DOI: 10.35305/ese.v10i20.366

El Instituto Nacional de la Administración Pública 50 años de historia

de Elsa Pereyra (2023), Buenos Aires, INAP, volumen I (1973-1999) (258 pp.) y volumen II (2000-2002) (294 pp).

Carla Zibecchi
CONICET
Universidad de Tres de Febrero
Universidad de Buenos Aires

Contacto:
czibecchi@untref.edu.ar

En homenaje a los 50 años del INAP, Elsa Pereyra y su equipo colaborador publicaron *El Instituto Nacional de la Administración Pública 50 años de historia*, una obra compuesta por dos volúmenes. El equipo dirigido por Pereyra estuvo integrado por Lourdes Alvez Taylor –quien también participó de la redacción– Sabrina Claros, Sabrina Mosqueda, Sonia Ordóñez y Fernanda Segovia Harlos. Contó con la participación de Mariana Nazar y Dante Sabatto –también colaborador de la redacción del segundo volumen–, ambos investigadores del INAP, y con la asistencia del equipo de la Biblioteca del organismo y de la Imprenta de la Secretaría de Gestión y de Empleo Público.

Quisiera señalar las cualidades de la obra como producto de una investigación de importante envergadura. En primer lugar, no se trata de una compilación de normativas o de descripciones sobre hechos que marcaron el devenir del organismo, una reseña institucional o un recuento del accionar del INAP en una arena determinada. En cambio, se trata de la primera sociohistoria de los cincuenta años iniciales del INAP sustentado en un trabajo de investigación colectivo basado en fuentes documentales, periodísticas, estadísticas, leyes de ministerio, mapas del Estado, memorias e informes de gestión. Además, se destaca el trabajo con más de 40 entrevistas a trabajadores/as y funcionarios/as del INAP (activos y retirados) que integran hoy el Archivo de Testimonios Orales del INAP.

En segundo lugar, el INAP aparece en toda la publicación como un prisma –una suerte de "lente"– desde el cual observar los climas de época, las distintas gestiones guber-

namentales, los procesos de modernización estatal, de capacitación y profesionalización de los agentes de la Administración Pública Nacional (APN), innovaciones tecnológicas, entre otros.

En tercer término, se destaca el enfoque teórico-analítico construido para "contar" la historia del INAP. Este enfoque habilita la posibilidad de pensar que la periodización marcada por las distintas gestiones de gobierno no necesariamente estableció una relación lineal con cambios dentro del INAP. Por el contrario, el organismo supo sostener una dirección, el peso del propio derrotero, la marca institucional –"marca INAP"– de los diseños de las distintas políticas y programas de capacitación e investigación dan cuenta de ello.

Por todos estos motivos, se trata de una publicación que no solo produce conocimiento sobre el INAP, sino que también muestra la elaboración de una estrategia analítica para abordar la historia de un organismo de la APN. La pregunta rectora de la investigación que da lugar a la obra y que recorre a ambos volúmenes es la siguiente: ¿De qué modos las trabajadoras y los trabajadores del INAP produjeron el sentido de lo público a través de las intervenciones en y sobre la Administración Pública Nacional?

Ciertamente, el INAP tiene sus particularidades que lo distingue de otros organismos de la administración pública. Se trata de un ente estatal que produce conocimiento sobre la administración pública y diseña y ejecuta programas de capacitación para mejorarla. Esto le da una singularidad al INAP que es su doble condición de interioridad/exterioridad, y este aspecto es muy respetado y logrado en la construcción de su historia.

Como destaca Oszlak las burocracias "son lo que hacen".[1] La frase toma nuevamente sentido a luz de las tareas por hacer que tuvo el INAP en este primer tramo de su vida desde 1973 a 1999, primer volumen. Y este saber hacer se tradujo en estructuras de gestión asociadas inicialmente con tres ejes: la capacitación, la investigación y la cooperación internacional. La obra se centra y se estructura en dos de los pilares de las actividades sustantivas, capacitación e investigación, ya que el área de cooperación internacional se fue desdibujando con el correr del tiempo. Además, el trabajo de investigación muestra la relevancia de las áreas soportes. Primero, la Biblioteca, reservorio importante de producción propia y ajena sobre el Estado y la Administración Pública. Segundo, su propia imprenta que reprodujo tanto los materiales elaborados para las capacitaciones como los de investigación, piezas de comunicación y un equipo que supo reconvertirse en editor. Finalmente, la administración general que es estudiada más allá de sus rutinas diarias abordando elementos afectivos significativos que hacen a la vida cotidiana.

1 Oszlack, 2006.

Ahora bien, me interesa detenerme en que el trabajo de investigación efectuado por Elsa Pereyra deja en descubierto que una de las grandes empresas que supo llevar adelante el INAP fue la enseñanza de procedimientos específicos vinculados a la administración pública, ese saber hacer, saber práctico, tan demandado y exigido, pero que hasta la fecha no había sido objeto de una transmisión metódica y, por tanto, era un campo vacío de atención. En ese sentido, se destaca como una "marca registrada" del INAP al Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG), el Programa de Alta Gerencia Pública y el Programa de Entrenamiento Laboral, cada uno con objetivos de intervención distintos, destinados a públicos diferentes de la APN. Por numerosas razones que son muy bien explicadas, casi como un clima de época de los años noventa, se detalla el crecimiento, la fuerza y la complejidad de la tarea de capacitación en esos tiempos y el vínculo con la implantación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), otro hito en la historia de la Administración Pública Nacional.

En materia de investigación, el INAP también tuvo lo suyo y esto es retratado en el primer volumen desde diversos aspectos: la imperiosa necesidad de producir conocimiento frente a ciertas vacancias o del predominio de trabajo de corte ensayístico sobre la APN, la importancia de reclutar y formar investigadores/as, encarar las tensiones entre ciertos perfiles de corte más académico o profesional, establecer nuevas relaciones con los organismos internacionales y las consultorías, el desafío de construir una agenda de investigación con un sello propio y a través de métodos científicos. En fin, el primer volumen también muestra "la otra cara del INAP" vinculada a la investigación, tal vez más residual, pero no por ello menos importante.

El segundo volumen recorre el período 2000-2022. Sin perder de vista la gran pregunta rectora que dirigió la investigación, tal vez sea en este periodo histórico donde se manifieste más la fuerza del argumento planteado por las/os autores

> "El trabajo del INAP dependió –y depende– tanto de la dirección política –entendida como 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 pública– 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." (p.14, v. II)

En ese sentido, ya se observa la madurez del INAP que se manifiesta en la consolidación de equipos de trabajo, la experiencia, en la construcción de un sentido de pertenencia y una identidad que les permitió atravesar conflictos y crisis como las que se produjeron en la Argentina en los primeros años del siglo XXI.

La nueva etapa se encuentra singada por lo que fue la centralización del INAP aprobada en medio de la crisis del 2001-2002, momento "bisagra" en la vida del organismo. La nueva jerarquía y posición en el organigrama estatal significó, entre varias cuestiones, una significativa limitación de la independencia del instituto y una fuerte disminución de sus recursos. Sin embargo, en los hechos, esta transformación institucional significó –de manera convergente– una política de centralización y descentralización. Por un lado, el INAP pasa a una situación de una mayor subordinación respecto de la conducción política a través de su centralización. Por otro lado, su política de capacitación se descentraliza al incrementarse la capacidad de cada repartición para definir su política formativa. De esta manera, se consolida el rol del INAP como organismo certificador de las capacitaciones y responsable de la aprobación de planes de capacitaciones diseñados por los organismos y jurisdicciones del Estado nacional. Las renovadas exigencias de capacitación que recibe el INAP a partir de la puesta en marcha del SINEP (Sistema Nacional de Empleo Público) en reemplazo del SINAPA en 2018 vuelve a ubicar al INAP como prestador directo.

La reorientación del INAP hacia un rol rector y de certificación dotó de mayor centralidad a funciones asociadas con la planificación y la acreditación de actividades. Y, como correlato, se observó una menor importancia relativa a las tareas de investigación, documentación y biblioteca. Así las cosas, en el 2012 la actividad de investigar o estudiar sobre el Estado y la Administración Pública desaparece de su estructura orgánico-funcional. Sin embargo, tanto trabajadoras y trabajadores del instituto como actores académicos vinculados con los estudios del Estado y la Administración Pública resistieron a la idea de que el INAP dejara de investigar, proceso muy bien analizado desde los testimonios de sus protagonistas. En 2020, bajo una nueva gestión gubernamental, se observa el proceso de jerarquización y profesionalización del área de Investigaciones que no había sido visto desde los primeros años del INAP.

El volumen II también da cuenta de la capacidad de reconversión del organismo y el punto de inflexión que en su historia significó la pandemia de COVID-19, mostrando las innovaciones digitales que se produjeron en dicha coyuntura crítica y que "llegaron para quedarse".

Por último, se describen los mundos interiores del INAP: la Biblioteca, la Imprenta, la Administración, la Capacitación y la Investigación. Cada mundo interno posee sus

modos de trabajo, saberes específicos, trayectorias, perfiles técnicos y burocráticos de sus protagonistas. Todas estas dimensiones en su conjunto configuran los mundos interiores del INAP, su cultura organizacional y su alto grado de especialización.

Resulta sumamente oportuno que en el año 2023 se haya publicado la obra *INAP: 50 años de Historia.* Ciertamente, no solo celebramos los 50 años del organismo, sino también los 40 años de democracia. Entonces, hoy más que nunca resulta imperioso garantizar trabajos rigurosos que nos permitan reconstruir las memorias, la trayectoria y la vida de un organismo como el INAP. Esta propuesta se logra con creces a través de la investigación que realizó Elsa Pereyra junto a sus colaboradores y colaboradoras. Encuentro en la obra una gran potencialidad en la coyuntura actual: se trata de una publicación producto de un trabajo empíricamente orientado, abierta hacia legos y no solo especialistas, lo cual le brinda una amplia posibilidad de difusión, de lectura y de apertura de nuevos debates políticos y académicos.

Bibliografía

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTdata. Revista de reflexión y análisis político*, 11, 11-56.