de la Dirección Nacional de Formación Superior, donde se desempeñó en la gestión de la Alta Gerencia. Allí elaboró instrumentos para la gestión de las equivalencias y, en simultáneo, la gestión de becas; posición desde la que tendió puentes para la coordinación institucional con las universidades, con

el propósito de incorporar la oferta académica universitaria como una opción para las/os trabajadoras/es públicas/os.

Por último, interesa destacar dos casos en que las relaciones familiares desempeñaron un papel importante. En el caso de Diana Rinaldi, arquitecta de profesión, su vínculo con el INAP se construyó desde su adolescencia, dado que su mamá, Marta Campesino, especialista en educación de adultos, fue una figura destacada en el desarrollo de la capacitación del organismo. Luego de una experiencia de trabajo en el INDEC, entró al INAP en 1987, en la Dirección de Documentación e Información, donde se desempeñó hasta 1989 coordinando la Red Nacional de Documentación e Información. A partir de entonces, se integró al área de Capacitación, primero como docente en programas para veteranos de Malvinas y personas con discapacidad, y luego en la que se convertiría en la Dirección Nacional de Capacitación, llevando adelante tareas de coordinación y gestión técnica de las actividades y los programas desarrollados.

El segundo caso es el de Alejandra Bello. Abogada por la UBA, y proveniente de una familia política en la que internalizó «el amor por lo público», inició su trabajo en el ámbito público en la Ciudad de Buenos Aires, y luego desempeñó funciones en el nivel nacional, en los Ministerios del Interior (Relaciones con la Comunidad) y Salud y Acción Social, donde tuvo experiencia de trabajo con Alicia Pierini y Virginia Franganillo. En 1994 ingresó al INAP, en la Unidad de Proyectos Especiales desde donde se realizaban acciones de promoción y capacitación en políticas sociales, en el nivel subnacional. Luego pasó a trabajar en el Programa de Alta Gerencia Pública, donde se dedicó al desarrollo de programas gerenciales. Finalmente, obtuvo por concurso la Dirección de Promoción y Desarrollo de Programas Gerenciales. Desde estas posiciones, intervino en la elaboración de diversos instrumentos normativos para regular el funcionamiento del sistema de capacitación.

Los ejemplos recorridos ponen de manifiesto el modo en que saberes, razones y condiciones estuvieron en la base para el ingreso al INAP de determinados perfiles. En los casos de Elisa Lemos y Catalina Olrog, sus credenciales y experiencia previa fueron los activos que explicaron su incorporación al

organismo. En tanto que la actividad política y las afinidades selectivas, que tuvieron lugar en el espacio de la UCA, constituyeron la plataforma para el ingreso de Elsa Solimano y Fabiola Ruiz de Gauna. Por último, Diana Rinaldi y Alejandra Bello contaban con el recurso del conocimiento de personas de peso dentro del INAP.

Pero si estos factores están en el inicio de su encuentro con el INAP, la misma experiencia de trabajo en el organismo tendió a diluirlos o bien desdibujarlos, por lo que fue esa experiencia la que pasó a cobrar importancia. Esto en verdad es un argumento válido para todos los casos analizados, de manera que nos da el pie para las reflexiones de cierre.

Un ejercicio de composición

Las trayectorias de las/os trabajadoras/es de cualquier organización hablan de ella. En el caso del INAP, esta afirmación cobra especial sentido, porque permiten reconstruir, a través de los caminos individuales y colectivos, de qué saberes y recursos está hecho el organismo, y cómo ellos se pusieron en juego para el desarrollo de las funciones y las actividades.

El INAP muestra en estos poco más de 25 años el desarrollo de camadas de trabajadoras/es que se fueron entrelazando en el tiempo. La «vieja guardia» compuesta por el grupo «del Salvador» está en los inicios de la vida del Instituto —significativamente con algunas de las áreas que caracterizamos como soporte para el desarrollo de los trabajos del organismo—, seguida de los administradores gubernamentales y, finalmente, las/os «seltas y sueltos», provenientes de diversos ámbitos y por diferentes motivos que estuvieron en la base de su incorporación.

En el conjunto de estos casos, el saber de base que predomina es la ciencia política; luego, carreras formales en campos tan diversos como la sociología, la geología, la arquitectura y la antropología, no parecen tener un punto de conexión con los propósitos del organismo, y ha sido la experiencia en situaciones de trabajo o la formación en el PROFAG lo que construyó puentes para dotar de un sentido inicial a esas incorporaciones. Llamativamente, encontramos

pocos casos en los que las ciencias de la educación —una credencial que por su solo nombre justifica la posibilidad de trabajar en el INAP— está en la base de la relación con el organismo. El saber acreditado por medio de credenciales ha estado acompañado de otro saber, el que tiene como fuente a la actividad política, que en muchos de estos casos —particularmente en los pertenecientes a la «guardia vieja»— ha sido un factor de relacionamiento de relevancia.

Queremos remarcar el sentido inicial que presenta el encuentro de estas/os trabajadoras/es con el INAP, porque tanto en los casos en los que las credenciales portadas suponen pertinencia como en los que esa pertinencia no se desprende de manera inmediata, resulta necesario explicar cómo es que esos bagajes se pusieron en movimiento —se activaron, por así decirlo— para dar lugar a trayectorias específicas en el trabajo en el INAP. Y esto no es un mero juego de palabras: el sentido del trabajo en el INAP fue construido por sus trabajadoras/es —incluidas/os las/os funcionarias/os— a través de una serie de situaciones más o menos desafiantes que, a modo de pruebas, debieron encarar o afrontar, y para las cuales lo que cargaban en la mochila, esto es, sus saberes, se conjugó con los aprendizajes desarrollados como consecuencia de esas mismas situaciones y pruebas, dando lugar a saberes especializados no intercambiables ni reductibles a otra fuente que no sea la experiencia del trabajo en el INAP.

Los pasos iniciales en la investigación y los procesos de estructuración de los equipos, el diseño y puesta en marcha del PROFAG, el diseño y lanzamiento de la Red Nacional de Documentación e Información, la elaboración del SINAPA y su posterior implementación, el despliegue de la capacitación masiva para todas/os las/os trabajadoras/es «sinapeadas/os», la regulación y gestión de las actividades de capacitación ... Estas fueron algunas de las situaciones y los procesos en los que las/os trabajadoras/es del INAP, organizándose en equipos que tuvieron liderazgos marcados pero al mismo tiempo se caracterizaron por la horizontalidad, fueron poniendo en juego un «bagaje que ni sabían que tenían».

Estas cosas no se resolvían a partir de las enseñanzas recibidas en la formación formal, sino en mesas de trabajo en las que se aportaban ideas, se discutía y se definían los caminos a seguir. El recurso a la experiencia de organismos similares

fue una fuente escasamente invocada en las entrevistas, y la documentación tampoco traza filiaciones claras, antecedentes de algún tipo, que hayan orientado esas definiciones y cursos de acción. Una excepción se recorta con claridad, la inspiración del PROFAG en la experiencia de la ENA francesa, pero aun así los propios hacedores se ocuparon de tomar distancia de ella. Por nuestra parte, desconfiamos de cualquier aproximación que considere que las iniciativas y las definiciones en torno a qué hacer y cómo hacerlo surgen ex nihilo. En todo caso, esas fuentes de las que las/os trabajadoras/es se nutrieron son difusas, y su eventual identificación no surge con claridad¹⁴⁵. Es altamente probable que la ya mencionada experiencia francesa, así como la española, y lo que ocurría en la región de América Latina a medida que el INAP desarrollaba intercambios y actividades de cooperación, hayan tenido alguna influencia. En el caso concreto de la capacitación, pudimos comprobar que las/os hacedoras/es de las propuestas tenían en cuenta las teorías y concepciones educativas que en cada época marcaban los horizontes de lo posible, especialmente en materia de educación de adultas/os.

En fin, los saberes construidos en la situación de trabajo tienen un gran componente de gestión. El conocimiento especializado está en la base del desarrollo de las intervenciones en capacitación —el diseño de las propuestas en términos de públicos, contenidos, modalidades, etc.— y en la producción de capacidad analítica —qué investigar/analizar y en base a qué reglas y procedimientos para comunicar resultados—, y es un conocimiento muy específico del INAP, aun cuando sus portadoras/es podrían capitalizarlo en otros lugares de trabajo. Pero lo que envuelve e imprime un sello fuerte, particularmente a la capacitación, es su gestión. Un saber hacer que tuvo como norte «que las cosas salgan». En este hacer, y ello fue particularmente cierto en el ciclo abierto por las reformas estructurales en la década de 1990, perdida la batalla por la reforma del Estado, se trataba de sumar para la reforma administrativa, dotando a la capacitación de sentido para que el trabajo público recuperara sentido¹⁴⁶.

145 En verdad, realizar un rastreo y composición de estas filiaciones y préstamos demanda un análisis específico para el que, por el momento, no tenemos el tiempo y el espacio suficiente.

146 A cargo de la coordinación del grupo de apoyo institucional heredado de la gestión de Stuhlman, Virginia Franganillo recuerda: «En esos debates (...) estábamos ya (...), ya se venía (...). Había mucha presión en relación a lo que se produjo después que fue todo el proceso de desregulación económica y privatización (...). Y durante todos esos meses trabajábamos contrarreloj, porque teníamos la premura

Queremos volver a lo de los saberes iniciales y las relaciones que estuvieron en la base de la llegada de las/os trabajadoras/es del INAP que tuvieron papeles destacados en el período considerado. En primer lugar, y a diferencia de lo que habitualmente se invoca como principio del clientelismo en el Estado —hay por cierto mucha pereza intelectual en ello—, las filiaciones iniciales no tuvieron consecuencias en el desarrollo del trabajo. En segundo lugar, cada espacio de trabajo tuvo referentes que oficiaron de maestras/os. En tercer lugar, los saberes iniciales se potenciaron en las situaciones de trabajo. A continuación, transcribimos dos testimonios que, más allá de las situaciones particulares en los que se inscriben, dan idea de los modos en que se organizó el trabajo en las diversas áreas del INAP —incluidas las que caracterizamos como de soporte—:

En los equipos de trabajo (...), cuando yo ingreso, no ingreso respondiendo a la persona que me había recomendado (...), estoy a cargo de la coordinadora del Área Administrativa (...). Ahí hay entonces una dimensión de lo público, y una dimensión de responder a la cabeza del equipo de trabajo que paso a integrar (...). Ese equipo de trabajar mancomunadamente, en el quehacer diario (...) no se cambia (Gestión de la Capacitación 1, comunicación personal, 7 de septiembre de 2022).

Para mí esa fue una etapa muy importante (...): hubo muchas normas que se trabajaron y en las que tuve realmente el honor de poder participar siendo muy chica con gente de mucha experiencia como Alberto Bonifacio, Guillermo Schweinheim, Alberto Morán, así que aprendí muchísimo yo de ellos (...). Fue realmente un honor participar en esta normativa que acompaña hoy todavía a los agentes públicos para que puedan promover dentro de la carrera (A. Bello, comunicación personal, 18 de octubre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

Como mencionamos, el análisis realizado constituye apenas el punto de partida. Nos permite constatar algunas continuidades fuertes en el desarrollo del trabajo dentro del INAP, la relevancia que adquirieron las/os administradoras/es

de que teníamos que anticipar lo que considerábamos que un gobierno peronista tenía que hacer en relación con el Estado, que era fortalecer las capacidades estatales (...). Lamentablemente, el día que terminábamos el proyecto (...), a la mañana Cavallo anunciaba la reforma del Estado (...). Fracasado nuestro intento de incidir sobre el rol del Estado en esta nueva etapa, nos abocamos a crear la carrera administrativa»(V. Franganillo, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022 [Archivo de Testimonios Orales del INAP]).

gubernamentales, que estuvieron presentes en momentos y situaciones decisivos en la vida del organismo, y la renovación en los elencos en la década de 1990, a partir de fuentes y ámbitos diversos. Estaremos en condiciones de cerrar el círculo en torno a estos rasgos y componentes de las/os trabajadoras/es del INAP, y el grado en que expresan un saber específico construido a partir de la experiencia situada en el Instituto, cuando incorporemos el recorrido transitado en los años correspondientes al segundo período de nuestra historia.

// **El INAP en su primer cuarto de siglo**

De organismo de elite a organismo rector de la capacitación

Los primeros 25 años de vida del INAP transcurrieron entre el declive del segundo momento instituyente en la historia del Estado y la Administración Pública de nuestro país, caracterizado por el Estado social, empresario y planificador del cual el segundo peronismo constituyó su última expresión, y el desarrollo de las condiciones para el despliegue, a partir de 1989, del tercer momento instituyente, caracterizado por el Estado regulador. Este período estuvo atravesado por el desarrollo de un clima antiestatal construido en la última dictadura militar (1976-1983), que preparó las condiciones para el desarrollo de las transformaciones estructurales en el papel y funciones del Estado a partir de 1989, en el gobierno de Carlos Menem. En el medio, y a modo de interregno, el gobierno de Alfonsín supuso una suerte de suspensión en la marcha de ese proceso, no obstante lo cual, el consenso en torno a la necesidad de las transformaciones del Estado y la Administración Pública estaba suficientemente construido para pavimentar el camino de lo que sobrevendría en 1989.

Es en este contexto que el INAP fue creado —un poco antes de la finalización de la dictadura autodenominada «Revolución Argentina»— a instancias de los gremios estatales, particularmente UPCN. En contraposición con los motivos que habían llevado a la disolución de su antecesor el ISAP, se consideró necesario contar con un organismo que desde adentro pensara sobre los problemas y las

cuestiones del Estado y la Administración Pública, produjera conocimiento y desarrollara intervenciones para el mejoramiento de la Administración Pública por medio de acciones de capacitación.

Desde sus inicios, el INAP estuvo atado a una cuestión que se constituyó en un hilo conductor de los diversos proyectos políticos sucedidos en el período en torno a la Administración Pública: la idea de su reforma porque su funcionamiento no era el adecuado, y la idea de que la capacitación era un vehículo para ello. Luego, la producción de conocimiento para contar con elementos sobre las necesidades y aspectos de la intervención en la forma de propuestas de capacitación, cerraba un círculo concebido como virtuoso.

En este planteo ideal, capacitación e investigación como funciones sustantivas a ser desarrolladas por el INAP estaban entrelazadas, y debían articularse en un proceso por el cual las/os funcionarias/os y las/os trabajadoras/es traducían los objetivos y propósitos de la reforma administrativa en la forma de intervenciones y producciones.

Si en los inicios de la vida del organismo, la función de investigación ganó centralidad —lo que fue ostensible durante la dictadura de 1976-1983—, en el gobierno de Alfonsín fue la función de capacitación con su programa insignia, el PROFAG, lo que le dio al INAP su sello distintivo. En la última década gobernada por las reformas estructurales, el organismo tuvo un desarrollo más equilibrado de ambas funciones; no obstante, fue la actividad de capacitación la que traccionó muy fuertemente su trabajo, a partir del diseño y la implementación de la carrera administrativa y el notable impulso que ello significó en el desarrollo de programas masivos para todas las categorías de trabajadoras/es «sinapeadas/os».

Así, el INAP dejó de ser un organismo de elite —orientado prácticamente a intervenir sobre los cuadros superiores de la Administración Pública— para asumir en la década de 1990 el papel de organismo rector que le había sido encomendado en la ley de su creación, al abrir el espectro de las intervenciones a todas las categorías del sector público, y los organismos y jurisdicciones

que demandaban acciones específicas de capacitación, y a la clase política y la dirigencia social.

En ese recorrido, podemos reconocer algunas continuidades. En primer lugar, el ideal weberiano-wilsoniano de funcionaria/o pública/o, más allá de la pátina gerencialista que intentó hacer pie desde mediados de la década de 1980 y más pronunciadamente en la década de 1990, estuvo presente como figura organizadora del perfil que sirvió de base para la elaboración de las propuestas de capacitación en todos los períodos. Quizás la expresión más acabada de esto haya sido el PROFAG, programa emblemático, que sin duda es parte indeleble de la «marca INAP».

En segundo lugar, aun cuando en la década de 1990 se amplió con un alcance sin precedentes el horizonte de la capacitación —y ello estuvo acompañado de una suerte de redención de las/os empleadas/os públicas/os por los daños y los efectos colaterales de las reformas estructurales en marcha— la creencia en que las transformaciones culturales y en los modos del trabajo público tendrían como motor a los cuadros superiores de la Administración Pública siguió firme. Claro está, revestida y atenuada quizás por las concepciones educativas que fueron ganando terreno, incluso en los programas destinados a esos cuadros superiores, según las cuales los saberes ya existentes en las/os trabajadoras/es son potenciados en el acto educativo, en el que las/os docentes cumplen un papel de facilitación/orientación/acompañamiento. Como señalamos en el cierre del Capítulo 3 en el que discutimos estas cuestiones, cualquier acción educativa que procesa en términos ideales funcionarias/os y trabajadoras/es «empoderadas/os», se topa en el límite con esquemas y espacios de trabajo atravesados por lógicas y prácticas —entre ellas las organizadas en torno a las jerarquías— que obturan esos aprendizajes.

En tercer lugar, en la actividad de investigación, más allá de la especial sensibilidad que el área mostró a los sentidos de la reforma administrativa que se fueron estructurando en cada uno de los gobiernos comprendidos en este período, se fue forjando una tradición de trabajo que, si tuvo algún desdibujamiento en la época de Alfonsín, reconoció vasos comunicantes desde que el área se estructuró, que tuvieron al tema del empleo público en el centro.

Hablar de continuidades lleva a incorporar en estas reflexiones al término contrario del par conceptual. Pero en verdad las rupturas que tuvieron lugar pueden ser pensadas desde una clave de interpretación: la de la maduración del trabajo del INAP en un recorrido de creciente consenso en torno a la reforma administrativa, que estuvo en la agenda desde los inicios del período considerado, y que encontró su «ventana de oportunidad» en la década de 1990. El PROFAG como parte del «cambio discontinuo» que buscó desplegar Roulet se había quedado a mitad de camino, porque le faltaba la otra pata para favorecer el cambio en la Administración Pública: la carrera administrativa. Y fue el SINAPA el antes y después en ese proceso.

Como lo dijimos una y otra vez, el SINAPA fue relevante para el INAP tanto porque sus funcionarias/os intervinieron de manera directa en su elaboración, como porque involucraba la puesta en práctica de un servicio civil organizado en base al mérito y, sobre todo, llevó al organismo a un cambio de escala sin precedentes en la actividad de capacitación. Ello supuso, a su turno, una serie de desafíos y pruebas que las/os trabajadoras/es del INAP sortearon sobre la base de la ampliación de los equipos, la discusión y puesta en marcha de ideas renovadas en torno al acto educativo y sus alcances, el papel de las/os docentes... y la gestión.

El arco completo de las/os trabajadoras/es de la Administración Pública transitó la experiencia de capacitación. Una experiencia que, sin embargo y como ya lo señalamos, no dejaba de reconocer y validar las clasificaciones y divisiones del trabajo operantes en la Administración Pública.

Si el PROFAG había llevado a caracterizar al INAP como una «casa», tanto para los administradores gubernamentales como para las/os trabajadoras/es del organismo, desde la masificación de las actividades de capacitación que desbordaron las capacidades del edificio de Roque Sáenz Peña y promovieron la incorporación de la nueva sede de la avenida Belgrano al 600, el Instituto sumó una nueva metáfora, la de la «escuelita». Porque, al decir de una de nuestras entrevistadas, el INAP siempre olió a escuela.

Sostuvimos anteriormente que la capacidad de gestión del INAP se puso a prueba en cada uno de los períodos considerados. El trabajo de investigación a partir de los datos del Censo de 1977, el desarrollo del PROFAG durante el alfonsinismo, y los programas asociados con el SINAPA —sobre todo el Programa de Entrenamiento Laboral— durante la década de 1990, fueron momentos especialmente desafiantes. Las/os trabajadoras/es del INAP, y las áreas de capacitación en especial, se forjaron en esos procesos sacando «conejos de la galera», descubriendo un «bagaje que ni sabían que tenían», activando el espacio para el aprendizaje. En esos desarrollos, las mesas de trabajo combinaron liderazgos claros con una dinámica de horizontalidad, en las que pudieron aflorar y construirse capacidades analíticas y de gestión.

El análisis de las trayectorias de las figuras más destacadas, aquellas cuyos nombres aparecen una y otra vez para dar cuenta de lo que el INAP es y hace, permite comprender que las formaciones de base —tanto las ligadas con credenciales como la asociada con la actividad política— y los vínculos tejidos en determinados ámbitos explican el modo en que ingresaron a trabajar en el organismo. Pero fue el mismo ámbito de trabajo el que dio cuenta del desarrollo de prácticas que forjaron tradiciones en torno a qué hacer y cómo hacer. Es quizás en la «guardia vieja» y las/os administradoras/es gubernamentales donde esas marcas se volvieron visibles, porque, a su manera, encarnaron la figura general del «administrador público». Y sobre su propia práctica cimentaron, a modo de espejo, sus intervenciones en la forma de propuestas de capacitación y producción de conocimiento.

La exteriorización del trabajo del INAP en actividades de capacitación y producción de conocimiento fue posible gracias a la sólida plataforma que las áreas de soporte garantizaron para que «las cosas salgan»: la Administración general, la Gestión de la capacitación, la Biblioteca y la Imprenta concentraron y expresaron ese trabajo invisibilizado, pero imprescindible a la hora de explicar lo que el INAP es y hace. Las rutinas que brindan tranquilidad y certidumbre, la disposición de las condiciones para el desarrollo de las actividades de capacitación, el resguardo del acervo y la conexión con el mundo a través del conocimiento producido sobre Estado, Administración y políticas públicas, y la materialización del trabajo del INAP por medio de las publicaciones, todo ello es

parte indisoluble de esta historia que da cuenta del modo en que el organismo se convirtió en referencia en el campo de la Administración Pública Nacional.

Referencias bibliográficas

- Aboy Carlés, G. (2004). Parque Norte o la doble ruptura alfonsinista. En M. Novaro y V. Palermo (comps.), *La historia reciente. Argentina en democracia*. Edhasa.
- Acuña, C. (1995). *La nueva matriz política argentina*. Nueva Visión.
- Acuña, C. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Siglo XXI.
- Acuña, C. (2014a). *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Siglo XXI.
- Acuña, C. (2014b). *Los dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Siglo XXI.
- Acuña, C. (17-20 de julio de 2019). *Sobre la coordinación de políticas: importancia y complicaciones* [Conferencia inaugural]. XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina.
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2002). *El sistema de salud en Argentina* (Documento 60). Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional-Fundación de Gobierno y Sociedad.
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. Acuña (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Siglo XXI.
- Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X. y Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(3), 123-156.
- Agoff, S. (2020). *Mapa de la formación universitaria en Administración Pública en la Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Alfonsín, R. (10 de diciembre de 1983). *Mensaje de asunción presidencial del doctor Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*. <https://www.alfonsin.org/discursos-de-asuncion-presidencial-ante-asamblea-legislativa/>
- Altamirano, C. (1998). Desarrollo y desarrollistas. *Primas, Revista de Historia Intelectual*, 2(1), 75-94.
- Álvarez Acuña, D. (1978). *La selección de los docentes y la filosofía del INAP*.
- Arceo, E. (1988). *La gestión de los recursos humanos en la Administración Pública Centralizada*. INAP.

- Ataniya, C. (1991). *Políticas públicas en comunicación social. Caso Salud. En busca de nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado* (Serie II. Estado y Sociedad, Documento N.º 12). INAP.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992). *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Losada.
- Bardeggia, L. M. (1991). *Descentralización en el sistema educativo provincial*. Programa de Apoyo a la Reforma Administrativa.
- Barros, S., Castellani, A. y Gantus, D. (2016). *Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea*. CLACSO-CODESOC-PISAC.
- Bello, C. (1999). *El mito del Estado ineficiente*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Belmartino, S. (2005). *La atención médica argentina en el siglo xx: Instituciones y procesos*. Siglo XXI.
- Ben Plotkin, M. y Zimmermann, E. (2012a). *Las prácticas del Estado*. Edhasa.
- Ben Plotkin, M. y Zimmermann, E. (2012b). *Los saberes del Estado*. Edhasa.
- Berrotarán, P. y Pereyra, E. (2012). Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(30).
- Bertranou, J. (2013). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(4).
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(4), 37-59.
- Bertranou, J., Isuani, F. y Pereyra, E. (2016). *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires*. Ediciones UNGS.
- Bohoslavsky, E. (2014). El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas. *Revista Sociedad y Economía*, (26), 17-40.
- Bohoslavsky, E. (2016). Cambios en la historiografía académica en Argentina (2001-2015). *Historia da Historiografia*, 9(20).
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano: Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo.
- Bonasso, M. (1997). *El presidente que no fue: Los archivos ocultos del peronismo*. Planeta.
- Bonifacio, A. (1985). *El empleo en la Administración Pública Nacional entre 1958 y 1985: Características generales*. Dirección General de Investigaciones, INAP.
- Bonifacio, A. (1991). *Pautas para el desarrollo de una estructura escalafonaria* (Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.º 1). INAP.

- Bonifacio, A. (5-9 de noviembre de 2001). *Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada* [Ponencia]. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Bonifacio, A. (4-7 de noviembre de 2008). *Estrategias de formación directiva del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina* [Ponencia]. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Bonifacio, A. (11-14 de noviembre de 2014). *De menor a mayor, de mayor a mejor: políticas y estrategias de formación de funcionarios públicos. Planificación, inclusión, descentralización e institucionalización en la experiencia del Instituto Nacional de la Administración Pública en Argentina* [Ponencia]. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador.
- Bonifacio, A., Casanova, J. y López, A. (1994). *Evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del Estado en Argentina*. INAP.
- Bonifacio, A., Ratti, J., Pentito, R., López, A. y Casanova, J. (1993). *Tendencias y cambios en la Administración Pública* (Serie: I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.º 49). INAP.
- Bonifacio, A. y Salas, E. (1985). *Diseño organizacional de la Presidencia en la Argentina entre 1943 y 1983 (cambios organizacionales e instituciones de formulación de políticas)*. Dirección General de Investigaciones, INAP.
- Bonifacio, A. y Salas, E. (1992). *Las relaciones Estado-sociedad. Un modelo para su análisis y reconversión*. Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones, INAP.
- Braun, O. y Joy, L. (1980). Un modelo de estancamiento económico. Un estudio del caso argentino. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, 20(80).
- Brusa, J. y Jabif, S. (1992). *La política de descentralización en la Provincia de Córdoba: Una experiencia de transformación del Estado* (Serie: I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.º 37). INAP.
- Bulcournf, P. (2008). Algunas reflexiones sobre la enseñanza de la Ciencia Política en la Argentina. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (13), 225-242.
- Bulcournf, P. y Cardozo, N. (2013). Administración y políticas públicas en la Argentina: una revisión histórica. *Perspectivas sobre el Estado, las Políticas Públicas y la Gestión*, 1(1).
- Bulcournf, P. y D'Alessandro, M. (2013). La ciencia política en la Argentina. Desde sus comienzos hasta los años 80. *Revista de Ciencias Sociales*, (13), 139-230.

- Cabrero Mendoza, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, IX(2), 189-229.
- Caimari, L. y Nazar, M. (2015). Detrás de una puerta gris. Notas sobre los archivos policiales públicos en Argentina. En C. Aguirre y J. Villa-Flores (Eds.), *De las cenizas de la historia: Pérdida y recuperación de archivos y bibliotecas en la América Latina moderna*. A Contracorriente.
- Caimari, L., Galeano, D. y Nazar, M. (en prensa). Policía, archivo y escritura. En L. Caimari y D. Galeano (Comps.), *Historia de la Policía argentina*. Prometeo.
- Canelo, P. (2016). La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983. *Historia Crítica*, (62), 57-75. <http://lawwww.redalyc.org/articulo.oa?id=81148179004>
- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, 19(76), 453-475.
- Cao, H. (5-9 de noviembre de 2001). *El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias* [Ponencia]. VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Cao, H. (2008a). *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*. En Dirección de Investigaciones (Ed.), *Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 06-07*. INAP.
- Cao, H. (2008b). Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la coparticipación federal de impuestos. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 14(26), 121-145.
- Cao, H. (2012). Las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps.), *Manual de la nueva Administración Pública Argentina*. Ariel.
- Cao, H. y Esteso, R. (s.f.). *La reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda*.
- Casanova, J. (1992). *Relevamiento del potencial de investigación, gestión y formación en Administración Pública* (Serie: I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.º 23). INAP.

- Casanova, J., Mariani, C., Reymondes, E. y Rodríguez, A. (1993). *Encuesta de opinión sobre el SINAPA* (Serie: I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.º 50). INAP.
- Cavarozzi, M. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1996): La transición del Estado al mercado en la Argentina*. Ariel.
- Chudnovsky, M. (2014). *Régimen político, Estado y políticas públicas: El rol de los gabinetes en el desarrollo de capacidades estatales*. Universidad Torcuato Di Tella.
- Chumbita, H. (1997). *Evaluación en la gestión pública: caso del Sistema Nacional de Evaluación Educativa* (Serie: I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.º 60). INAP.
- Chumbita, H., Lamas, A., López, A., Ratti, J., Reymondes, E., Rodríguez, A. y Zeller, N. (1995). *Evaluación de la puesta en práctica del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Estudio de Opinión* (Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.º 52). INAP.
- Dalbosco, H. (2015). Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina. *Revista Cultura Económica*, XXXIII(90). Universidad Católica Argentina.
- Decreto 648 de 1991 [Poder Ejecutivo Nacional]. Por el cual se aprueba la estructura organizativa del Instituto Nacional de la Administración Pública. 24 de abril de 1991.
- Decreto-Ley 20.173 [Poder Ejecutivo Nacional]. Por el cual se crea el Instituto Nacional de la Administración Pública. 26 de febrero de 1973.
- Di Liscia, M. S. y Soprano, G. (2017). *Burocracias estatales: Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Prohistoria.
- Diamand, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Paidós.
- Dirección General de Investigaciones (1979). *Estudio sobre el proceso decisorio en una unidad de la Administración Pública Nacional*. INAP.
- Dirección General de Investigaciones (1987). *Memoria. Período: 10 de diciembre de 1983-31 de diciembre de 1986*. INAP.
- Dirección General de Políticas Administrativas (1979). *Organismos fuera de nivel. Estudio preliminar y propuestas*. INAP.
- Dirección Nacional de Capacitación (1991). *Memoria institucional de la Dirección Nacional de Capacitación*. INAP.
- Dirección Nacional de Documentación e Información (1992). *Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública*. INAP.

- Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones (1991). *Memoria de Proyectos realizados en la Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones del INAP. Período mayo-diciembre de 1991*. INAP.
- Dirección Nacional de Estudios y Documentación (1998). *Revista de Investigaciones del INAP. Nueva Época*, (0). INAP.
- Dirección Nacional de Estudios y Proyectos (1995). *Reglamento para la formulación y desarrollo de programas y proyectos y el control y seguimiento de las actividades de la Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones*. INAP.
- Dirección Nacional de Formación Superior (1995). *Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública*. INAP.
- Doberti, J. I., Sabatto, D. y Levy, M. (2023). Policy Analysis by the Federal Government. The Contribution of the National Institute of Public Administration. En N. Cardozo y P. Bulcourf (Eds.), *Policy Analysis in Argentina*. Bristol University Press. <https://policy.bristoluniversitypress.co.uk/policy-analysis-in-argentina>
- Esteso, R. (1986). *Estado y patrones de reproducción social (Notas para el análisis de los cambios en las modalidades de la intervención estatal)*. Versión preliminar.
- Falivene, G. (14-17 de octubre de 1998). *La formación gerencial y el cambio en las organizaciones públicas. Una propuesta metodológica interdisciplinaria* [Ponencia]. III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Feeney, S. (2014). Los estudios del currículum en Argentina: particularidades de una disputa académica. En A. Díaz-Barriga y J. M. García Garduño (Coords.), *Desarrollo del currículum en América Latina. Experiencia de diez países*. Miño y Dávila.
- Felcman, I. (30 de agosto-12 de septiembre de 1978). *El rol de la investigación en el sector público* [Ponencia]. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, Sesiones Paralelas, Buenos Aires, Argentina.
- Fihman, D. (2019). *Los concursos para el ingreso al Servicio Civil de Argentina: un estudio sobre su implementación en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público entre 2010 y 2015* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Quilmes]. RIDAA-UNQ, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Foglia, C. y Mansilla, G. (12-15 de septiembre de 2015). *Estado de la cuestión sobre la burocracia estatal argentina (1983-2015)* [Ponencia]. XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia

- Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe, Argentina.
- Fontdevila, P. (mayo de 1990a). *Argentina: presente y futuro de la capacitación* [Ponencia]. Encuentro de Cooperación Internacional en Capacitación de Gerentes Gubernamentales.
- Fontdevila, P. (12-13 de noviembre de 1990b). *Posibilidades de trabajo conjunto entre Universidad y Sector Público* [Conferencia]. Memoria de la Reunión Preparatoria para la Constitución de la Red Nacional de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Fontdevila, P. (2012). Un nuevo paradigma en políticas públicas. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(30).
- Frederic, S., Graciano, O. y Soprano, G. (2010). *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*. Prohistoria.
- Furlong, J. P. (24-27 de octubre de 2000). *Evolución institucional del INAP de Argentina: antecedentes, desafíos y estrategia de desarrollo en la presente etapa* [Ponencia]. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- García Delgado, D. (1985). *Descentralización y participación*. Dirección General de Investigaciones, INAP.
- Ginzburg, C. (1989). *Historia nocturna*. Einaudi.
- Ginzburg, C. (2000). *El queso y los gusanos*. Atajos.
- Ginzburg, C. (2004). *Tentativas*. Protohistoria Ediciones.
- Godoy, D. y Moretti, A. (1992). *Descentralización educativa en Mendoza* (Serie: III. Políticas Públicas, Documento N.º 17). INAP.
- Goldstein, N. y Martín, M. (1990). *INAP 1973-1989. Breve reseña histórica de la institución*. INAP.
- Gomes, G. y Vicente, M. (2016). *Trayectorias de intelectuales en el Estado*. Gabriela Gomes.
- González Leandri, R. (1999). *Curar, persuadir, gobernar: La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires. 1852-1886*. CSIC-CEHis.
- González Leandri, R. (2005). Madurez y poder: Médicos e instituciones sanitarias en la Argentina a fines del siglo XIX. *Entrepasados*, 14(27), 133-150.
- González Leandri, R. (2006). La consolidación de una inteligencia médico profesional en Argentina: 1880-1900. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 7(1), 36-78.
- Gore, E. (2020). Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(16). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/41>

- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380.
- Groisman, E. (1988). *El proyecto de formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Análisis de una experiencia*. Fundación Jorge Esteban Roulet-Centro de Participación Política.
- Groisman, E. (1991). *Políticas administrativas para el sistema democrático*. Centro Editor de América Latina.
- Haime, H., Kleiman, C., Bonifacio, A. y Rodríguez, A. (1991). *Opinión sobre la Reforma del Estado* (Serie: I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.º 6). INAP.
- Halperín, L. (1992). *Lineamientos generales para la formulación de políticas públicas para la niñez* (Serie: III. Políticas Públicas, Documento N.º 12). INAP.
- Hendlin, M., Pozzi, I. y Sciannamea, V. (1992). *Evaluación de desempeño del personal comprendido en el SINAPS* (Serie: I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.º 26). INAP.
- Heredia, M. (2006). La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín. En A. Pucciarelli (Comp.), *Del poder de la democracia a la democracia del poder. Los años de Alfonsín*. Siglo XXI.
- Hintze, S. (1992). *Las políticas alimentarias en América Latina y Argentina: experiencias y lineamientos de formulación. Versión preliminar*. INAP-CLAD.
- Hintze, J. (27-29 de noviembre de 2003). *Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta* [Ponencia]. II Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración pública, Reconstruyendo la Estatalidad: Transición, Instituciones y Gobernabilidad, Ciudad de Córdoba, Argentina.
- Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, (33), 91-105.
- Iacoviello, M., Llano, M. y Strazza, L. (2012). Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (52), 45-82.
- Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Tommasi, M. (29-31 de octubre de 2003). *Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina* [Ponencia]. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Panamá, Panamá.

- Ilari, S. y Cravacuore, D. (2020). *Gobierno, política y gestión local en Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1974). *Organización del Estado argentino*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1977a). *Lineamientos generales para un Plan de Acción de las Actividades de Capacitación del INAP*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1977b). *Antecedentes del VI Curso Superior de Administración Pública*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1978). *Memoria. Mayo 1977-mayo 1978*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1979a). *Censo del Personal Civil de la Administración Pública Nacional. Informe N.º 1*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1979b). *Censo Agentes Civiles APN. Informe N.º 3*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1979c). *Censo Agentes Civiles APN. Informe N.º 5. Características perfil de los funcionarios superiores de la APN*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1979d). *Los cuadros superiores de la Administración Pública Nacional. Algunos aspectos relativos a la carrera administrativa, factores motivacionales y satisfacción laboral*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1981a). *Síntesis del Plan Anual de Capacitación 1981*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1981b). *Fundamentos para una política de investigaciones 1981-1984: Plan General de Investigaciones año 1981*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1982a). *Memoria. Mayo 1981-mayo 1982*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1982b). *Memoria. Junio-diciembre 1982*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1983). *Curso Superior de Administración Pública 1983*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1984). *Modelo de formación, capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de los recursos humanos de la Administración Pública*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1987). *Diseño Curricular II Curso de Formación de Administradores Gubernamentales 1987*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1988a). *Normativa del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Decreto 1098/87*. Secretaría de la Función Pública.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1988b). *Programa de Formación de Administradores Gubernamentales*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1990). *Sector público y universidad*.

- Instituto Nacional de la Administración Pública (1994). *Programa de Entrenamiento Laboral. Sistema Semipresencial. Módulo 1*.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (s.f.). *Lineamientos para un Plan de Formación y Capacitación del Personal del Estado*.
- Iramain, L. (2022). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1966-1976). *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(90).
- Iribarren, N. (8-11 de octubre de 2002). *El Instituto Nacional de la Administración Pública de la República Argentina en el contexto de la crisis de gobernabilidad* [Ponencia]. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Isuani, F. (2020). El legado de Francisco Suárez, un pionero de la sociología de las organizaciones. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(26). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/57>
- Isuani, F. (2022). *Estudios sobre capacidades burocráticas*. Ediciones UNGS.
- Iturburu, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos. En D. Cravacuore y R. Israel (Comps.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile.
- Iturburu, M. (2012). Los municipios. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Eds.), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Editorial Ariel.
- Kliksberg, B. (13-15 de mayo de 1987). Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina. Edición restringida para el Seminario Interamericano de Administración Pública para el Desarrollo Integral.
- LaPalombara, J. (1970). *Burocracia y desarrollo político*. Paidós.
- Lemoine, G. (1990a). *Currícula y prerrequisitos de implementación del Curso de Alta Gerencia Pública*. Versión preliminar. INAP.
- Lemoine, G. (12-13 de noviembre de 1990b). *El Estado y la formación de altos funcionarios* [Conferencia]. Memoria de la Reunión Preparatoria para la constitución de la Red Nacional de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Lemos, E. (s.f.). *Memoria de una experiencia de capacitación en el Estado. Aportes para la innovación en el sector público*. Versión preliminar.
- López, A. (1993). *El Estado como regulador: los nuevos entes reguladores de servicios públicos. Análisis normativo y experiencias de funcionamiento*. INAP.

- López, A. (1999). *Regulación de las telecomunicaciones en Argentina. Marco Institucional, interconexión y servicio universal*. INAP-Universidad de Belgrano.
- López, A. y Felder, R. (1996). *Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: Los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable*. INAP.
- López, A. y Felder, R. (1997a). *Consideraciones conceptuales relativas a la regulación estatal de servicios públicos de gestión privada* (Serie II. Estado y Sociedad, Documento N.º 29). INAP.
- López, A. y Felder, R. (1997b). *Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la postprivatización* (Serie II. Estado y Sociedad, Documento N.º 30). INAP.
- López, A., Felder, R., Cenzone, E., Galperín, C., Milei, J. y Rozenwurcel, G. (1998). *Regulación de las telecomunicaciones en Argentina. Algunos criterios conceptuales para su abordaje*. INAP-Universidad de Belgrano.
- Luna, C. (2022). Poder Legislativo y privatizaciones. Hacia la construcción de consenso dirigencial sobre la venta de empresas públicas en Argentina (1983-1989). *Revista de Historia Americana y Argentina*, 57(1), 139-171.
- Luxardo, D. (2022). Luces y sombras de los concursos para la alta dirección pública en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) de la APN de la República Argentina entre los años 2017 y 2019. *Revista SAAP*, 16(1), 121-151.
- Majone, G. y La Spina, A. (1993). El Estado regulador. *Gestión y Política Pública*, 11(2), 197-261.
- Makón, M., Cormick, H. y Rey, M. (5-9 de noviembre de 2001). *El papel del INAP en la política de modernización del Estado: capacitación para la nueva gestión pública* [Ponencia]. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Martínez de Hoz, J. A. (1978). Palabras vertidas por el ministro de economía, Dr. José Alfredo Martínez de Hoz, en la clausura del seminario que analizó la función del Estado en la sociedad argentina. *Boletín Semanal del Ministerio de Economía*, (243).
- Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (24).
- Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias. En C. Acuña, R. Martínez Nogueira y F. Repetto (Coords.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp. 13-46). Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

- Morán, A. (2000). *Instituto Nacional de la Administración Pública. Breve reseña institucional*. Dirección de Documentación e Información, INAP.
- Moreno, M. E. y Bonifacio, J. A. (Ed.) (2021). *Estado, administración y políticas públicas: Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública*. AAEAP.
- Moriconi Bezerra, M. (2011). ¿Propuestas o mentiras? El discurso oficial sobre las reformas del Estado y la Administración Pública en Argentina (1983/2001). *Iberoamérica Global*, 4(2).
- Muzzopappa, E. y Villalta, C. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(1), 13-42.
- Naciones Unidas (1962). *Manual de Administración Pública*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Naciones Unidas-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1982). *Asistencia al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP): Conclusiones y recomendaciones del proyecto* (Proyecto DP/UN/ARG-78-021/1).
- Natanson, J. (5 de septiembre de 1999). La Alianza estudia crear nuevos ministerios para que nadie quede afuera. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/1999/99-09/99-09-05/pag13.htm>
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático autoritario*. Editorial de Belgrano.
- Orlansky, D., García Ben, M. y Mata, M. (1985). *Composición y recomposición política del gasto público*. INAP.
- Ospina Bozzi, S. (1998). La Administración Pública como «comunidad discursiva»: algunas lecciones del caso estadounidense para América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (10).
- Osuna, M. F. (2017). *La intervención social del Estado. El Ministerio de Bienestar Social entre dos dictaduras (Argentina, 1966-1983)*. Prohistoria.
- Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal* (Documento CEDES N.º 8). CEDES.
- Oszlak, O (1980). Políticas públicas y régimen político: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericana. *Estudios CEDES*, 3(2).
- Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado argentino*. Editorial de Belgrano.
- Oszlak, O. (1983). *Proceso, crisis y transición democrática*. Centro Editor para América Latina.

- Oszlak, O. (12-14 de junio de 1984). *Democracia y Administración Pública: condiciones de una Administración Pública democrática*. Congreso Iberoamericano sobre Democracia, Sociedad y Administración Pública, Madrid, España.
- Oszlak, O. (1994). Los A.G.: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino. *Aportes. Estado, Administración y Políticas Públicas*, (1).
- Oszlak, O. (14-18 de octubre de 1997). *La Administración Pública como área de investigación: la experiencia argentina* [Ponencia]. Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla Margarita, Venezuela.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado. (Trabajo original publicado en 1976)
- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. (2000). *Capacidad de regulación estatal en la Argentina* (Documento N.º 4 de la Maestría en Administración Pública). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Pain, A. (1996). *Capacitación laboral* (Serie Los Documentos N.º 4). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Palermo, V. y Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Norma.
- Pando, D. (s.f.). *La estrategia de gobierno electrónico en la Administración Federal de Ingresos Públicos*.
- Penna, M. M. (s.f.). *La educación centrada en la persona*.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. UNSAM Edita.
- Pereyra, E. (2012). El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976. *PolHis, Revista del Programa Interuniversitario de Historia Política*, (9), 92-112.
- Pereyra, E. (2017). Trayectorias y saberes en la provincia de Buenos Aires: el equipo del ministerio de Economía (1987-2007). *Estudios Sociales del Estado*, 3(6), 157-190.
- Pereyra, E. (2018). Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel subnacional: la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8 (15)1, 41-65.
- Pereyra, E. (2021). *Estudios recientes sobre la burocracia y las burocracias del Estado nacional*. AEAAP. <https://aaeap.org.ar/aaeap/estudios-recientes-sobre-la-burocracia-y-las-burocracias-del-estado-nacional>

- Pereyra, E. (20-21 de abril de 2022). *Rupturas y continuidades en las políticas de ciencia y tecnología. Los casos del MINCyT, la Agencia y el CONICET* [Ponencia]. Jornadas de Investigación, Instituto de Investigaciones Políticas, Escuela de Política y Gobierno/CONICET, Panel Rupturas y Continuidades de la Gestión Estatal Argentina en los Últimos Veinte Años, Buenos Aires, Argentina.
- Persello, A. V. (2006). Partidos políticos y corporaciones: las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 3(29), 85-118.
- Piemonte, V. (18-21 de octubre de 2005). *El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la piedra fundamental* [Ponencia]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile.
- Poggi, E. y Riverti, F. (24-28 de agosto de 2009). *La planificación estratégica de TI en las organizaciones públicas* [Monografía]. 38° Jornadas Argentinas de Informática, Mar del Plata, Argentina.
- Portantiero, J. C. (1989). Economía y política en la crisis argentina (1958-1973). En W. Ansaldi y J. L. Moreno (Comps.), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*. Cántaro Editores.
- Pozzi, I. y Hendlin, M. (1991). *Propuesta de una metodología para el reencasillamiento del personal en el SINAPA* (Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N.° 2). INAP.
- Primera Plana (20 de febrero de 1968). Antimemorias. Los que rodean a Onganía. *Mágicas Ruinas*. <https://www.magicasruinas.com.ar/revistero/argentina/argentina-quienes-rodean-a-ongania.htm>
- Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 1993. 29 de diciembre de 1992. Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía de la Nación.
- Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 1995. 28 de diciembre de 1994. Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía de la Nación.
- Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 1996. 29 de diciembre de 1995. Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía de la Nación.
- Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 1997. 30 de diciembre de 1996. Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía de la Nación.

- Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 1998. 30 de diciembre de 1997. Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía de la Nación.
- Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 1999. Tomo VI. 24 de diciembre de 1999. Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía de la Nación.
- Pucciarelli, A. (2001). *El régimen político de las democracias excluyentes*. Sociohistórica.
- Pulido, N. (18-21 de octubre de 2005). *El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la perspectiva académica* [Ponencia]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile.
- Redondo, N. (1999). *INAP 1989-1999. Una década de apoyo a la reforma del Estado en la Argentina*. Dirección de Estudios e Investigación, INAP.
- Redondo, N. (2000). *Informe sobre los recursos humanos del INAP*. INAP.
- Redondo, N., Barberena, A., Marcos, M. F. e Impale, D. (1997). *La reinserción laboral de los empleados desplazados del Estado: el caso de la Destilería La Plata de YPF* (Serie II. Estado y Sociedad, Documento N.º 38). INAP.
- Regalsky, A. (2010). De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación, 1891-1930. *Desarrollo Económico*, 50(199).
- Regalsky, A. y Salerno, E. (2008). En los comienzos de la empresa pública argentina: la Administración de los Ferrocarriles del Estado y las Obras Sanitarias de la Nación antes de 1930. *Investigaciones de Historia Económica*, 4(11).
- Repetto, F. (1998). *La Administración Pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación* (Documento 12). Fundación Gobierno y Sociedad.
- Repetto, F. (2001). *Causas y azares de un cambio institucional inconcluso: historia reciente de la Administración Pública Nacional en la Argentina* [Ponencia]. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina* (Documento de trabajo del INDES). BID.
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... o la búsqueda del «tesoro perdido» de la política social latinoamericana. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo.
- Riverti, F. (2009). El gobierno electrónico y la administración tributaria. *Cuadernos del Instituto AFIP*, C (28).

- Rodríguez Arias, J. (1977). Gobierno y administración. *Cuadernos de Planeamiento*, 1(4).
- Rodríguez, A. E. (1999). *El sector pesquero marplatense: una aproximación diagnóstica del actual y futuro escenario ante la emergencia de la Ley de Pesca*. Dirección de Estudios e Investigaciones, INAP.
- Rodríguez, L. y Soprano, G. (Eds.) (2018). *Profesionales e intelectuales de Estado. Análisis de perfiles y trayectorias en la salud pública, la educación y las fuerzas armadas*. Prohistoria.
- Rougier, M. (2004). *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina: La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Rougier, M. y Fiszbein, M. (2006). *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Manantial.
- Roulet, J. E. (1988). *El Estado necesario*. Fundación Jorge Esteban Roulet.
- Ruiz, S. E. y Heller, L. (1985). *Dinámica del empleo femenino en la Administración Pública Nacional: primer informe* (Programa sobre Recursos Humanos: El Estado Empleador). INAP.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1).
- Sabatier, P. (1991). Towards Better Theories of the Policy Process. *PS: Political Science & Politics*, 24(2).
- Sabatier, P. y Weible, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (Proyecto de Modernización del Estado, trad.). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (Trabajo original publicado en 2007)
- Salas, E. (1986). *Elementos para el diagnóstico del personal de la Administración Pública Nacional con altas calificaciones académicas: el caso de los técnicos y profesionales superiores*. INAP.
- Salas, E. y Caplan, A. E. (1984). *Consideraciones diagnósticas del estado actual de las unidades sectoriales de reforma administrativa*. INAP.
- Salvatore, R. (2016). Burocracias expertas y exitosas en Argentina. Los casos de educación primaria y salud pública (1870-1930). *Estudios Sociales del Estado*, 2(3).
- Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Hyspamérica.
- Sciannamea, V. y Di Paola, S. (1984). *Proyect: Tribunal de Cuentas de la Nación. Informe*. Dirección General de Investigaciones, INAP.
- Secretaría de la Función Pública (1987). *Guía orientadora de trámites*. Eudeba.
- Secretaría de la Función Pública (1991). *Sistema Nacional de Profesión Administrativa*.

- Secretaría de la Función Pública, Instituto Nacional de 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*.
- Serlin, J. (1988). *Aspectos organizacionales, funcionales y financieros para la capacitación en la Administración Pública Nacional en la Argentina* (Documento 197/88). Secretaría de la Función Pública-CICAP/OEA Argentina.
- Serlin, J. (2010). *Conocimiento de la gestión de las organizaciones: Sistemas complejos dinámicos inestables adaptativos* [Tesis de doctorado]. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Sidicaro, R. (1995). Los conflictos entre el estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943). En W. Ansaldi, A. Pucciarelli y J. Villarruel (Comps.), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*. Biblos.
- Sidicaro, R. (2002). *Los tres peronismos. Estado y poder económico*. Siglo XXI.
- Soler, J., Sereno, J. y Guigliani, E. (1988). *El control en la Administración Pública*. INAP.
- Stuhlman, L. (1988). *Administración y función pública en la Argentina*. INAP.
- Suasnábar, C., Rovelli, L. y Di Piero, M. E. (2018). *Análisis de política educativa: Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. Editorial de la Universidad de La Plata.
- Sulbrandt, J. (1979). *Informe final. Proyecto de Asistencia Técnica al Instituto Nacional de Administración Pública (ARG/78/021)*. PNUD-INAP.
- Sutelman, R. (1991). *Percepciones de los líderes de opinión sobre el proceso de reforma del Estado* (Serie O. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.º 11). INAP.
- Tesoro, J. L. y Jiménez Salice, J. (1995). *La transferencia de inmuebles innecesarios del Estado Nacional a favor de Provincias, Municipios y Comunas por la Ley 24.146. El caso de Ferrocarriles Argentinos* (Serie: III. Políticas Públicas, Documento N.º 34). INAP.
- Tesoro, J. L., Gaba, L. y Vázquez, G. M. (1996). *La gestión de los bienes remanentes en los entes residuales del Estado Nacional. La problemática de los bienes innecesarios del Estado ¿Cómo hacerlos socialmente rentables? ¿Cómo reciclarlos? ¿Cómo enajenarlos?* (Serie: I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.º 55). INAP.
- Thomson, A. (1988). *Pautas para la elaboración de instrumentos complementarios de la administración de escalafones*. INAP.
- Ugalde, A. (1983). *Las empresas públicas en la Argentina: Su magnitud y origen* (Documento de trabajo N.º 3). CEPAL.

- Vázquez, N. (2020). Capacitación e Investigación en el INAP como espacios para fortalecer la Capacidad Organizacional a partir de la Gestión del Conocimiento. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(12).
- Vilas, C. (1997). La reforma del estado como cuestión política. *Política y Cultura*, (8), 147-185.
- Vilas, C. (2002). El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la Reforma del Estado y la Gestión de Gobierno. *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, 1(1).
- Villarreal, J. (1985). Los hilos sociales del poder. En E. Jozami, P. Paz y J. Villarreal, *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*. Siglo XXI.
- Viñas, V. (1995). *Cambio político y políticas públicas: Argentina 1976/1989* [Tesis de doctorado]. Instituto Universitario José Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, J. (Ed.) (1990). *Latin America Adjustment: How Much has Happened?* Institute for International Economics.
- Wilson, W. (1999). El estudio de la administración. En J. Shafritz, y A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1887)
- Winter, S. (1990). Integrating Implementation Research. En D. Palumbo y D. Calista (Eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*. Greenwood.
- Zeller, N. (1997). *Reseña del proceso de Reforma del Estado en la Argentina (1989-1996)* (Serie: I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.° 58). INAP.
- Zeller, N. e Impala, D. (1997). *Principales normas y planes formulados por el Estado Nacional en materia laboral durante los años noventa* (Serie: I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N.° 64). INAP.

Fuentes

- Bello, M. (18 de octubre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Franganillo, V. (16 de noviembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.

Lemoine, G. (12 de octubre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.

López, A. (26 de octubre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.

Morán, A. (14 de septiembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.

Oszlak, O. (19 de septiembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.

Renzulli, G. (2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.

Anexo. Autoridades del INAP (1973-1999)

	Período	Presidenta/presidente	Miembros del Directorio
1973/1976	1973	-	-
	1974	José Serlin	s.d.
1976/1983	13/4/1976-30/5/1976	Héctor R. Puerta Ynda (interventor)	s.d.
	1976	Rizieri Arturo Rabboni	Cnel. (RE) Jorge Cusell Carlos Asti Vera Carlos Young Oscar Collazo
	1977/78		Cnel. (RE) Jorge Cusell (hasta 1/11/1977) ¹⁴⁷ Cnel. (RE) Rodolfo Noé (desde 24/12/1977) Carlos Asti Vera Carlos Young Oscar Collazo (hasta 23/11/1977) Javier López (desde 1/1/1978)
	1982		Carlos Young Carlos Asti Vera Mario Micele José Tisi Baña (hasta 10/11/1982) Miguel Coquet (desde 22/11/1982) Raúl Rubén Jousset

147 Las renuncias de los miembros del Directorio figuran en el Acta 26/1983 (folios 1520-1525), disponibles en la Biblioteca del INAP.

Período		Presidenta/presidente	Miembros del Directorio
1983/1989	1984	Jorge Roulet (10/12/1983-1986)	Agustín A. Gordillo (hasta 4/7/1984) Enrique Groisman Mario Rejtman Farah Humberto Lanzilotta
	1985		Oscar Oszlak (hasta 3/10/1985) Enrique Groisman Mario Rejtman Farah Humberto Lanzilotta
	1986		Eduardo Passalacqua (desde al menos 8/5/1986) Mario Rejtman Farah (hasta 22/8/1986) Brian Thomson (desde al menos 10/10/1986)
	1988	Luis Stuhlman (1986-9/12/1989)	Brian Thomson Liliana de Riz Roberto Martínez Nogueira Santiago Lazzatti
1989/1999	1989	Gustavo Béliz (10/12/1989- 4/12/1992)	Abel Fleitas Ortiz de Rosas Diego Blasco Funes
	1991		Abel Fleitas Ortiz de Rosas Diego Blasco Funes Pablo Fontdevila Patricio Lóizaga
	1992		Diego Blasco Funes Abel Fleitas Ortiz de Rosas Pablo Fontdevila
	1993	Claudia Bello	Luis Barone Virginia Franganillo Luis Stuhlman
	1994		Luis Barone Alberto Bonifacio Virginia Franganillo Luis Stuhlman
	1995		Luis Stuhlman Luis Barone Virginia Franganillo Eduardo Valdés Alberto Bonifacio
	1998		Víctor Hugo Cantero Martín Tomás Gras Enrique Iribarren

Materiales complementarios

Normativa del INAP Argentina (1973-1999)

<https://bit.ly/3mtCcJj>



Capacitación en el INAP Argentina: perfiles y programas (1973-1999)

<https://bit.ly/3KHum6K>



Investigación en el INAP Argentina: sistematización y análisis (1973-1999)

<https://bit.ly/3Uz2u9D>





Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

Secretaría de
Gestión y Empleo Público