

CUINAP | Argentina

Año 4 • **2023** | Cuadernos del INAP

**La cooperación internacional en el
desarrollo institucional del INAP
Argentina (1973-1983)**

Vanesa Ciolli

127

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**La cooperación internacional en el
desarrollo institucional del INAP
Argentina (1973-1983)**

Vanesa Ciolli

127

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Ing. Agustín Oscar Rossi

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Bottinelli

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	10
1 La cooperación internacional para el desarrollo y la administración pública	13
2 La cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP	22
3 Los proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	25
4 La cooperación y redes de intercambio en las actividades del INAP	53
Conclusiones	62
ANEXO. Información complementaria de los proyectos ARG/74/025 y ARG/78/021	67
Referencias bibliográficas	71

La cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP Argentina (1973-1983)



**Vanesa
Ciolli**

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

Resumen

Este trabajo se propone analizar el papel desempeñado por los proyectos e iniciativas de cooperación internacional en el desarrollo institucional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) Argentina entre 1973 y 1983. El abordaje parte de una mirada sociohistórica orientada a reconstruir el entramado de actores en el contexto internacional caracterizado por el enfrentamiento bipolar de la Guerra Fría y enfatizando el carácter multiescalar de los procesos de configuración de las estructuras y las dinámicas estatales. La estrategia metodológica se sustenta en el análisis documental de actas, normativas e informes y testimonios del personal estatal involucrado en los procesos de ejecución de los proyectos.

El texto desarrolla una breve conceptualización de la noción de cooperación internacional para el desarrollo y del lugar que la asistencia técnica en materia de administración pública ocupó en la agenda global desde la segunda mitad del siglo XX. En este marco, se describen y analizan los proyectos en el INAP del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como la participación del Instituto en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y otras redes de intercambio a nivel internacional.

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

Palabras clave

INAP, Cooperación internacional, PNUD, Administración para el desarrollo.

Abstract

This paper analyzes the role played by international cooperation projects and activities in the institutional development of the National Institute of Public Administration (INAP) Argentina between 1973 and 1983. The study supports a socio-historical perspective aimed at reconstructing the framework of actors in the international context characterized by the bipolar confrontation of the Cold War and emphasizing the multiscale character of the configuration processes of state structures and dynamics. The methodological strategy was based on the documentary analysis of minutes, regulations and reports as well as testimonies of the INAP staff involved in the projects and activities execution.

The text briefly conceptualizes the notion of international cooperation for development and the place that technical assistance in public administration has occupied in the global agenda since the second half of the 20th century. In this framework, this work describes and analyzes United Nations Development Program (UNDP) and the Organization of American States (OAS) projects executed in INAP, as well as the participation of the institute in the Latin American Center of Administration for Development (CLAD) and other international exchange networks.

The conclusions highlight the key role of international cooperation in the institutional development of INAP and in its assessment by the rest of the government agencies. Besides, the conclusions formulate some reflections and new hypotheses about the feedback processes of expert knowledge, the interrelation dynamics in multiple directions among multilateral international cooperation organizations and state agencies

and the paradoxes of these projects in relation to the Argentine context characterized by a dictatorial regime.

Key words

INAP, Internacional Cooperation, UNDP, Development Administration.

Introducción

El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de Argentina es el organismo de la Administración Pública Nacional encargado de la capacitación, la actualización, la especialización y la formación de los recursos humanos del sector público y de la realización de investigaciones relativas a la administración pública (Ley 20.173).

Su creación en 1973 y su desarrollo posterior pueden interpretarse a partir de la articulación compleja entre las dinámicas políticas en el nivel nacional y un conjunto de procesos políticos, económicos e institucionales de escala internacional. Dentro de las múltiples dimensiones que configuran esta articulación, este trabajo se propone un abordaje desde un recorte específico, focalizado en el análisis del papel desempeñado por los proyectos y las iniciativas de cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP, así como también, su participación en redes de intercambio multilaterales en el período comprendido desde su creación en 1973 hasta 1983 (cuando se recupera el régimen democrático representativo en Argentina).

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

1 En este trabajo se reconoce que el uso del lenguaje no es neutral en relación a los géneros e identidades. Por este motivo, se promueve el lenguaje no sexista y se evita el uso del masculino genérico, que implica una invisibilización de mujeres y diversidades en el mundo simbólico. Sin embargo, para la categoría analítica «actor» o «actores» se mantiene el masculino porque aún no se ha encontrado otra capaz de reemplazar adecuadamente su significado operativo para aquella acepción que remite tanto a grupos de personas como a instituciones que tienen intereses comunes frente a un problema social y con capacidad de agencia sobre el mismo. Para contar con herramientas acerca del lenguaje inclusivo y no sexista se puede consultar MMGyD (2020).

cuestiones socialmente problematizadas en el marco de determinaciones histórico-estructurales más amplias (Oszlak y O´Donnell, 1976). En este sentido, el desarrollo institucional es entendido como el encadenamiento —no unívoco— de las repercusiones horizontales y verticales (Oszlak y O´Donnell, 1976, p. 28) en el aparato estatal de las sucesivas tomas de posición del Estado frente a las cuestiones socialmente problematizadas. Con el fin de dar cuenta de la articulación compleja entre procesos nacionales e internacionales, se recuperan las problematizaciones acerca de la espacialidad, el territorio, las escalas y las redes en la configuración de las estructuras y dinámicas estatales (Jessop, Brenner & Jones, 2008), para dar cuenta del carácter multiescalar que asumen las instituciones y las actividades estatales en contextos específicos. En este sentido, las acciones de cooperación internacional llevadas a cabo por los organismos multilaterales son analizadas tanto en sus aspectos conceptuales y operativos como en su dimensión geopolítica en el marco de los conflictos interestatales por la hegemonía global.

El abordaje metodológico se sustentó en el análisis de documental de las Actas del Directorio del INAP², normativas relacionadas con los proyectos de cooperación internacional, informes y documentos elaborados por organismos multilaterales y/o por personas expertas contratadas por estos organismos. De modo complementario, se tomaron en cuenta algunos de los testimonios que forman parte del Archivo de Testimonios Orales del INAP y entrevistas en profundidad.

En virtud de los objetivos planteados, el texto se organiza en cuatro capítulos y una conclusión. En el primer capítulo se expone una breve

2 Las Actas del Directorio del INAP forman parte del Centro de Documentación e Información del INAP; sin embargo, no se encuentran los documentos en su totalidad. Esta imposibilidad de acceso a la documentación completa puede dar lugar a omisiones relevantes en el texto que no pudieron ser saldadas con los testimonios de sus protagonistas.

conceptualización de la noción de cooperación internacional para el desarrollo en tanto dimensión específica de la dinámica geopolítica global que se configura tras la Segunda Guerra Mundial. En este marco, se reponen los principales hitos institucionales que delimitaron el campo temático de la «administración para el desarrollo» como uno de los ejes de la cooperación internacional. En el segundo capítulo se enumera el conjunto de proyectos, redes y acuerdos desarrollados en el INAP durante el período analizado. En el tercer capítulo se focaliza en el análisis detallado de dos proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que tuvieron carácter fundacional en la actividad institucional del INAP. En el cuarto capítulo se describen las características centrales de los vínculos del INAP con la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), así como también se señala la participación del Instituto en otras redes de intercambio a nivel internacional. Por último, las conclusiones recuperan los hallazgos alcanzados a partir del análisis empírico y expone una serie de reflexiones sobre su incidencia en el desarrollo institucional del INAP en el marco de la dinámica política nacional caracterizada por el terrorismo de Estado.

La cooperación internacional para el desarrollo y la administración pública

1.1 Definición y orígenes de la cooperación internacional para el desarrollo

A la hora de definir de modo breve el concepto de cooperación internacional para el desarrollo, nos encontramos con un concepto polisémico y dinámico, intensamente estudiado y debatido tanto por la comunidad académica como por quienes participan de su ejecución. A continuación, se describen los rasgos principales que cuentan con un amplio consenso en la literatura, así como también se señalan algunos elementos que fueron objeto de miradas críticas.

La cooperación internacional para el desarrollo comprende un conjunto de acciones destinadas a la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos entre distintos países con el propósito de contribuir al desarrollo económico y social de las sociedades con mayores dificultades para alcanzarlo. Estas acciones están sustentadas en la premisa de que el desarrollo equilibrado a nivel internacional constituye un beneficio común de la humanidad³, ya que, como plantean Gómez

³ Esta definición fue construida a partir de las contribuciones de Gómez Galán y Sanahuja (1999) y de Domínguez y Rodríguez Albor (2017).

Galán y Sanahuja, «[a] través de la cooperación internacional, se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta» (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 17).

Estas acciones de movilización de recursos son desarrolladas por distinto tipo de actores institucionales, entre los que se incluyen los organismos multilaterales⁴, Estados nacionales a través de agencias específicas, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, fundaciones y empresas, entre otras. Se trata de una red en la que interactúa ese conjunto diverso de actores mediante vínculos formales e informales que, si bien no se encuentran coordinados de manera sistemática y coherente, comparten lineamientos comunes implícitos y explícitos, motivo por el cual se suele identificar como un «sistema de cooperación internacional» (Gómez Galán y Sanahuja, 1999).

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

4 Las organizaciones internacionales son aquellas cuyo ámbito de actuación trasciende las fronteras de los países, y abarcan al conjunto del planeta, a ciertas regiones o a grupos de países. En virtud de cómo están conformadas, pueden ser de carácter privado, como fundaciones, organizaciones no gubernamentales, instituciones que nuclea conocimiento experto (think tanks), o de carácter público, cuando sus miembros son los Estados nacionales. A estas últimas, se las denomina de modo específico como organismos multilaterales.

la construcción de redes de saberes especializados o de experiencias innovadoras organizadas en torno a un campo temático específico. A largo plazo, estas redes pueden dar lugar a la institucionalización de acuerdos y cartas compromiso, así como también a la consolidación de repositorios estadísticos, metodológicos y archivísticos con base en las contribuciones de los países. Todo este acervo, a su vez, favorece la producción de análisis transversales que constituyen insumos clave para los procesos de toma de decisiones públicas.

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

africana. En este contexto, la cooperación internacional se constituyó en un ámbito más donde se dirimió dicho enfrentamiento entre los bloques occidental y oriental⁵ a partir de dos de sus rasgos característicos que se relacionan entre sí.

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

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

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

de vida en la población en su conjunto⁶. De este modo, la cooperación internacional tiene un carácter normativo y prescriptivo, que se materializa mediante el establecimiento de un conjunto de acciones (condicionalidades, responsabilidades) que los países receptores se comprometen a llevar a cabo, en tanto contrapartes.

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

Otra de las críticas se formuló desde una mirada antropológica y epistemológica, que cuestionó la visión etnocéntrica del desarrollo por basarse en la universalización de los criterios de bienestar construidos en los países centrales y que, por consiguiente, jerarquizaba los mecanismos

6 Se considera que el discurso del presidente estadounidense Harry S. Truman en 1949, al asumir su segundo mandato, instaló la idea de la existencia de países desarrollados y países subdesarrollados que constituyó un punto de inflexión en la agenda internacional. Esta idea fue plasmada por el economista estadounidense Walt W. Rostow en su libro *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*, donde plantea esta concepción evolucionista del desarrollo a partir de su estructuración en etapas, cuyo punto de llegada es aquella caracterizada por el consumo masivo.

de construcción de conocimiento a partir del criterio de racionalidad occidental. En este sentido, se señaló que esa idea de desarrollo establecía una escala evolucionista para clasificar el grado de desarrollo de cada país de manera unívoca.

La profundización de los debates en torno a las ideas de desarrollo y sus implicancias en las dinámicas geopolíticas escapa a los alcances de este trabajo. Sin embargo, a modo de síntesis para el abordaje de nuestro objeto empírico, es preciso señalar dos reflexiones finales de esta sección. Por un lado, en el marco de las tensiones reseñadas, las ideas de desarrollo impulsaron la cooperación internacional generando un espacio para el despliegue de iniciativas y proyectos muy diversos entre sí, que significaron aportes concretos en contextos específicos, así como también trazaron un camino que no estuvo exento de reformulaciones⁷. Por otro lado, la puesta en práctica de las ideas, e incluso de los proyectos, es inevitablemente un proceso de complejización y resignificación (de manera deliberada o no), ya que significa su inserción en prácticas sociales con dinámicas e improntas que se nutren de experiencias diversas.

1.2 La administración pública en la cooperación internacional para el desarrollo

En este contexto, la idea de desarrollo se constituyó en un amplio paraguas para la conformación de *corpus* específicos sobre diversos aspectos de la vida social que comenzaron a ocupar un lugar en la agenda internacional. Y que, en función de ello, fueron objeto de la cooperación internacional.

7 El Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, que incluye variables, como el nivel educativo y la esperanza de vida, es quizá la reformulación institucionalizada más visible. Si bien no significó una ruptura con los postulados iniciales en torno al desarrollo, abrió un espacio para su problematización en el propio seno de la cooperación internacional.

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

La expresión institucional de estas ideas se plasmó en la Resolución 723 (VIII) de 1953 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se reconoció «la creciente importancia del papel de la administración pública en la ejecución de los programas de fomento del desarrollo económico y del bienestar social». Desde este diagnóstico, la Resolución dispuso un programa en materia de administración pública, que comprendería la prestación de asistencia técnica y formación profesional para la función pública mediante servicios de asesoramiento de expertas/os, becas, institutos de formación, seminarios, conferencias, grupos de trabajo y publicaciones técnicas, entre otros. A partir de ello, la administración pública comienza a ser uno de los ejes de la asistencia técnica multilateral. Sobre la base de la experiencia y los informes de las misiones de expertos de Naciones Unidas en distintos países, la ONU publicó en 1961 el «Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación a los países en desarrollo», que ofrece una sistematización

de los «elementos constantes y esenciales en el perfeccionamiento de la administración pública y [establece] la correlación entre los mismos» (Organización de las Naciones Unidas, 1961, p. vii).

En América Latina, durante la década del cincuenta, el liderazgo en la cooperación internacional en materia de administración pública estuvo en manos del Consejo Económico y Social Interamericano de la Unión Panamericana, que en 1953 encomendó la realización de un estudio sobre las necesidades de Latinoamérica en materia de servicios técnicos en el ámbito de la administración pública, cuyo resultados fue un interés generalizado de los gobiernos de la región en mejorar la administración (Lluch, 2022). Ya en la década del sesenta, se destaca el papel de la cooperación técnica de Naciones Unidas y de la OEA en la creación de la Escuela Superior de Administración Pública en América Central (ESAPAC) —posteriormente denominado Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)— y el establecimiento de la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas (EIAP)⁸.

Todas estas iniciativas, encaradas por distintos organismos multilaterales, propiciaron la proliferación de proyectos de asistencia técnica en materia de administración pública en la mayor parte de los países de la región, favoreciendo la conformación de lo que actualmente se identifica como una «comunidad epistémica» (Hass, 1990). Se trató de:

Una red internacional de profesionales de reconocida experticia y competencia en un dominio particular (en este caso, el planeamiento, el presupuesto por programas y la administración para el desarrollo) y que reclamaron para sí poseer un conocimiento autorizado sobre este dominio. Aunque pertenecían

8 Este último fue el modelo que siguió buena parte de los países de la región a la hora de institucionalizar los organismos públicos dedicados a la profesionalización de la función pública y al análisis de los procesos administrativos, como es el caso del INAP Argentina.

a distintas disciplinas profesionales de origen, compartieron un conjunto de creencias y principios de carácter normativo sobre el planeamiento, el presupuesto y la administración que les proveían de modos comunes de pensamiento racional orientados por los mismos valores. Compartían, además, creencias sobre las causas de ciertos procesos y los modos de intervenir sobre los mismos y asumían criterios de validez intersubjetiva para consolidar un cierto cuerpo de conocimiento. Y estuvieron involucrados en las mismas vocaciones de acción pública relativas a ciertos problemas que, entendían, requerían de sus competencias profesionales para alcanzar objetivos de bienestar colectivo, entendido en este caso como el objetivo del «desarrollo» (Schweinheim, 2018, pp. 42-43).

La consolidación de esta comunidad epistémica a lo largo de estas décadas implicó que ya durante la década del setenta, las personas contratadas por los organismos multilaterales para brindar asistencia técnica provinieran, en su enorme mayoría, de los propios países de la región (Pérez Salgado, 1977).

A partir de lo expuesto, pueden identificarse un conjunto de factores de escala internacional que permiten el abordaje de los proyectos e iniciativas de cooperación internacional en el INAP entre 1973 y 1983 poniendo en juego su significación histórica y su configuración multiescalar (Ciolli, 2018).

2

La cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP

Durante el primer decenio del INAP, la cooperación internacional para el desarrollo cumplió un papel clave en la definición de su perfil institucional y la consolidación de sus actividades⁹. Esta se desarrolló mediante proyectos, iniciativas y colaboraciones con distintos grados de formalización y con diferentes herramientas de actuación, que en los hechos presentaron altos niveles de articulación en virtud de los objetivos y funciones del Instituto.

Para comenzar el recorrido propuesto, en el Cuadro 1 se presenta un panorama general de la vinculación del INAP con la cooperación internacional durante el período 1973-1983.

⁹ Para profundizar en la historia del INAP, se sugiere consultar Pereyra (2023). *El Instituto Nacional de la Administración Pública: 50 años de historia* (Vol. I, 1973-1999), INAP.

Cuadro 1. Proyectos y redes de cooperación internacional para el desarrollo en el INAP (1973-1983)

Año	Organismo	Tipo de vinculación	Identificación
1974	PNUD	Proyecto	Proyecto ARG/74/025
1974	OEA	Proyecto	Proyecto OEA 214-CICAP
1978	PNUD	Proyecto	Proyecto AR/78/021
1978	CLAD	Red	Adhesión al Acta Constitutiva del CLAD
1978	IASIA	Red	Adhesión a la Asociación de Escuelas e Institutos de Administración
1982	IICA	Red	Adhesión al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas
1983	OEA	Proyecto	Proyecto tripartito Argentina-OEA-América Latina y el Caribe

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, se destacan dos proyectos de asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y dos de la Organización de Estados Americanos (OEA), aunque uno de ellos no fue implementado durante el período que se analiza. En segundo lugar, se puede identificar la participación del INAP en redes de intercambio, aquí se incluye la adhesión al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a la Asociación de Escuelas e Institutos de Administración y al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Por otra parte, durante esta etapa se suscribieron convenios y se realizaron actividades de cooperación técnica e intercambio con un conjunto de instituciones pares de diferentes países, orientadas a establecer relaciones institucionales, compartir publicaciones, intercambiar experiencias a través

de misiones técnicas y organizar actividades conjuntas de capacitación, divulgación e investigación en el campo de la administración pública. En el Cuadro 2, se presenta el listado de convenios firmados o revalidados en ese período. Cada uno de ellos tuvo su propia agenda de trabajo, pero es interesante destacar aquí que durante este período se iniciaron relaciones bilaterales cuya vigencia se mantiene en la actualidad.

Cuadro 2. Convenios de cooperación bilateral

Año	País	Institución
1978	Brasil	Fundación Getulio Vargas
1979	Francia*	Gobierno de Francia (involucrando a varias instituciones relacionadas)
1980	México	Instituto Nacional de Desarrollo Municipal de México
1981	Colombia	Escuela Superior de Administración Pública
1982	España	INAP España
1982	México	INAP México

*El convenio marco fue suscripto en 1964.

Fuente: elaboración propia.

A partir de este panorama general, en los próximos capítulos se describen sus características y su contribución al desarrollo institucional del INAP.

Los proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Los dos proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de asistencia al INAP se constituyeron en las experiencias de cooperación internacional más relevantes a lo largo de la historia del Instituto. En ese sentido, se destacan el carácter fundacional de sus iniciativas, el rol de garantía de las condiciones para el desarrollo de las actividades en el contexto de un gobierno de facto y la abundante documentación y registro de las acciones que dejaron huellas en la memoria institucional del organismo.

3.1 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

La Organización de Naciones Unidas (ONU) fue creada en 1945 por representantes de cincuenta países como resultado de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Sus propósitos fueron preservar la paz y la seguridad internacionales y «realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos (...)» (Organización de las Naciones Unidas, 1945; Art. 1). La Argentina fue partícipe de aquel acto fundacional. Desde su creación, la ONU fue aumentando tanto la cantidad

de países miembro como sus funciones de regulación de las relaciones entre y dentro de los Estados nacionales. Ello dio lugar a la configuración del «Sistema de las Naciones Unidas», que nuclea un conjunto amplio y diverso de programas, fondos y agencias especializadas para el abordaje de temas específicos mediante instrumentos y herramientas también peculiares para cada caso.

En ese marco, la Asamblea General de las Naciones Unidas realizada en 1965 creó el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a partir de la fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, creado en 1949, y el Fondo Especial de las Naciones Unidas, establecido en 1958. A partir de ello, se consolidó como la principal agencia de cooperación para el desarrollo del sistema de Naciones Unidas, cuya herramienta privilegiada es la asistencia técnica multilateral (PNUD; Gómez Galán y Sanahuja, 1999).

Los proyectos de Naciones Unidas en el campo de la administración pública en América Latina durante la década del setenta se sustentaron en tres ejes: la capacitación en servicio, la reforma administrativa y la investigación en administración pública (Pérez Salgado, 1977). Por un lado, el modelo de capacitación en servicios se planteaba como una herramienta destinada a influir en el personal estatal con el fin de producir cambios organizacionales. Por ello, se recomendaba que sea asumida por el propio Estado mediante la creación de escuelas de formación e institutos fuera del ámbito universitario, ya que el entrenamiento para el desempeño de tareas específicas debía constituir una actividad organizacional. Por otro lado, la reforma administrativa era concebida como un proceso técnico orientado a inducir cambios en el aparato burocrático y que requería un conjunto de factores políticos para su desarrollo: «[e]l enfoque de la reforma administrativa debería ser programático, conductista y teleológico por

oposición a los enfoques formalistas, procesalistas y mecanicistas» (Pérez Salgado, 1977, p. 26). En ese sentido, en lugar de proponer programas de reforma a gran escala, se recomendaba iniciar procesos de capacitación en servicio que generaran las condiciones para eventuales reformas. Se impulsaba la «metodología de matriz institucional para enfocar en los bienes, servicios y regulaciones que se brindan a la sociedad mediante múltiples instituciones que se complementan o debieran complementarse. Se trata de clarificar las relaciones interdepartamentales a nivel programático, mejorar la coordinación interinstitucional e interburocrática y detectar las unidades que constituyen “cuellos de botella”» (Pérez Salgado, 1977, p. 22). Por último, la investigación en administración pública debía orientarse al diseño de una estrategia de reforma, así como también a la identificación de problemas administrativos de corto plazo. En ese sentido, resultaba importante conocer las características del personal, motivo por el cual se sugería la realización de los censos de funcionarias/os públicas/os cuando no haya registros adecuados.

En el informe presentado en la «Reunión de Proyectos de Administración Pública de los países de habla española en América Latina» se registran proyectos del PNUD en ocho países¹⁰, junto a dos proyectos regionales: la asistencia al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la programación, investigación y capacitación del sector público en el Istmo Centroamericano.

Esta breve reseña de las actividades del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo permite contextualizar los dos proyectos en Argentina focalizados en el INAP, que pone en evidencia que las líneas de trabajo estratégicas del organismo a nivel global y, en particular, en América Latina,

10 Uruguay, Venezuela, Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y República Dominicana.

fueron internalizadas en el entramado político-institucional nacional. Una primera clave interpretativa que puede orientar la reflexión sobre el caso argentino remite al tipo de relación que se configuró entre el PNUD y el INAP: si se trató de una relación de imposición unilateral o de una reapropiación situada, a partir de la revisión de esas líneas estratégicas en virtud de las especificidades locales y de la funcionalidad para los proyectos de gobierno.

3.2 Antecedentes de los proyectos en INAP

En Argentina, la asistencia técnica del PNUD en materia de administración pública comenzó a mediados de 1974 con el proyecto ARG/74/002 denominado «Administración Pública». En julio de 1974, el profesor Yehezkel Dror¹¹, consultor experto contratado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, realizó una misión al INAP con el fin de analizar el contexto más amplio de «las estructuras del gobierno argentino para el manejo de la política administrativa, en sentido amplio» (Dror, 1974, p. 3). Como resultado, elaboró un informe orientado a «ayudar a dar forma al futuro de INAP» (Dror, 1974, p. 3). En su diagnóstico, el experto advirtió sobre el problema de la fragmentación en materia de política administrativa y de servicio civil, a partir de lo cual enfatizó la necesidad de coordinación entre áreas y la relevancia del «adiestramiento» del personal estatal.

En aquel momento, el INAP era un organismo descentralizado, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. El informe de Dror destacó como una potencialidad que el INAP cuente con autonomía frente a las contingencias políticas y se constituya en un «instituto de

11 Yehezkel Dror es un experto en administración pública y planificación del desarrollo de origen austríaco con una intensa e influyente carrera académica. Durante la década del sesenta fue miembro de un think tanks no gubernamental financiado inicialmente por la empresa Douglas Aircraft Company (California), que estuvo involucrada en la estrategia de Estados Unidos durante la Guerra Fría.

investigación y adiestramiento de alto nivel» (Dror, 1974, p. 9), en el cual ambas actividades se retroalimentaran entre sí.

El informe de Dror sugería que el Departamento de Investigaciones podría desarrollar un papel clave en la planificación de una reforma administrativa de largo alcance a partir de «estudiar su dinámica y preparar propuestas alternativas de marco-reforma, y, (...), explicar los efectos a la larga de las propuestas a corto plazo» (Dror, 1974, p. 5), a partir del análisis de los diversos aspectos de un problema de política administrativa y de las alternativas para su tratamiento con el fin de aportar a la toma de decisiones. Por su parte, proponía que el Departamento de Capacitación apunte a actividades estratégicas a largo plazo, priorizando a las/os funcionarias/os de alto rango y rango profesional, con el fin de conseguir cambios en los esquemas de conducta de las/os funcionarias/os. En este esquema, recomendó reducir la proporción de cursos dispersos. En lo que refiere al funcionamiento interno, planteaba la necesidad de contar con un equipo profesional sólido, formado, que se vincule entre sí a partir de «una cultura de trabajo» que priorice el intercambio, la rotación y el trabajo en equipo. Esta dinámica participativa sería clave para la elaboración del plan de trabajo y la institucionalización del INAP.

Luego de esa experiencia, se llevaron a cabo dos proyectos de cooperación técnica del PNUD directamente al INAP, que formaron parte de un mismo ciclo de asistencia. Los objetivos generales de esos proyectos apuntaron a la consolidación institucional del INAP como organismo especializado en la profesionalización del empleo público y la coordinación de la reforma administrativa. Esto reflejaba el rol otorgado al INAP en su etapa fundacional y su jerarquía en el organigrama de la Administración Pública Nacional,

como organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia.

3.3 Características del Proyecto ARG/74/025

El proyecto «Asistencia al Instituto de la Administración Pública (INAP)», identificado con el código ARG/074/025¹², fue preparado con la colaboración de una misión de cooperación técnica que viajó a tales fines y presentado por el gobierno argentino en julio de 1975¹³. Allí se establecía una contribución del PNUD de 466.416 de dólares y una contribución del país de 7.707.500 de pesos argentinos. El objetivo del proyecto era «cooperar en el fortalecimiento institucional del INAP, mediante la asistencia a sus actividades de capacitación, investigación y cooperación técnica internacional» (Gobierno argentino, 1975, p. 4). Los objetivos a corto plazo fueron: a) Colaborar en el diseño de un Sistema Nacional de Capacitación para el Sector Público; b) Ayudar al INAP en la implementación y la experimentación de metodologías para la investigación; c) Contribuir con el INAP en el logro de la plena participación argentina en los programas de cooperación técnica internacional, especialmente con los países en vías de desarrollo; d) Contribuir al fortalecimiento del Departamento de Publicaciones y Biblioteca.

12 El proyecto «(...) figura[ba] en el documento Revisión del Programa Nacional para la Cooperación Técnica del PNUD, período 1972/1976 en el cuadro: Lista de Proyectos y Contribución estimada del PNUD, pág. 55». (Gobierno argentino, 1975, p. 5).

13 Al momento de su presentación, el proyecto hacía referencia a su inscripción en el «Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977», que había sido presentado por Juan Domingo Perón el 21 de diciembre de 1973 durante su tercera presidencia. En el capítulo IV de dicho plan se expone «El papel del Estado», dentro del cual la puesta en funcionamiento del INAP estaba entre las iniciativas orientadas a reorganizar las estructuras de la administración pública. Sin embargo, la inestabilidad política tras la muerte de Perón en julio de 1974 dejó sin efecto el plan.

La fecha de iniciación del proyecto estaba prevista para el 1º de octubre de 1975 con una duración de dos años. No obstante, las circunstancias políticas de escala nacional demoraron su inicio real hasta mediados de 1976. En este contexto, durante los meses inmediatamente posteriores a la presentación del proyecto, el INAP tuvo un funcionamiento mínimo y buena parte de su personal fue removido¹⁴: «(...) sus funciones quedaron circunscriptas a la racionalización administrativa y (...) el cuerpo técnico estaba desintegrado, especialmente, el área de investigaciones. (...) El área de capacitaciones era la única que mantenía actividades regulares, y en ella se concentraron, inicialmente, las acciones del Proyecto». (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1978, p. 6). A su vez, se produjo una crisis financiera del PNUD que implicó la reducción al mínimo de las erogaciones vinculadas al proyecto.

Luego del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, en mayo asumieron nuevas autoridades en el INAP. Este cambio coincidió con la eliminación de las restricciones establecidas por el PNUD en cuanto a la ejecución del proyecto. De este modo, en mayo de 1976 el proyecto comenzó a desarrollarse dentro de lo previsto. En ese marco, el Asesor Técnico Especial de la División Administración Pública y Finanzas, luego de su visita en julio de 1976 manifestó que «es evidente (...) el interés del Gobierno argentino por la reforma de la administración pública y recomienda contratar un experto en sistemas y racionalización administrativa que no estaba prevista en el Documento original» (PNUD, 1978, p. 5).

El aporte del PNUD consistió en la contratación de expertos y consultores sobre los temas específicos del proyecto —quienes elaboraron

14 En particular, fue desplazado el equipo de investigación que provenía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, dirigido por Roberto Martínez Nogueira, e integrado por Norberto Góngora, Mario Krieger, Silvia Novick y Joseph Braverman (Pereyra, 2023; 2010).

documentos de trabajo y colaboraron en el diseño e implementación de iniciativas gubernamentales—¹⁵, la provisión de equipamiento informático y de materiales de trabajo y el financiamiento de becas para el desarrollo de capacitaciones. Asimismo, en el marco del proyecto, el aporte del INAP, en tanto contraparte, consistió en las remuneraciones del personal —tanto de dirección como de planta— y en la infraestructura, equipamiento e insumos para el funcionamiento corriente de las actividades del proyecto.

Las tres líneas de trabajo del proyecto se correspondieron con aquellas identificadas para el conjunto de los proyectos del PNUD en América Latina: la capacitación del personal estatal que priorizó a las/os funcionarias/os con capacidad de toma de decisiones; la investigación; y la reforma y racionalización administrativa.

En la línea de capacitación, la contribución más significativa fue la propuesta para la creación de un Sistema Nacional de Capacitación (SNC), adoptada por el INAP en sus aspectos esenciales. Ello fue acompañado de la realización de un seminario con los gobiernos provinciales para que participaran con su adhesión. En el momento de la finalización del proyecto el SNC estaba integrado por ocho provincias, siete universidades nacionales y ocho organismos (empresas estatales, institutos descentralizados, etc.). A su vez, el proyecto se involucró en el establecimiento de las prioridades para el desarrollo de las actividades de capacitación, estableciéndose la necesidad de comenzar por la capacitación de los niveles superiores de la Administración Pública Nacional. Con esos fines, se diseñó el Curso Superior de INAP. Los documentos producidos en el marco del proyecto fundamentaron que la capacitación no era un fin en sí mismo, sino que

¹⁵ En el Anexo se detallan tanto las/os expertas/os y consultores como los documentos elaborados en ambos proyectos.

debía estar en función de cambios profundos en la Administración Pública. En este sentido, se planteó que «el efecto de los agentes capacitados como factores de cambio sería prácticamente nulo si no se creaba una infraestructura de apoyo a las acciones de reforma, concebida como un sistema con una unidad central y unidades sectoriales y subsectoriales interrelacionadas funcionalmente de manera regular» (PNUD, 1978, p. 7).

En la línea de investigaciones, el proyecto apuntó a sentar las bases para el desarrollo del área a partir del trabajo del experto en metodología de la investigación. Una de sus primeras acciones consistió en la elaboración de «un documento en el que se mostraba la absoluta legitimidad de la investigación en la administración pública así como su imperiosa necesidad» (PNUD, 1978, p. 8). En los documentos posteriores se enfatizaba la importancia del conocimiento científico en los procesos de toma de decisiones en el sector público desde la perspectiva de las tecnologías administrativas (aunque sin deslegitimar los procedimientos basados en la experiencia y el sentido común), el análisis de las políticas públicas y en las metodologías de evaluación *ex post* de programas y proyectos (Sulbrandt, 1979). El proyecto asesoró en la identificación de áreas de problemas, en la definición de prioridades, en el diseño de programas y proyectos y en la evaluación de algunos de ellos. Los expertos contratados por PNUD realizaron el seguimiento y acompañamiento del conjunto de actividades de investigación del área. En dicho marco, hubo especial dedicación en la incorporación de herramientas tecnológicas para el procesamiento de bases de datos (Sulbrandt, 1979). En particular, el procesamiento de la base de datos del Censo Nacional de Agentes Públicos constituyó una de las principales tareas durante esta primera etapa, dando inicio a una línea de investigación sobre empleo público que tuvo continuidad a lo largo del tiempo, a pesar de las fluctuaciones político-institucionales. A su vez, los consultores del PNUD participaron

en la definición de los perfiles profesionales y en los procesos de selección y reclutamiento del personal con funciones de investigación. A partir de ello, comenzó a instrumentarse el Sistema Nacional de Investigación en articulación con cinco gobiernos provinciales y cuatro universidades nacionales, cuyo objetivo fue propender al desarrollo de la investigación en administración pública en un contexto de nula institucionalidad en la materia, así como a coordinar las acciones y transferir sus resultados. Por otra parte, el proyecto incluyó la incorporación de equipos de impresión, de microfilmación y ayudas audiovisuales «que ponen a INAP en condiciones de procesar documentación de referencia para toda la administración pública». (PNUD, 1978, p. 14). En suma, el informe final planteaba que: «[l]a preparación de un marco conceptual para el desarrollo de investigaciones fue fundamental. En efecto, la orientación que luego tomó el INAP, que está ahora en alto grado de consolidación, fue, en gran medida, el resultado del esfuerzo inicial para definir ese marco conceptual, en el que las actividades del proyecto tuvieron real significación» (PNUD, 1978, p. 8).

La línea de la Reforma Administrativa se articuló con las dos anteriores. Sus dos proyectos específicos tuvieron una impronta fundacional, ya que buscaron establecer puntos de partida sólidos para que el INAP ocupara un rol clave en la reforma administrativa. Por un lado, como se mencionó, se consolidó un diagnóstico exhaustivo para el desarrollo de políticas de recursos humanos en el sector público a partir del procesamiento del Censo Nacional de Agentes Públicos y el Registro Permanente del personal público. Este tipo de instrumentos formaban parte de los lineamientos generales de las recomendaciones del PNUD para los procesos de racionalización administrativa en América Latina. Por otro lado, el proyecto buscó alinearse con los intereses del gobierno en la racionalización administrativa. El 6 de julio de 1976 el gobierno había creado por decreto la Comisión Permanente para la Racionalización Administrativa (COPRA)

en el ámbito de la Secretaría General de la Presidencia, atribuyéndole al INAP las funciones de Secretaría Técnica.

Sin embargo, puede evidenciarse una diferencia de criterios en el sentido de esa reforma entre las autoridades argentinas y el experto en metodología de la investigación. Quien señaló en su informe final que la racionalización administrativa emerge como problemática a partir de la redefinición a escala internacional de las funciones del Estado en la sociedad, y por tanto del aparato administrativo. Por este motivo, aclara que «no se trata de realizar una racionalización con criterio fiscalista sino de enfrentar una reorganización y readecuación del aparato administrativo nacional». (Sulbrandt, 1979, Anexo I, p. 7). Desde esta perspectiva, el experto del PNUD en análisis de sistemas y racionalización administrativa sistematizó un conjunto amplio de recomendaciones que se plasmaron en la elaboración del documento «Bases del Sistema Nacional de Reforma Administrativa (SNRA)», donde se proponía abandonar los enfoques de «reestructuración y racionalización administrativa» y, abordar una «reforma administrativa», «concebida como un proceso permanente y sistemático de mejoramiento administrativo basado en el conocimiento profundo de sus características presentes y del contexto en que se inserta» (INAP, 1977, p. 2). El documento expresaba la impronta de los expertos del PNUD en su enfoque sistémico del proceso de reforma, que establecía la necesidad de desplegar una acción coordinada e interdependiente entre sus componentes, cuyas tres actividades básicas son la investigación, la organización y sistemas y los recursos humanos. El sistema estaba basado en la interacción entre una unidad central y un conjunto de unidades sectoriales. A partir de ello, el 25 de agosto de 1977 se aprobó la Ley 21.630 de creación del Sistema Nacional de Reforma Administrativa que reemplazó el COPRA. En virtud de la implementación de dicho sistema, el consultor del PNUD en Análisis

de Sistemas y Racionalización Administrativa pasó a ser contratado por el Estado argentino.

El SNRA también recuperaba los análisis del Asesor Principal y Jefe del Equipo Internacional de Expertos, Dr. Aquiles Lanza, quien presentó un documento en marzo de 1978 denominado «Reforma Administrativa. Algunos Comentarios». Allí se puso de manifiesto que la reforma administrativa es un «medio para ajustar las organizaciones públicas a los nuevos roles que el Estado moderno debe cumplir» (Lanza, 1978, p. 2) y que, por lo tanto, concebir «la administración pública como un sistema abierto en permanente interrelación con el medio ayuda a interpretar los fenómenos que la caracterizan, así como a buscar los mejores procedimientos para adecuarla a expectativas crecientes» (Lanza, 1978, p. 2). Ello significaba «preparar a quienes deb[er]ían actuar en los organismos públicos para tomar decisiones, planificar y programar en un mundo de incertidumbres» (Lanza, 1978, p. 4). En dicho documento se establecía que los factores claves para el éxito de un sistema de reforma administrativa son el apoyo político total del más alto nivel, un régimen de carrera administrativa basada en el mérito, la capacitación permanente, los concursos de pruebas, el estímulo a la participación y la creatividad, la continuidad de las acciones, la colaboración de expertas/os en las distintas áreas, un sistema de investigación que le dé el apoyo del método científico, un sistema de reforma con coherencia interna que evite los compartimentos estancos y condiciones de trabajo adecuadas, entre otros. Estos elementos generarían mejores condiciones para producir cambios en los aparatos burocráticos y encarar el planeamiento estratégico administrativo a partir de la interrelación sistémica de los aportes y las racionalidades de la conducción superior del gobierno, el personal técnico y las propias personas encargadas de la administración (Lanza, 1978).

Por último, el proyecto incluyó la asistencia técnica en un convenio de colaboración con la Secretaría de Estado de Salud, identificada como experiencia piloto para la transferencia de los resultados del proyecto.

A su vez, en el marco de este proyecto, Buenos Aires fue la sede de dos eventos internacionales: la Primera Reunión de Directores Nacionales e Internacionales en abril de 1978, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre países en desarrollo entre agosto y septiembre del mismo año.

Cuadro 3. Síntesis de las actividades del proyecto ARG/74/025 (1975-1978)

Área	Actividades desarrolladas
Asesoría general	Definición de objetivos y políticas de INAP. Programación de actividades de capacitación e investigación. Realización del Censo Nacional de Agentes Pública y creación del Registro Permanente. Creación e implementación del Sistema Nacional de Reforma Administrativa. Colaboración en la función de asesoría de INAP a Subsecretaría de la Función Pública. Colaboración en el diseño e implementación del Sistema Nacional de Capacitación. Capacitación del personal del INAP. Capacitación del personal de la Unidad Central y de las Unidades Sectoriales del Sistema Nacional Reforma Administrativa. Realización de la Primera Reunión de Directores de Proyectos de Administración Pública de las Naciones Unidas radicados en los países de habla española de América Latina. Colaboración en acciones de capacitación, investigación y mejoramiento administrativo en la Secretaría de Estado de Salud Pública que ha sido identificada como área piloto para la experimentación y posterior transferencia de resultados.

Área	Actividades desarrolladas
Investigación	<p>Contribución a la justificación y al desarrollo del marco de referencia global y el programa específico de investigaciones.</p> <p>Contribución al diseño de las investigaciones, elaboración de análisis críticos de sus informes preliminares y canalización de consultas técnicas específicas.</p> <p>Preparación de la bibliografía técnica para la adquisición de infraestructura para la investigación y determinación de los equipos procesadores y <i>software</i> adecuado a las necesidades del proceso de investigación.</p> <p>Participación en el diseño y dictado de cursos del INAP, en particular, en la formación y perfeccionamiento de investigadores.</p>
Racionalización Administrativa- Análisis de Sistemas	<p>Diseño preliminar y definitivo del Sistema Nacional de Reforma Administrativa. Programación, organización y participación en las Jornadas de Reforma Administrativa para responsables de unidades de Capacitación, Personal y Organización y Métodos de la Administración Central, Descentralizada y Empresas Públicas.</p> <p>Programación, organización y participación en las Jornadas de Reforma Administrativa para Directores de Oficinas Sectoriales de Reforma Administrativa de la Administración Central (Ministerios).</p> <p>Programación de cursos de formación de analistas para integrar las unidades sectoriales de Reforma Administrativa de la Administración Central (Ministerios) (áreas de Capacitación, Organización y Sistemas y Administración de Personal).</p> <p>Elaboración de programas y proyectos específicos de mejoramiento y modernización administrativa para implementar el sistema nacional de reforma (área Organización y Sistemas).</p> <p>Preparación de material docente, en especial casos de estudio, referido específicamente a la realidad del sector público argentino y a problemas particulares de Reforma Administrativa y Organización y Sistemas.</p>
Capacitación	<p>Capacitación del personal de INAP en los métodos y técnicas más adecuados para el adiestramiento de agentes públicas/os.</p> <p>Colaboración en el diseño y estrategias de desarrollo del Sistema Nacional de Capacitación.</p>

Fuente: elaboración propia en base a informes del PNUD.

A lo largo de la implementación del proyecto, el Directorio del INAP evaluó que el rol de la asistencia se fue desplazando: mientras que en

la primera etapa su contribución fue la de formar y organizar las áreas de capacitación e investigación, asumiendo la responsabilidad por los resultados, en la segunda etapa, esa responsabilidad pasó a ser asumida directamente por el INAP, «lo que significa que la asistencia cubriría vacíos tecnológicos, puede ser más dirigida y del tipo puntual» (INAP, 1976, folio 232). Desde que el proyecto se puso efectivamente en marcha se realizaron misiones conjuntas de evaluación para monitorear el avance de las actividades. Los consultores del PNUD se instalaron en las oficinas del INAP y trabajaron con mucha proximidad con las/os agentes estatales. Tanto en los informes del PNUD como en los relatos del personal del INAP, se manifiesta que la dinámica cotidiana de trabajo tuvo un carácter informal, respetuoso y fluido. (A. Bonifacio, conversación personal, 11 de octubre de 2022, Testimonios Orales del INAP). Su liderazgo y experiencia en los campos temáticos y su legitimidad basada en la pertenencia a un organismo internacional significaron un ámbito de contención e, incluso protección, para las personas y las actividades del INAP en el contexto del gobierno dictatorial. Este rol implícito asumido por el proyecto del PNUD en tanto garante de la actividad institucional del PNUD fue especialmente relevante en el área de investigación, cuyo carácter intangible podía generar suspicacias para los integrantes del Directorio. En relación con ello, en una de las entrevistas se plantea que entre las contribuciones del proyecto se destaca su configuración como un «paraguas» para la actividad de investigación.

La implementación del proyecto finalizó satisfactoriamente tanto para las autoridades del INAP como para los responsables del PNUD, quienes expresaron que: «El INAP ha evolucionado en aspectos cuantitativos y cualitativos. Actualmente cuenta con 119 funcionarios y 10.000 horas/cátedra para el pago de profesores. Se ha convertido en el órgano fundamental de la Sub Secretaría de la Función Pública en los aspectos centrales de

la administración pública nacional» (PNUD, 1978, p. 14). Esto motivó la aprobación de un nuevo proyecto para darle continuidad.

3.4 Características del Proyecto ARG/78/021

El proyecto ARG/78/021 fue aprobado el 27 de diciembre de 1978 con una duración prevista de dos años. El aporte del PNUD fue cuantificado en 526.100 dólares y el del gobierno argentino en 2.541.000.000 de pesos argentinos. El Asesor Principal y Jefe del Equipo Internacional de Experto continuó siendo el Dr. Aquiles Lanza y gran parte del equipo de consultores fue revalidado¹⁶.

Los objetivos inmediatos fueron: a) colaborar en la consolidación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Capacitación; b) ayudar al INAP en la experimentación e implementación de metodologías de investigación en administración pública así como en el diseño y desarrollo de proyectos de investigación; c) colaborar con el INAP en el desarrollo de mecanismos adecuados para atender los requerimientos del Poder Ejecutivo Nacional en lo concerniente a problemas estructurales, de recursos humanos y tecnológicos en la administración pública, especialmente en relación con el proceso de reforma administrativa y con la implementación del Sistema Nacional de Reforma Administrativa. Dichos objetivos dan cuenta de la continuidad en las líneas de trabajo del proyecto (capacitación, investigación y reforma administrativa), así como también de su carácter acumulativo, ya que se sustentan en los resultados y aprendizajes del proyecto anterior. Ello permitió una delimitación más focalizada y específica de los objetos de la asistencia en el marco de las tres líneas de trabajo. A su vez, se observa la consistencia en el enfoque sistémico promovido

¹⁶ En el Anexo se incluye la nómina de expertas/os y consultores de ambos proyectos con las fechas de inicio y finalización de sus funciones.

por el *staff* de expertos y consultores, ya que en cada una de las tres líneas de trabajo se institucionalizaron sistemas de escala nacional que establecían un rol a cada una de las iniciativas del INAP en el marco de objetivos y de arreglos institucionales sustentados en una orientación general. Estas características dan cuenta de la existencia de un ciclo de asistencia, ya que, por un lado, ambos proyectos se enmarcan en una misma mirada estratégica acerca del papel de la administración pública en el desarrollo; pero, por otro lado, el segundo proyecto recupera no solo los resultados sino también las experiencias construidas en el proceso de implementación, es decir, condensa materialmente esa estrategia en un contexto particular. Esa síntesis es la que configura un nuevo punto de partida para el segundo proyecto.

Las modalidades de trabajo y los productos del equipo de consultores también presentaron continuidades con respecto al proyecto anterior. Es decir, los expertos y consultores elaboraron documentos conceptuales y metodológicos, participaron en la elaboración de proyectos del INAP —algunas de los cuáles se convirtieron en normativas o documentos operativos—, trabajaron en la preparación de materiales para el desarrollo de cursos y dictaron capacitaciones. La diferencia más visible entre ambos proyectos es que durante el segundo proyecto no hubo incorporación de nuevo equipamiento, sino que sus aportes materiales se concentraron en material bibliográfico, suscripción a revistas especializadas e insumos de librería.

Según el informe final del proyecto, las actividades y los resultados se sintetizan en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Síntesis de objetivos, actividades y resultados del proyecto ARG/78/021 (1979-1981)

Área	Objetivos	Actividades	Resultados
Capacitación	Consolidación institucional del INAP como: a. unidad central del SNC, b. centro de excelencia en la formación y desarrollo de los recursos humanos, c. centro de creación del conocimiento y de transferencia de tecnologías educativas específicas.	Colaboración en la elaboración de los marcos conceptuales, en la programación y desarrollo curricular y en la identificación y desarrollo de ciertas tecnologías de capacitación. Sistematización de estudios de casos para la realización de un Banco de Casos destinado a atender la demanda docente de INAP, así como para acciones de transferencia y cooperación técnica.	Consolidación del área de capacitación del INAP y del Sistema Nacional de Capacitación. Capacitación del personal de INAP y del cuerpo docente en el manejo del método de estudio de caso. Formación de un Banco de Casos. Perfeccionamiento de los cursos para funcionarias/os superiores. Planeamiento del curso para altos administradores.
Recursos Humanos	Consagración de una concepción del servicio civil como un conjunto interrelacionado de personas, técnicas y normas que permitan cumplir la misión de establecer regulaciones, producir bienes o prestar servicios.	Colaboración en la formulación de las bases para la organización de una carrera administrativa dentro de un sistema de mérito para ingresos y ascensos, en el estudio de un nuevo escalafón y en la elaboración de un marco conceptual para un sistema de servicio civil válido. Colaboración en la elaboración y ejecución de un programa de adiestramiento en servicio para el personal de la Dirección General de Servicio Civil.	Implementación progresiva del sistema de servicio civil como subsistema del SNRA. En el marco del SNRA, mantenimiento de la interrelación del órgano superior normativo en materia de administración de personal con el resto de las direcciones generales del sistema. Aprobación del escalafón básico para el personal de la Administración Pública Nacional. Capacitación del personal de la Dirección Central del Servicio Civil en los distintos niveles superior, medio y operativo.

Área	Objetivos	Actividades	Resultados
Investigaciones	Consolidación del área de investigaciones en el INAP y de un Sistema Nacional de Investigación en Administración Pública (SNIAP).	Desarrollo de metodologías de la investigación para aplicar nuevas técnicas no convencionales, desarrollar modelos explicativos y predictivos, instrumentos de medición y programas estandarizados de procesamiento de datos estadísticos. Elaboración de documentos, seminarios y conferencias en el campo del análisis de las políticas públicas. Preparación de un informe sobre «Sistemas de Información de Resultados de Investigaciones Empíricas en el área de Administración Pública» para implementar una red regional del CLAD.	Fortalecimiento del área de investigaciones del INAP y del Sistema Nacional de Investigación en Administración Pública. Desarrollo de nuevas tecnologías de investigación. Desarrollo de indicadores para medir la productividad del sector público. Aportes a los estudios sobre estructura y funciones superiores del Estado, especialmente, políticas públicas, análisis de políticas y sistemas de planeamiento.
Racionalización administrativa y análisis de sistemas	Creación e implementación del Sistema Nacional de Reforma Administrativa para lograr un proceso de cambio planificado, interrelacionado y coherente.	Identificación y elaboración de proyectos de medidas de reforma administrativa de nivel macro: servicios centrales de apoyo de los ministerios y secretarías de Estado; sistema de orientación e información al público; simplificación de trámites; manuales administrativos; compras y suministros.	Creación del Sistema Nacional de Reforma Administrativa. Importancia creciente de la Subsecretaría de la Función Pública en aspectos fundamentales de la reforma administrativa y de la asesoría de INAP en tal sentido.

Área	Objetivos	Actividades	Resultados
Administración de Salud	Desarrollo de acciones de investigación y capacitación aplicadas a un sector de administración sustantiva, para lo cual se toma el caso del sector Salud Pública.	Cursos y seminarios de planeamiento. Aporte de métodos de estudios de casos, utilización de modelos, técnicas de programación y de manejo de proyectos a la Secretaría de Estado de Salud Pública.	Formación de masa crítica de funcionarios/os en la Secretaría de Estado de Salud Pública de la Nación. Desarrollo de tecnologías sustantivas de planeamiento y programación de la salud. Capacitación de funcionarios/os de los gobiernos provinciales en tecnologías de planeamiento y programación.
Otras actividades		Dictado de conferencias en ciclos de actividades de extensión de INAP sobre los siguientes temas: «Políticas públicas y análisis de políticas» y «Los sistemas de planeamiento. Algunas aproximaciones al planeamiento». Participación en la elección de los temas sustantivos y la programación de los congresos nacionales de Administración Pública. Colaboración con artículos en la revista de INAP. Aporte de equipos, libros y revistas.	

Fuente: elaboración propia en base a informes del PNUD y Actas del Directorio del INAP.

El balance general del proyecto en el Informe final del PNUD afirma el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en un 90 %. A su vez, se menciona que: «[I]as relaciones con la contraparte nacional fueron excelentes e INAP brindó las facilidades necesarias para el cumplimiento de las funciones de los expertos» (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1981, p. 7). El principal logro fue el fortalecimiento institucional

del INAP en sus áreas sustantivas y la consolidación del Sistema Nacional de Capacitación y del Sistema Nacional de Investigación en Administración Pública. Uno de los objetivos pendientes fue la implementación de los cursos para altos administradores, por falta de una normativa adecuada (PNUD, 1981).

Como cierre del informe, se formularon recomendaciones al gobierno argentino orientadas a dar continuidad a las actividades institucionales del INAP que habían sido iniciadas o consolidadas con el apoyo de los proyectos de asistencia técnica del PNUD. Algunas de ellas reforzaban los lineamientos que se venían trabajando durante la asistencia técnica y que formaban parte de la perspectiva general del PNUD en el área de administración pública para América Latina, como la relevancia del carácter sistémico en la planificación de procesos de cambio administrativo efectivo y la capacitación en servicio como una función específica que debe ser asumida por la propia administración pública en lugar de delegarse a las universidades, entre otras. Otras recomendaciones se presentaron como nuevos desafíos, entre las que se destaca la idea de convertir al INAP en un *think tank*, tomando como modelo instituciones privadas norteamericanas:

(...) se ha insistido en la necesidad de dotar al INAP de los medios para que funcione como una verdadera craneoteca al estilo de las instituciones que existen en otros países como la Brookings Institution y la Rand Corporation. Salvando las distancias en el volumen de recursos que se pueden destinar, parece imprescindible contar con este tipo de instituciones que atienden la demanda de corto plazo y piensan en los problemas de largo plazo tratando de adelantarse, de prevenir situaciones límite mediante el uso de las técnicas apropiadas (PNUD, 1981, p. 21).

Se trata de una sugerencia audaz y de difícil concreción, lo que genera interrogantes en torno a su papel en la estrategia general del PNUD en

América Latina. La ausencia de mayores detalles sobre la propuesta implica que ese interrogante quede abierto.

En síntesis, a lo largo de los dos proyectos, los expertos del PNUD se involucraron de manera integral en la actividad del INAP, incluyendo la orientación conceptual y metodológica de las iniciativas, la participación en las actividades de capacitación, la participación en la redacción de proyectos de ley y la selección del personal del instituto. El análisis de los dos proyectos analizados permite conjeturar que el interés del PNUD en asistir al INAP está vinculado a su identificación como organismo transversal, capaz de coordinar la reforma administrativa en virtud del desarrollo económico y social. Sin embargo, debe señalarse que ese rol no fue garantizado por el entramado político-institucional de aquellos años. Luego de su impulso inicial, las funciones del INAP tendieron a concentrarse en el propio aparato administrativo y la capacitación del personal estatal, relegando su eventual rol coordinador de los procesos de planificación del desarrollo a partir de la generación de insumos cognitivos para atender los problemas de las áreas sustantivas del sector público. Por su parte, resulta relevante el rol asumido por el proyecto del PNUD como garante de las actividades del INAP en el marco del gobierno dictatorial, que generó condiciones favorables para el trabajo del personal.

3.5 La retroalimentación del saber experto del PNUD

Hasta aquí se analizó la contribución del PNUD al fortalecimiento institucional del INAP y de sus actividades de capacitación, de investigación y de articulación de un sistema nacional de administración pública. Sin embargo, el análisis documental permite identificar un conjunto de elementos que evidencian que las instituciones y sus prácticas lejos de ser estructuras fijas

y cerradas, son procesos sociales dinámicos. De este modo, se complejiza la noción clásica y unidireccional de la cooperación internacional para dar cuenta de cómo el saber experto del PNUD se retroalimenta a partir de las experiencias de implementación de los proyectos de asistencia técnica en contextos específicos.

Como se ha comentado, la asistencia técnica al INAP incluyó la participación en un conjunto de actividades regionales e internacionales de intercambio de experiencias, las cuáles materializaron la estrategia del PNUD en América Latina en el campo de la administración pública. En ese marco, un hito relevante fue la Primera Reunión de Directores Nacionales e Internacionales de Proyectos de Naciones Unidas sobre Administración Pública en 1978. Allí, la delegación argentina expuso su producción en investigación, dentro de la cual incluyó una propuesta de trabajo de escala regional que apuntaba a institucionalizar y fortalecer el liderazgo del PNUD en el campo de la administración pública, lo cual fue expresado del siguiente modo:

[La presentación argentina] ayuda a reforzar las propuestas de Naciones Unidas tendientes a desarrollar proyectos de investigación en todo el continente. El experto presentó a esa reunión una propuesta sobre recopilación, coordinación y uso de los resultados de las investigaciones empíricas en el área de administración, como un paso a constituir un cuerpo de conocimientos sólidamente constituidos sobre dicha materia en el continente. El rol que cabe a Naciones Unidas en ese esfuerzo es especialmente destacado. La idea fue aprobada y el experto siguió trabajando en ella en los meses siguientes, hasta completar una propuesta formal que fue distribuida a las distintas reparticiones y agencias (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1979, pp. 6-7).

De hecho, el informe final del experto en metodología de la investigación, José Sulbrandt, incluyó una propuesta de trabajo que consistía en

sistematizar las experiencias nacionales de investigación en «un único cuerpo de conocimiento sobre la Administración Pública Latinoamericana» (Sulbrandt, 1979, Anexo II, p. 10), con el fin de trascender los estudios de caso y de revertir la «ausencia de marcos teóricos y paradigmas comunes que permitan la acumulación de conocimiento» (Sulbrandt, 1979, Anexo II, p. 10). En dicho documento se expresa:

(...) dejar a cada uno «hacer lo que quiera» con los recursos disponibles para investigar es un desperdicio de recursos. Las Naciones Unidas debe tratar de generar una corriente de pensamiento en torno a materia de Administración Pública que lleve a un real aprovechamiento de las experiencias de los países, en la formación de un cuerpo sistemático y coherente de conocimientos sobre el área (Sulbrandt, 1979, Anexo II, p. 10).

En términos operativos, la propuesta consistía en la elaboración de un «inventario de proposiciones empíricas en materia de Administración Pública en América Latina» y en la creación de un programa de construcción de teoría en administración pública. Esta propuesta suponía un proceso de relectura de los lineamientos que guiaron el diseño de los proyectos de cooperación a partir de aquello que se fue generando durante su ejecución en los distintos escenarios nacionales, lo que implicaba validar la existencia de procesos de generación de conocimiento en cada uno de los países. Sin embargo, se planteaba que este conocimiento plural y diverso debía ser analizado desde una perspectiva común, que funcionara como marco interpretativo que fijara, de este modo, sus alcances y límites.

Otro de los elementos por considerar dentro de este aspecto de retroalimentación remite al reclutamiento de los expertos del PNUD dentro de los países latinoamericanos (Pérez Salgado, 1977). Ello se evidencia en el listado de consultores y expertos de los proyectos en Argentina (ver Anexo 1) como en el documento «La cooperación técnica de las Naciones

Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en Administración Pública en América Latina (período 1970-1977)», elaborado a modo de base para la discusión de la Reunión de Proyectos de Administración Pública de los países de habla española en América Latina (Pérez Salgado, 1977).

De este modo, se materializa una apuesta por la calidad profesional de los expertos contratados en la región que sienta las bases para la configuración de una red de intercambio intelectual a escala regional liderada por el PNUD. La capacidad de esta comunidad epistémica para implementar las agendas y los lineamientos globales en la temática se vería favorecida, no solo por el conocimiento técnico (pretendidamente racional y, por tanto, neutral), sino también por la proximidad con los problemas y lógicas de funcionamiento de los países de la región.

La identificación de estas iniciativas orientadas a recuperar y sistematizar los procesos de retroalimentación permite redefinir la mirada tradicional de la cooperación internacional como una simple provisión de recursos de carácter unilateral en el eje norte/sur, para captar una dinámica más compleja que subyace en los proyectos de asistencia técnica. En las conclusiones generales del trabajo volveremos sobre este punto para proponer algunas hipótesis interpretativas del proceso de retroalimentación.

3.6 Agendas globales y materialidad territorial de la cooperación internacional

La asistencia técnica del PNUD expuso otro elemento peculiar que merece atención a la luz de la relación que se establece entre las agendas globales y sus materializaciones a escala nacional. En particular, se trata de la temática de género, que en aquellos años tuvo un tratamiento invisibilizado. En 1980, el asesor principal del proyecto transmitió al Directorio del

INAP una comunicación del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas que recomendaba desarrollar actividades destinadas a promover una mayor participación de la mujer en acciones del desarrollo, como un aporte a los objetivos específicos que se han propuesto en el Decenio para la Mujer de las Naciones Unidas¹⁷. En ese marco, se sugería la realización de investigaciones tendientes a clarificar la situación actual de las mujeres en el servicio civil, especialmente a identificar obstáculos formales o informales que dificultaran el acceso a puestos públicos o que limitaran sus posibilidades de promoción hasta los niveles superiores de los escalafones de la Administración Pública, así como también, el aumento de la presencia femenina en los cursos de INAP para administradores superiores. Frente a ello, el Directorio del INAP solicitó al asesor principal del proyecto la presentación de una propuesta para su evaluación y se intercambió sobre la posibilidad de acceder a la contratación de un consultor con fondos especiales destinado a este tema (Acta 5 de 1980 [Directorio del INAP], folios 74, 86-88). Sin embargo, no hay registros documentales que permitan identificar ni la existencia de una propuesta ni la realización de actividades específicas. A su vez, los informes intermedios y final del proyecto del PNUD carecen de referencias a la temática de género. De este modo, puede conjeturarse que dicha solicitud no fue vehiculizada y que ello no tuvo consecuencias en el funcionamiento del proyecto ni en el grado de satisfacción del PNUD con la colaboración brindada por el gobierno argentino. Si bien esta omisión puede obedecer a múltiples factores, resulta evidente que más allá del mandato de las Naciones Unidas, no hubo en el *staff* de expertos y consultores del PNUD ni en los miembros del Directorio de INAP, la voluntad (suficiente) de

17 Desde 1976, el PNUD administra el Fondo de Desarrollo de la Mujer de las Naciones Unidas (UNIFEM) orientado a apoyar las iniciativas de promoción de los derechos de las mujeres, su participación en los proyectos de desarrollo de los países y la igualdad de género.

avanzar en la incorporación de la problemática de las desigualdades de género en las actividades que el proyecto venía desarrollando.

A la luz de los consensos actuales sobre las relaciones estructurales de poder entre los géneros de índole patriarcal, es preciso señalar que la invisibilización de la desigualdad de género en el efectivo acceso a derechos es una de las modalidades más habituales para la reproducción de dichas relaciones de poder (Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional *et al.*, 2022). Traer al presente el tratamiento brindado a la temática en el contexto que aquí se estudia, es una forma de visibilizar y poner en valor las conquistas que en este aspecto se han alcanzado en las escalas internacional, regional y nacional durante las últimas décadas, en el marco de los enormes desafíos por delante.

Por otra parte, la emergencia del tópico sobre la igualdad de género abre la oportunidad para señalar que a lo largo del período analizado — caracterizado por un régimen de facto—, tanto el *staff* de consultores y expertos como el Directorio y los cargos de dirección del INAP estuvieron integrados exclusivamente por varones. La única excepción ocurre en 1982, cuando ya habían finalizado los proyectos del PNUD, con la designación de la Sra. Elsa Senn¹⁸ como responsable del área de Cooperación Internacional (Acta 13 de 1982 [Directorio del INAP], folio 274).

Ahora bien, este hallazgo en torno a la temática de género se constituye en un buen disparador para reflexionar sobre los rasgos generales de la cooperación internacional: las limitaciones de las agendas globales

¹⁸ Su nombramiento se produce en la misma Resolución en la que se eleva a Departamento, lo que en aquel momento era el Área de Intercambio y Relaciones Internacionales del INAP (Resolución del Directorio del INAP 054/82). En el momento de su designación como responsable del área de Cooperación Internacional, la Sra. Elsa Senn se desempeñaba como Secretaria Administrativa del INAP desde 1980 y, anteriormente había sido Secretaria del Directorio.

(institucionalizadas como tales) para permear las dinámicas políticas nacionales. A diferencia de otros temas, en este caso se observa un alto grado de institucionalidad internacional —con la creación del fondo especial y la declaración del decenio de la Mujer— que no tuvo una correspondencia en acciones concretas en el marco de proyectos de cooperación financiados por la misma institución que buscaba jerarquizar el tema. Las agendas globales son impulsadas por los organismos multilaterales, los cuáles cuentan con recursos de poder simbólicos e institucionales que permiten captar recursos financieros para el desarrollo de proyectos. De este modo, los organismos multilaterales logran una alta capacidad para «viajar entre las escalas» (Deacon, 2007; Ciolli y Bressano, 2023). No obstante, presentan una dependencia insoslayable a las dinámicas políticas locales que condicionan sus posibilidades de materialización y territorialización. Aquí reside una de las claves para comprender la relevancia de los procesos de retoalimentación mencionados.

La cooperación y redes de intercambio en las actividades del INAP

Junto con proceso de implementación de los proyectos del PNUD, el INAP desarrolló durante estos años una intensa actividad en otros proyectos de escala regional, así como también asumió la representación argentina en redes de intercambio de saber experto en administración pública de escala internacional. En este capítulo se describe la participación del INAP en estas iniciativas que incluimos dentro de una mirada amplia de la cooperación internacional, aunque debe señalarse que el registro de fuentes documentales es más escaso.

4.1 Los proyectos en el marco de la Organización de Estados Americanos

En primer lugar, se destacan las vinculaciones con la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta es una organización interestatal regional que fue creada en 1948¹⁹ por 21 Estados independientes de América, entre los que se incluía Argentina. Posteriormente, se fueron sumando otros países, actualmente cuenta con 35 Estados miembros regionales.

19 La creación de la OEA estuvo precedida por una intensa actividad en la realización de conferencias y la generación de acuerdos bajo el liderazgo de los Estados Unidos desde finales del siglo XIX. Este señalamiento resulta relevante para no caer en la errada conclusión de que se trata de un simple reflejo de la constitución de la ONU en el escenario regional. Si bien el clima de época influyó en la fisonomía institucional cristalizada en 1948, el propósito de contar con un espacio propio de escala regional tiene su propio recorrido histórico.

Su objetivo fue lograr en sus Estados miembro «un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia» (OEA, 1948). Al igual que lo ocurrido con la ONU, en el seno de la OEA se fueron creando distinto tipo de instituciones asociadas y programas con grados diversos de autonomía que diversificaron sus áreas de interés, dando lugar a lo que se conoce como el «sistema interamericano».

Como se ha mencionado, la concepción de la administración para el desarrollo, como herramienta clave en los procesos de toma de decisiones en el sector público formaba parte de la agenda global desde la década del cincuenta y se consolidó como uno de los ejes claves de la cooperación internacional durante la década del sesenta. En este contexto, la OEA creó el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP) en cumplimiento del Proyecto 214 de su Programa de Cooperación Técnica, que consistía en un Curso Interamericano de Capacitación en Administración Pública.

En 1965, se suscribió un Convenio con el gobierno argentino para que Buenos Aires sea la sede del CICAP para el desarrollo de sus actividades de adiestramiento técnico-profesional e investigación en materia de administración pública. Dichas actividades comprenderían: un curso regular interamericano de nivel de posgrado universitario; cursos nacionales para el perfeccionamiento de las/os funcionarias/os públicas/os locales en aquellos países latinoamericanos que lo soliciten (dentro de las posibilidades técnicas del proyecto; cursillos de alto nivel de corta duración (intensivos) para directoras/es, jefas/es de departamento, cuerpo docente de centros de estudio, especialistas en la materia; y, trabajos de investigación sobre los problemas de los países latinoamericanos en materia de organización y administración desarrollados por el cuerpo de profesoras/es permanentes

del CICAP y como complemento de las actividades de adiestramiento (ISAP, 1965). En dicho convenio también se establecía que la contraparte del proyecto sería el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), que fue la institución antecesora del INAP en el país²⁰. El convenio establecía una vigencia de cinco años, al cabo de los cuales las actividades serían incorporadas al plan regular del ISAP sin el apoyo financiero del Programa de Cooperación Técnica de la OEA. Sin embargo, el convenio se fue renovando por algunos períodos más.

Desde su creación en 1973, el INAP es la contraparte del gobierno argentino en el CICAP, dando continuidad a las actividades desarrolladas por el ISAP. Durante el período analizado, se llevó a cabo un curso regular interamericano, algunos cursos regionales, además docentes del INAP participaron en los cursos superiores de Administración Pública brindados a técnicas/os del CICAP. Sin embargo, para 1979 el financiamiento provisto por la OEA y las actividades eran prácticamente nulas. En 1980, frente al inminente vencimiento del Convenio, el Directorio del INAP decide no renovar el convenio por no cubrir con «las expectativas frente a las necesidades del Sistema Nacional de la Reforma Administrativa» y por tener información de que «otra área de gobierno que estaba avanzando en la firma del convenio sin consulta al INAP» (Acta 7 de 1980 [Directorio del INAP]). En ese momento, el INAP deja de ser contraparte en los proyectos de cooperación técnica de la OEA y el rol es asumido por la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación.

Un tiempo más tarde, llega al Directorio del INAP una propuesta para participar de un programa tripartito Argentina-OEA-América Latina y El Caribe en las actividades de capacitación e investigación en Administración

20 Para conocer los antecedentes institucionales del INAP se sugiere consultar INAP (1999). *Una década de apoyo a la reforma del Estado argentino*, INAP.

Pública, que incluían: la participación de funcionarias/os superiores latinoamericanos en cursos y seminarios del INAP; asistencias técnicas en el diseño y administración de programas de capacitación, perfeccionamiento e investigación; investigaciones y seminarios conjuntos; apoyo metodológico, estadístico y de computación. Este proyecto contaba con financiamiento de la Secretaría General de la OEA y la contraparte nacional era la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación (Actas del Directorio del INAP, 1983, tomo III, folio 474; y tomo IV, folio 547; Resolución 70/83 de 1983 [Directorio del INAP]). En esta ocasión, el INAP no administraba el proyecto, sino que brindaba cooperación técnica en temáticas dentro de su campo e incumbencia. Ello evidencia que más allá de no asumir el rol institucional de conducción del proyecto, el *expertise* del INAP en la temática de administración pública gozaba del reconocimiento del personal de la OEA y de las dependencias gubernamentales nacionales.

A su vez, el proyecto propiciaba la cooperación técnica entre países en desarrollo, también llamada «cooperación horizontal», cuyo antecedente más cercano era un proyecto similar de la OEA con el gobierno de Brasil que estuvo vigente entre 1978 y 1981. El programa tripartito establecía que para cada proyecto Argentina asumiría los costos en moneda local como honorarios de expertas/os y profesoras/es, servicios generales, subsistencia y material didáctico. La Secretaría General de la OEA se haría cargo de la divulgación de los cursos, la selección de las/os becarias/os y asumiría el pago de los pasajes internacionales de expertas/os y becarias/os, mientras que cuando expertas/os argentinas/os prestaran servicios en otro país, el costo de pasajes lo pagarían en el país receptor. El INAP prestó conformidad para participar del proyecto, aunque las actividades comenzaron a desarrollarse en el año siguiente con la asistencia técnica a Guinea Ecuatorial.

4.2 El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

En el nivel regional, la red de intercambio sobre administración pública más importante es el Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD). Se trata de una organización intergubernamental regional creada el 30 de junio de 1972 a partir de la suscripción de un acuerdo entre los gobiernos de Venezuela, México y Perú en la ciudad de Caracas, el cual fue aprobado, en una primera instancia, por una Ley del Gobierno de la República de Venezuela. Actualmente, el CLAD cuenta con 24 países miembro. Su objetivo fue la realización de los programas de cooperación internacional en materia de reforma de la administración pública, y en problemas administrativos del desarrollo, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.

El acuerdo constitutivo, entre sus antecedentes menciona la proliferación de esfuerzos para reformar sus administraciones públicas en los países de la región, según criterios rigurosos de revisión de sus estructuras y funciones. Y que eso exige la utilización de teorías doctrinas y técnicas interdisciplinarias, teniendo en cuenta las diversidades de cada país.

Unos años antes, en 1970, la OEA había creado la División de Administración para el Desarrollo en Caracas, para la realización de misiones de asistencia técnica a los países latinoamericanos en materia de planificación, programación, presupuesto y reforma administrativa. De acuerdo con Schweinheim (2018), la creación de esta División se correspondió con el financiamiento decreciente al CICAP y la discrepancia de la OEA

con algunas de las ideas sobre planificación y desarrollo impulsadas por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina (ILPES-CEPAL). De este modo, la OEA fue clave en el impulso y desarrollo del CLAD tanto en términos político-institucionales como también en la provisión de financiamiento para el desarrollo de programas de cooperación horizontal en América Latina.

Asimismo, la creación del CLAD fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 20 de diciembre de 1971 (Resolución 2845-XXVI), bajo la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje el aumento de las capacidades de las administraciones públicas para el desarrollo económico y social. En este marco, promovió la asistencia técnica y financiera del PNUD para el establecimiento y el funcionamiento del CLAD. A partir de ello, se estableció la misión de evaluación PNUD/NU/CLAD, luego de la cual, a fines de 1976 se puso en funcionamiento el proyecto RLA/75/038 por un período de veintisiete meses, hasta diciembre de 1978. El proyecto consistió en la asistencia del PNUD al CLAD en dos áreas: investigación y cooperación horizontal (CLAD, 1979).

Argentina declaró su adhesión al Acta Constitutiva del CLAD mediante el Decreto Ley 21.857 del 14 de agosto de 1978, con efecto desde el 13 de abril de 1976. Desde aquel momento, es el INAP el organismo encargado de desarrollar la vinculación con el organismo en representación del país, asumiendo la responsabilidad de participar en las reuniones de su Consejo Directivo.

Durante el período analizado, Argentina participó en numerosas actividades del CLAD, entre las que se destacan las siguientes: proyectos de investigación, conferencias y seminarios sobre administración

pública y gestión de programas energéticos; proyecto de creación del Centro de Documentación de Desarrollo de la Red Latinoamericana y del Caribe de Información de Administración Pública (articulado con el proyecto PNUD ARG/78/021); programas de cooperación horizontal, y; administración de las becas otorgadas al país para la participación de su personal estatal en los cursos regionales. A su vez, Buenos Aires fue sede de la segunda mesa redonda referida a «Proyecciones sobre el papel de las Administraciones Públicas en la década del ochenta» en agosto de 1980 y de la «Reunión Regional de Análisis de las Experiencias Nacionales en Censos de Empleados Públicos» en junio de 1981, lo que implicó la recepción de las delegaciones internacionales invitadas.

4.3 Redes internacionales en materia de administración pública

El inventario de articulaciones del INAP con las redes internacionales de intercambio se completa con la adhesión del INAP a dos instituciones de escala internacional dedicadas al estudio, difusión e intercambio en temas relativos a la administración pública.

Por un lado, en 1978 el Directorio del INAP resolvió la adhesión a la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración/ International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA), que es una institución creada en 1971, cuyos miembros son tanto Estados como organismos multilaterales. Su actividad principal consiste en la celebración de conferencias anuales sobre diversos temas en materia de gestión o administración pública.

Por otro lado, en 1983 el Directorio del INAP presta conformidad para que Argentina adhiera al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

(IICA). Se trata de una asociación internacional fundada en Madrid en 1930, con el propósito de estudiar, dirigir estudios e investigaciones, desarrollar planes y proyectos y concertar convenios sobre las ciencias administrativas y de administración internacional. A su vez, edita libros y la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Esta institución de carácter científico goza de estatuto consultivo de la UNESCO y del Consejo Económico y Social de la ONU y entre sus miembros se incluyen la Comunidad Económica Europea (CEE), la Organización Árabe de Ciencias Administrativas y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros.

Como se ha mencionado, las redes de intercambio multilateral se basan en el principio de cooperación entre organismos de distintos países, pero sus modalidades de relacionamiento suponen un impacto en la institucionalidad de distinto tipo y una temporalidad también diferente. Los instrumentos de cooperación no se organizan en proyectos por implementar en la escala nacional, sino que el propósito es que las actividades regulares de los organismos nacionales se articulen y actualicen en el marco de la red. De este modo, no hay plazos para la ejecución de proyectos, sino la participación en los hitos institucionales de esas redes, como las conferencias o encuentros. En este sentido, la contribución de este tipo de redes en las actividades del INAP giró en torno a la posibilidad de acceder a la actualización continua de los tópicos de la agenda global en temas afines y a publicaciones especializadas.

Como puede apreciarse, la vinculación del INAP con la OEA y el CLAD, así como aquella en torno a la adhesión a IASIA e IICA, tuvieron repercusiones diferentes en su actividad y desarrollo institucional respecto de aquellas promovidas por los proyectos del PNUD. El eje principal de estas vinculaciones fue la consolidación de la pertenencia del instituto a una comunidad internacional especializada en administración pública y de

representación del país en estos espacios internacionales. En ese sentido, esta participación no implicó la creación de nuevas actividades, pero gravitó en la dinámica del INAP en la medida en que motorizó la concreción de iniciativas que pusieron en valor sus actividades regulares y la consolidación de las capacidades técnicas de su personal.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se expusieron los diversos proyectos e iniciativas de cooperación internacional que se desarrollaron en el INAP en su primera etapa de consolidación institucional. En los distintos capítulos se describieron los aportes específicos de cada uno de ellos y su incidencia en las actividades del INAP. En esta instancia, se apunta a identificar algunos de sus rasgos generales.

En primer lugar, los proyectos del PNUD tuvieron un rol decisivo para establecer el formato inicial de las actividades del INAP en cada una de sus tres áreas sustantivas —capacitación, investigación y reforma administrativa— desde una perspectiva sistémica. Esos formatos traían aparejados un conjunto de premisas teóricas y epistemológicas, así como también lógicas de trabajo que se instalaron como corpus conceptual y metodológico del organismo y estructuraron su funcionamiento. En ese marco, el PNUD tuvo un papel decisivo en la priorización de las actividades incluidas en el conjunto de los objetivos del instituto. En este aspecto, el equipo técnico-profesional no presentó controversias, al contrario, asumió una actitud de aprendizaje, puesta en práctica y difusión de este *corpus* en su quehacer cotidiano. Ello no solo se explica por la legitimidad del PNUD en la materia, sino también por el proceso previo de configuración de una comunidad epistémica arraigada en el país y por las trayectorias incipientes del equipo de investigación que experimentaron el apoyo de los expertos como un aporte sustantivo a sus tareas (A. Bonifacio, comunicación personal, 6 de junio de 2023). Este hallazgo es un elemento que permite afirmar que el tipo de relación entre el PNUD y el INAP tendió a generar procesos de reapropiación situada, en la medida en que los informes y recomendaciones de los expertos del PNUD no constituyeron imposiciones unilaterales. Si bien dichas recomendaciones se asentaron en

el liderazgo del saber experto y en la legitimidad internacional, buscaron dialogar con las perspectivas tanto de las autoridades locales como de los equipos profesionales del organismo. En particular, el despliegue de la actividad institucional del INAP en el organigrama de la Administración Pública Nacional y algunos aspectos claves de la implementación de los sistemas nacionales promovidos por los proyectos se alinearon a lógicas de funcionamiento locales.

En segundo lugar, la singularidad del INAP está dada por el carácter transversal de su campo de *expertise*, que es el propio aparato estatal. Ello implica que su actividad está sometida de modo permanente al escrutinio del conjunto de las áreas gubernamentales en mayor magnitud que en cualquier otra área. En este sentido, presenta alta exposición a las lógicas de reparto de poder entre agencias gubernamentales que se da de forma peculiar en cada etapa política (que no necesariamente presenta una correspondencia con los períodos presidenciales). En particular, la historia institucional del INAP da cuenta de un juego de cooperación y competencia con las unidades presidenciales que buscaron desarrollar proyectos de reformas administrativas integrales. En este aspecto, la cooperación internacional en el INAP aportó un elemento intangible pero de suma relevancia, que es el reconocimiento de su legitimidad institucional y la valoración de su capacidad técnico-profesional en el campo de la capacitación e investigación en administración pública y de coordinación de las reformas administrativas. Esa legitimidad y valoración incidió en la mirada del conjunto de los organismos gubernamentales del país hacia el INAP, jerarquizando su rol en estos procesos.

En tercer lugar, resulta pertinente retomar la reflexión sobre los procesos de retroalimentación planteada en el Capítulo 3, con el fin de identificar la contribución del INAP a los procesos de cooperación internacional.

La cooperación internacional para el desarrollo procesa dinámicas políticas nacionales e internacionales poniendo en juego los horizontes de futuro de las sociedades. En ello, identificamos que el propio concepto de desarrollo es objeto de problematización social y en este marco se incluyeron las perspectivas sobre la administración pública que la cooperación internacional impulsó en aquel período histórico. Este escenario favoreció la emergencia de agendas globales que buscaron, bajo diversas modalidades, materializarse en distintos países. En este proceso, la experiencia de cooperación internacional en el INAP constituyó un capítulo nacional con sus propias especificidades, las cuáles nutrieron el proceso de retroalimentación de dichas agendas e incluso de la propia institucionalidad multilateral que impulsó los proyectos de cooperación.

Con el fin de aportar una mirada interpretativa de los elementos señalados, en esta instancia a modo de hipótesis proponemos que los procesos de ejecución de los proyectos de asistencia técnica en los distintos países de la región generaron dinámicas de interrelación en múltiples direcciones. La más evidente es aquella que va desde la estrategia global de los organismos multilaterales hasta su implementación en cada uno de los países. Una segunda dinámica es aquella que se denomina «cooperación horizontal» o «entre pares», a partir de proyectos de asistencia técnica entre países «en vías de desarrollo». Sin embargo, existe una tercera dinámica, menos visibilizada y analizada, que consiste en la retroalimentación de ese «saber experto» detentado por los organismos multilaterales a partir de su puesta en juego en los contextos nacionales. La investigación permitió identificar que esta dinámica de retroalimentación presenta, al menos, una dimensión de actualización conceptual y metodológica y otra de legitimidad institucional. La dimensión de la actualización conceptual y metodológica se desprende claramente de las instancias de intercambio a escala regional y de las

propuestas de construcción de un acervo común de investigaciones sobre Administración Pública en América Latina, que hemos mencionado. La dimensión de legitimidad institucional, que aquí sugerimos, obedece a la necesidad de los organismos internacionales de validar o poner en práctica sus lineamientos y recursos, para lo cual requieren de un anclaje material/territorial, que es accesible solo a partir del acuerdo con los Estados. Es decir, sin esa capacidad de materializar los proyectos no es posible reproducir aquel saber experto construido en la esfera internacional. En ese sentido, los proyectos de asistencia técnica y las redes de intercambio condensan los recursos simbólicos, institucionales y presupuestarios de las agendas globales con los recursos relacionales —construidos a partir de la materialización y territorialización— de los Estados nacionales. Estas dinámicas de interrelación exhiben gran disparidad en su visibilidad y su capacidad de movilización de recursos, que en cada contexto histórico presentan combinaciones diversas.

En cuarto lugar, una mirada desde nuestros días de las fuentes documentales del período analizado, impide soslayar —a riesgo de incurrir en anacronismos— la inexistencia de referencias al carácter dictatorial del gobierno y a las violaciones a los derechos humanos que durante esos años ocurrían en la Argentina —y en buena parte de los países del Cono Sur— a manos de las juntas militares. Por un lado, tal como se ha mencionado, en los testimonios del equipo profesional del INAP se expresa que los proyectos de cooperación internacional tuvieron una contribución decisiva a la hora de lograr ciertos espacios de autonomía para el despliegue de las actividades del Instituto en el marco del contexto represivo. En virtud de ello, los propios consultores del PNUD —que en términos individuales rechazaban (y estaban afectados por) los procesos dictatoriales— utilizaron la legitimidad del saber experto y el paraguas internacional como recursos de poder a la hora de garantizar las actividades del proyecto orientadas

a la consolidación institucional. Por el otro lado, el golpe militar de 1976 es referido en los documentos del PNUD como un «cambio de gobierno» (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1979), sin alusión al cambio de régimen. Aquí reside una de las principales tensiones que presenta el carácter interestatal de los organismos internacionales respecto de su dependencia en última instancia al principio de soberanía estatal. Este problema es especialmente complejo en el caso que se presenta aquí, ya que la cooperación internacional se dirige directamente al propio aparato estatal. Es decir, la concepción de la administración pública para el desarrollo o los proyectos de reforma administrativa impulsados por los organismos internacionales mediante los proyectos de cooperación internacional se escindieron completamente —al menos en el período analizado— de cualquier articulación con el régimen democrático. Una interpretación posible es que dicha escisión se ampara en la pretensión de neutralidad valorativa y racionalidad objetiva que el saber experto reclama para sí en la construcción de las agendas globales. En un nivel de análisis más operativo, esa neutralidad valorativa del saber experto se recrea en la paradoja que significa proponer acciones orientadas a la institucionalización de un organismo en el marco de la ruptura de la institucionalidad conferida por la Constitución Nacional en el ejercicio de la autoridad pública. Este trabajo solo está en condiciones de exponer el problema, ya que su tratamiento exhaustivo excede sus propósitos. No obstante, puede quedar planteada la relación de esta paradoja con el contexto internacional del enfrentamiento bipolar que caracterizó el escenario internacional en aquellos años y la mencionada dependencia ineludible de los organismos multilaterales de los Estados nacionales para la materialización de sus lineamientos y estrategias.

ANEXO. Información complementaria de los proyectos ARG/74/025 y ARG/78/021

Cuadro 1. Expertas/os, consultoras/es y personal de apoyo de Naciones Unidas en los proyectos ARG/74/025 y ARG/78/021

Cargo	Nombre y nacionalidad	Inicio	Finalización
Asesor principal y jefe del equipo internacional de expertos	Aquiles R. Lanza (Uruguay)	Oct 1975	Dic 1981
Experto en Métodos y Técnicas de Capacitación	Charles R. Girdwood (Brasil)	Jul 1976	Jul 1977
Experto en Metodología de la Investigación	José R. Sulbrandt (Chile)	Nov 1976	Dic 1979
Consultor en Racionalización Administrativa	Walter Pérez Decarolis (Uruguay)	Feb 1977	May 1977
Experto en Racionalización Administrativa y Análisis de Sistemas	Walter Pérez Decarolis (Uruguay)	May 1977	Dic 1980
Consultor en Sistemas de Microfilmación	Ricardo Menéndez (España)	Oct 1978	Nov 1978
Experto en Administración de Recursos Humanos	Luis F. Crespo Montes (España)	Nov 1978	Nov 1979
Asistente administrativa Jr.	María Amalia García D. de Chiesa (Perú)	Sep 1975	Dic 1981
Dactilógrafa	Patricia Tello	Ago 1978	Dic 1979

Fuente: PNUD, 1979; 1981

Equipamiento brindado al INAP por el proyecto ARG/74/025

- Computadora Compucord 450 Graficador XY Plotter Compucord
- Microfilmadosa Cannon 164. Impresora de Microfilm Cannon con accesorios. Autoprocresadora Cannon. Cannon Kal Printer. Cannon Kal Developer
- Multilith Offset 1250
- Ayudas audiovisuales
- Paquete de Ciencias Sociales para Computadora

Documentos publicados en el marco del proyecto ARG/74/025

- Versión preliminar de actividades de investigación del INAP relacionadas a las actividades de formación y desarrollo en los recursos humanos y de cooperación técnica. Septiembre 1975.
- Versión preliminar para definir un marco de referencia a las acciones de corto, mediano y largo plazo del INAP relacionadas con el proyecto de las Naciones Unidas. Octubre 1975.
- Sugerencias para la reorganización del servicio civil. Abril 1976.
- Diagnóstico de la Administración Pública Argentina - Algunos factores a considerar. Abril, 1976.
- Informe final del señor Charles R. Girdwood como Experto en métodos y técnicas de capacitación. 27/7/1976-26/7/1977.
- Informe final del señor Walter Pérez Decarolis como Consultor en análisis de sistemas. 14/2/1977-13/5/1977.

- Informe final del señor Ricardo Menendez como Consultor en sistemas de microfilmación y documentación. 2/10/1978-30/11/1978.
- Reforma Administrativa. Algunos comentarios. Marzo 1978.
- Diseño de un sistema de infraestructura para promover y fortalecer el proceso de reforma administrativa del sector público argentino. Marzo 1978.

Documentos publicados en el marco del proyecto ARG/78/021

- Proyectos de reforma administrativa en el área de organización y sistemas: simplificación de trámites, sistema de información y orientación al público, compras y suministros, manuales administrativos.
- Seminario de planificación en Salud: ejercicios prácticos, casos de estudio, instrumentos y técnicas de programación.
- Cursos para funcionarias/os públicas/os superiores: casos de estudio.
- El método de estudio de casos y las posibilidades de su aplicación en cursos de administración para funcionarias/os superiores.
- La aplicación del método de estudio de casos y la evaluación del desempeño de las/os cursantes.
- Cómo aplicar el método de estudio de casos - Guía práctica.
- Notas sobre el anteproyecto de ley de Régimen Jurídico de la Función Pública.
- Modificaciones e incorporaciones al texto del anteproyecto de ley de Régimen Jurídico de la Función Pública.
- Criterios para la organización de una carrera administrativa.

- Criterios básicos para la organización y funcionamiento de la carrera administrativa dentro de la misma escala.
- Reflexiones sobre el escalafón básico del personal de la Administración Pública Nacional.
- Escalafón básico de personal de la Administración Pública Nacional.
- La calificación de funcionarias/os, cinco cuestiones previas.
- Notas sobre el alcance y significado del servicio civil.
- Programa de adiestramiento en servicio para el personal de la Dirección General del Servicio Civil.
- Propuesta de un sistema de información de investigaciones y la construcción teórica en el área de la administración pública.
- Las políticas públicas y el análisis de políticas.

Referencias bibliográficas

- Ciolli, V. (2018). Burocracia estatal: Entre la internacionalización y la territorialidad. *Relaciones Internacionales*, 38, 79-97.
- Ciolli, V. y Bressano, C. (2023). Vectores de la internacionalización de las burocracias estatales. En G. Inda (Comp.), *El Estado y sus burocracias: discusiones teóricas y avances de investigación Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Teseopress para IMESC-IDEHESI-CONICET.
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy & Governance*. Sage.
- Domínguez, R. y Rodríguez Albor, G. (2017). *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*. Editorial Uniautónoma.
- Feierstein, D. (2016). *Introducción a los estudios sobre genocidio*. Fondo de Cultura Económica.
- Gómez Galán, M. y J. A. Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. CIDEAL.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Jessop, B., Brenner, N. & Jones, M. (2008). Theorizing Sociospatial Relations. *Society and Space*, 26, 389-401.
- Lluch, A. (2022). Administración para el desarrollo. Escalas y debates en la formación de recursos humanos en el sector estatal (1955-1976). En A. Lluch y Cornelis, S. M. (Comps.), *Desarrollo y capacidades estatales: actores, instituciones y políticas públicas en La Pampa durante el siglo xx*. Teseo.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. CEDES.
- Pereyra, E. (2023). *El Instituto Nacional de la Administración Pública: 50 años de historia (Vol. I, 1973-1999)*. INAP.
- Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. (2011). *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Prometeo Libros.
- Schweinheim, G. (2018). Ethos técnico desarrollista y construcción de administración pública. Del espíritu de la planificación para el desarrollo al ensamblaje social de los

sistemas de administración financiera. [Tesis de doctorado. Universidad Nacional de General San Martín].

Fuentes documentales

Bonifacio, A. (11 de octubre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.

Bonifacio, A. (6 de junio de 2023). Entrevista [Disco externo].

CLAD (1979). Documento para la IX reunión del Consejo directivo del CLAD, 29 al 31 de octubre de 1979, Caracas, Venezuela.

Dror, Y. (1974). Informe de la Misión Consultora al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de la Argentina, 18 al 30 de julio de 1974 en nombre del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Gobierno argentino (1973). Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977.

Gobierno argentino (1975). Programa de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Asistencia al Instituto Nacional de Administración Pública.

Instituto Nacional de la Administración Pública (1976-1983). Actas del Directorio de INAP.

Instituto Nacional de la Administración Pública (1977). Bases para un Sistema Nacional de Reforma Administrativa.

Instituto Nacional de la Administración Pública (1982). Actividades del INAP en el período 1976-1982. *Revista Argentina de Administración Pública*, 3(12), 29-178.

Instituto Nacional de la Administración Pública (1999). *Una década de apoyo a la reforma del Estado argentino*. INAP.

Instituto Superior de Administración Pública (1965). Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina, la Unión Panamericana y el Instituto Superior de Administración Pública para el establecimiento del Proyecto N° 214 del Programa de Cooperación Técnica de la Organización de Estados Americanos. *Revista de Administración Pública*, V(18).

- Lanza, A. (1978). Reforma Administrativa. Algunos comentarios. Proyecto de Cooperación Técnica con el Instituto Nacional de la Administración Pública del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. ARG/74/025.
- Ley 20.173 de 1973. Creación del Instituto Nacional de Administración Pública. 23 de febrero de 1973.
- Ley 21.630 de 1977. Creación del Sistema Nacional de Reforma Administrativa. 25 de agosto de 1977.
- Ley 21.857 de 1978. Adhesión al Acta Constitutiva del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 14 de agosto de 1978.
- Morán, A. (14 de septiembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.
- Pérez Salgado, I. (1977). La cooperación técnica de las Naciones Unidas en reforma administrativa e investigación en administración pública en América Latina (Período 1970-1977). Reunión de proyectos de administración pública de los países de habla española en América Latina.
- Organización de los Estados Americanos (1948). Carta de la Organización de Estados Americanos. Bogotá.
- Organización de las Naciones Unidas (1945). Carta de las Naciones Unidas. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas (1953). Resolución 723 (VIII) de 1953 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas (1961). *Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación a los países en desarrollo.*
- Organización de las Naciones Unidas (1971). Resolución 2845 (XXVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1978). Proyecto ARG/74/025. Asistencia al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). *Informe final interino.*
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1979). Proyecto ARG/78/021. Asistencia al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). *Informe semestral sobre la marcha del proyecto.*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1981). Proyecto ARG/78/021. Asistencia al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). *Informe final interino*.

Sala, E. (13 de septiembre de 2022). Entrevista [Disco externo]. Archivo de Testimonios Orales del INAP.

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2022). *Guía de Planificación y Seguimiento de Gestión de Políticas Públicas con Perspectiva de Géneros y Diversidad*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/09/guia_de_planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas_con_perspectiva_de_genero_y_diversidad.pdf

Sulbrandt, J. (1979). *Informe final del Experto en Metodología de la Investigación*. Proyecto de Cooperación Técnica con el Instituto Nacional de la Administración Pública del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. ARG/74/025.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 4 - N.º 127 - 2023

Instituto Nacional de la Administración Pública

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

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

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Coordinación editorial

Leticia Mirás

Edición y corrección

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

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

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

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



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

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

Septiembre 2023

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina